

**Der Einfluss von Demokratiequalität auf die europäische Klimapolitik  
Eine Prozessanalyse der Erneuerbaren Energien Richtlinie**

Von der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen

zur Erlangung des akademischen Grades

Dr. rer. pol.

genehmigte Dissertation

von

Müngersdorff, Maximilian

aus

Köln

1. Gutachter: Prof. Dr. Leggewie, Claus

2. Gutachter: Prof. Dr. Nanz, Patrizia

Tag der Disputation: 8. Dezember 2015

# Inhaltsverzeichnis

<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b> .....	<b>V</b>
<b>ABBILDUNGEN</b> .....	<b>IX</b>
<b>1 EINLEITUNG</b> .....	<b>1</b>
<b>2 NORMATIVE GRUNDANNAHMEN ZU DEMOKRATIE UND DEMOKRATISCHER LEGITIMATION</b> .....	<b>8</b>
2.1 STANDARDS DER DEMOKRATISCHEN LEGITIMATION IN THEORIE UND PRAXIS .....	9
2.2 INTRINSISCHE UND KONSEQUENTIALISTISCHE DEMOKRATIEPERSPEKTIVE – EINE ÜBERSICHT .....	10
2.3 INTRINSISCHE UND KONSEQUENTIALISTISCHE DEMOKRATIEPERSPEKTIVE – EINE EINORDNUNG.....	13
<b>3 DEMOKRATIETHEORETISCHE EINORDNUNG</b> .....	<b>17</b>
3.1 DELIBERATION ALS ERSTES ‚MAJOR VALUE‘ DER THEORIE .....	17
3.2 PARTIZIPATION ALS ZWEITES ‚MAJOR VALUE‘ DER THEORIE .....	19
3.3 GEMEINWOHLORIENTIERTER OUTPUT .....	21
3.4 UNTERSCHIEDUNG ZWISCHEN ‚CONCEPTION‘ UND ‚PRACTICE‘ VON DELIBERATION .....	22
3.5 INTERESSENAGGREGATION UND DELIBERATION.....	24
3.6 DELIBERATIV-PARTIZIPATIVE LEGITIMATION AUF TRANSNATIONALER EBENE.....	26
<b>4 DEMOKRATISCHE LEGITIMATION UND AKTEURE IM POLITISCHEN PROZESS</b> .....	<b>28</b>
4.1 NICHTSTAATLICHE AKTEURE IM POLITISCHEN PROZESS – DIE HERAUSFORDERUNGEN.....	29
4.1.1 <i>Ungleiche Zugangsbedingungen</i> .....	30
4.1.2 <i>‚Corporatist laissez-faire participation‘</i> .....	31
4.1.3 <i>Die Rolle von Experten im Prozess</i> .....	33
4.2 QUELLEN DEMOKRATISCHER LEGITIMATION NICHTSTAATLICHER AKTEURE.....	34
4.2.1 <i>Nichtstaatliche Organisationen und Gemeinwohlorientierung</i> .....	35
4.2.2 <i>Nichtstaatliche Organisationen als ‚transmission belt‘</i> .....	37
4.3 DEMOKRATISCHE LEGITIMATION NICHTSTAATLICHER ORGANISATIONEN – DIE SYNTHESE .....	39
4.4 INSTITUTIONEN DER REPRÄSENTATIVEN DEMOKRATIE UND DEMOKRATISCHE LEGITIMATION .....	40
<b>5 DEMOKRATISCHE LEGITIMATION – THEORETISCHE PROZESSPERSPEKTIVE</b> .....	<b>43</b>
5.1 KONFLIKTE VON DEMOKRATIEELEMENTEN IN DER PRAXIS .....	43
5.2 THEORIEDISKURS UND EMPIRISCHER ANALYSEANSATZ – EINE ZUSAMMENFÜHRUNG.....	45
<b>6 DEMOKRATISCHE LEGITIMATION – EMPIRISCHE PROZESSPERSPEKTIVE</b> .....	<b>50</b>
6.1 SITUATION DER UNEINIGKEIT UND BINDENDE KOLLEKTIVE ENTSCHEIDUNG .....	53
6.2 TRANSPARENZ .....	55
6.3 GLEICHE ZUGANGSBEDINGUNGEN.....	60
6.4 GLEICHE EINBEZIEHUNG.....	65
6.5 RESPONSIVITÄT .....	68

<b>7</b>	<b>DEMOKRATISCHE LEGITIMATION AUF EU-EBENE.....</b>	<b>81</b>
7.1	DEMOKRATISCHE LEGITIMATION AUF EU-EBENE – EINE EINORDNUNG.....	82
7.2	DAS EU-MITENTSCHEIDUNGSVERFAHREN – DER ABLAUF.....	87
7.3	DAS EU-MITENTSCHEIDUNGSVERFAHREN UND DEMOKRATISCHE LEGITIMATION – GENERELLE EINSCHÄTZUNGEN.....	97
7.3.1	<i>Nachvollziehbarkeit – Öffentlichkeit der Debatte.....</i>	97
7.3.2	<i>Nachvollziehbarkeit – Rolle informeller Kanäle.....</i>	101
7.3.3	<i>Gleicher Zugang und gleiche Einbeziehung.....</i>	103
7.3.4	<i>Responsivität.....</i>	108
<b>8</b>	<b>EU-KLIMAPOLITIK UND FALLAUSWAHL.....</b>	<b>118</b>
8.1	EU-KLIMAPOLITIK – KOMPETENZEN UND HISTORISCHE ENTWICKLUNG.....	119
8.1.1	<i>EU-Klimapolitik seit Anfang der 1990er Jahre – Ein Überblick.....</i>	120
8.1.2	<i>EU-Klimapolitik seit 2005 – Der aktuelle Rechtsrahmen.....</i>	123
8.2	FALLAUSWAHL.....	126
<b>9</b>	<b>KLIMAPERFORMANZ.....</b>	<b>133</b>
9.1	PERSPEKTIVEN POLITISCHER PERFORMANZ – EINE VERORTUNG.....	133
9.2	KLIMAPERFORMANZ – PROBLEMDEFINITION UND BESTIMMUNGSBASIS.....	135
9.3	KLIMAPERFORMANZ – DER BENCHMARK.....	137
<b>10</b>	<b>METHODISCHES VORGEHEN.....</b>	<b>140</b>
10.1	PROCESS TRACING UND QUALITATIVE INHALTSANALYSE.....	140
10.2	SAMMELN UND BEWERTEN EMPIRISCHER DATEN.....	143
10.3	DATENGRUNDLAGE FÜR DIE ANALYSE – DOKUMENTE UND EXPERTENINTERVIEWS.....	146
<b>11</b>	<b>POLITIKPROZESSANALYSE DER ERNEUERBAREN ENERGIEN-RICHTLINIE.....</b>	<b>153</b>
11.1	KLIMAPERFORMANZ – ERSTER VERGLEICH UND AUSDIFFERENZIERUNG.....	154
11.1.1	<i>Elektrizität.....</i>	154
11.1.2	<i>Gebäude und Wärme-/Kälteproduktion aus EE.....</i>	155
11.1.3	<i>Transport.....</i>	157
11.1.4	<i>EE-Harmonisierung und Kooperationsmechanismen.....</i>	168
11.1.5	<i>EE-Ziele.....</i>	173
11.2	JANUAR 2005 BIS FEBRUAR 2006 – ZIELSETZUNG VOR PROBLEMANALYSE.....	175
11.2.1	<i>Klimaperformative Entwicklung.....</i>	175
11.2.2	<i>Demokratische Legitimation.....</i>	177
11.3	FEBRUAR 2006 BIS JANUAR 2007 – SCHEINDEBATTE.....	180
11.3.1	<i>Strom- und K&amp;W-Erzeugung – Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment.....</i>	180
11.3.2	<i>Biokraftstoffe und Nachhaltigkeitskriterien – Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment.....</i>	184
11.3.3	<i>EE-Harmonisierung und -Ziele – Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment.....</i>	196
11.3.4	<i>Nachvollziehbarkeit und Zugangsbedingungen.....</i>	199

11.3.5	<i>Justification – Rahmenbedingungen für einen argumentativen Prozess</i> .....	203
11.3.6	<i>Demokratie-Klimaperformanz-Nexus</i> .....	208
11.4	JANUAR 2007 BIS JANUAR 2008 – GELENKTE PARTIZIPATION .....	210
11.4.1	<i>Strom- und K&amp;W-Erzeugung – Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment</i> .....	211
11.4.2	<i>Biokraftstoffe und Nachhaltigkeitskriterien – Prozessentwicklung</i> .....	213
11.4.3	<i>Biokraftstoffe und Nachhaltigkeitskriterien – Inklusion</i> .....	225
11.4.4	<i>Biokraftstoffe und Nachhaltigkeitskriterien – Adjustment</i> .....	239
11.4.5	<i>EE-Harmonisierung – Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment</i> .....	244
11.4.6	<i>Ziele und Sanktionsmechanismen – Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment</i> .....	255
11.4.7	<i>Nachvollziehbarkeit</i> .....	258
11.4.8	<i>Gleiche und symmetrische Zugangsbedingungen</i> .....	264
11.4.9	<i>Justification – Rahmenbedingungen für einen argumentativen Prozess</i> .....	273
11.4.10	<i>Working Agreement</i> .....	281
11.4.11	<i>Demokratie-Klimaperformanz-Nexus</i> .....	282
11.5	JANUAR 2008 BIS DEZEMBER 2008 – SCHEUKLAPPEN-KOMPROMISS .....	290
11.5.1	<i>EE-Stromerzeugung – Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment</i> .....	291
11.5.2	<i>EE-K&amp;W-Bereich – Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment</i> .....	296
11.5.3	<i>Biokraftstoffe und Nachhaltigkeitskriterien</i> .....	299
11.5.3.1	EE-Ziel im Verkehrssektor und allgemeine Einstellung zu Biokraftstoffen.....	300
11.5.3.2	Nachhaltigkeitskriterien für sämtliche Biomasse zur Energieerzeugung .....	312
11.5.3.3	Mindest-THG-Einsparung.....	313
11.5.3.4	THG-Berechnungsansatz .....	315
11.5.3.5	Kriterien zum Schutz der Biodiversität, kohlenstoffreicher Flächen sowie der Wasser-, Luft- und Bodenqualität .....	324
11.5.3.6	Soziale Nachhaltigkeit.....	334
11.5.3.7	Biokraftstoffe und Nachhaltigkeitskriterien – Inklusion und Adjustment .....	336
11.5.4	<i>EE-Harmonisierung - Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment</i> .....	345
11.5.5	<i>Ziele und Sanktionsmechanismen - Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment</i> .....	352
11.5.6	<i>Nachvollziehbarkeit</i> .....	361
11.5.7	<i>Gleiche und symmetrische Zugangsbedingungen und repräsentative Inklusion</i> .....	370
11.5.8	<i>Justification – Rahmenbedingungen für einen argumentativen Prozess</i> .....	377
11.5.9	<i>Working Agreement</i> .....	392
11.5.10	<i>Demokratie-Klimaperformanz-Nexus</i> .....	397
<b>12</b>	<b>DISKUSSION</b> .....	<b>407</b>
<b>13</b>	<b>FAZIT</b> .....	<b>430</b>
	<b>ANNEX 1: INTERVIEWLISTE</b> .....	<b>431</b>
	<b>ANNEX 2: LEITFÄDEN INTERVIEWREIHE 1 (2013)</b> .....	<b>433</b>
	<b>ANNEX 3: INFORMATIONEN ZU DATENSCHUTZ UND EINWILLIGUNGSERKLÄRUNG INTERVIEWREIHE 1 (2013)</b> .....	<b>438</b>
	<b>ANNEX 4: LEITFÄDEN INTERVIEWREIHE 2 (2008/9)</b> .....	<b>441</b>

<b>ANNEX 5: ERSTE PROZESSPHASE – JANUAR 2005 BIS FEBRUAR 2006 .....</b>	<b>444</b>
<b>ANNEX 6: ZWEITE PROZESSPHASE – FEBRUAR 2006 BIS JANUAR 2007 .....</b>	<b>463</b>
<b>ANNEX 7: DRITTE PROZESSPHASE – JANUAR 2007 BIS JANUAR 2008 .....</b>	<b>497</b>
<b>ANNEX 8: VIERTE PROZESSPHASE – JANUAR 2008 BIS DEZEMBER 2008.....</b>	<b>527</b>
<b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>594</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AAC	Association des Amidonniers de Céréales de l'UE (engl. ‚European Starch Industry Association‘)
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (deutsch ‚Französische Agentur für Umwelt- und Energiewirtschaft‘)
AdR	Ausschuss der Regionen
AEBIOM	European Biomass Association
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AIB	Association of Issuing Bodies
ALDE	Alliance of Liberals and Democrats for Europe
ALTENER	Alternative Energies
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
AT	Österreich
BAP	Biomass Action Plan
BE	Belgien
BG	Bulgarien
BIOFRAC	Biofuels Research Advisory Council
BIOscopes	Biodiesel Improvement on Standards, Coordination of Producers and Ethanol Studies
BSA	Burden Sharing Agreement
BTG	Biomass Technology Group
BtL	Biomass-to-Liquid
CAN Europe	Climate Action Network Europe
CAP	Common Agricultural Policy
CARS 21	A Competitive Automotive Regulatory System for the 21st Century
CCPM	Common and Coordinated Policies and Measures
CCS	Carbon Capture and Storage
CEER	Council of European Energy Regulators
CONCAWE	Conservation of Clean Air and Water in Europe
COP	Conference of the Parties
CY	Zypern
CZ	Tschechische Republik
DE	Deutschland
DG AGRI	Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission
DG COMP	Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission
DG ECFIN	Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission
DG ENV	Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission
DG TADE	Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission
DG TREN	Generaldirektion Transport und Energie der Europäischen Kommission
DG	Generaldirektion der Europäischen Kommission (engl. für ‚Directorate General‘)
DK	Dänemark
EBB	European Biodiesel Board

EBIO	European Bioethanol Fuel Association
EBTP	European Biofuels Technology Platform
ECCP	European Climate Change Programme
ECN	Energieonderzoek Centrum Nederland (deutsch ‚Energieforschungsinstitut der Niederlande)
EdF	Electricité de France
EE	Erneuerbare Energien
EE	Estland
EEA	European Environment Agency
EEB	European Environmental Bureau
EE-Richtlinie	Erneuerbare Energien Richtlinie
EE-RL	Erneuerbare Energien Richtlinie
EFET	European Federation of Energy Traders
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EHI	Economic Commission of the European Heating Industry (deutsch ‚Europäischer Verband der Heizungsindustrie‘)
EL	Griechenland
EnR	European National Energy Agencies Network
ENVI-Ausschuss	Umweltausschuss des Europäischen Parlaments
EP	Europäisches Parlament
EREC	European Renewable Energy Council
EREF	European Renewable Energies Federation
ES	Spanien
ESD	Effort Sharing Decision
ESG	External Stakeholders Group
ESG	External Stakeholders Group
ESTIF	European Solar Thermal Industry Federation
ETH Lausanne	Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne
E-TRACK	European Standard for the Tracking of Electricity
EU ETS	European Union Emission Trading System
EU	Europäische Union
EUCAR	European Council for Automotive Research and Development
EUFORES	European Forum for Renewable Energy Sources
EURELECTRIC	The Union of the Electricity Industry
EUROFUEL	European Heating Oil Association
EUROPIA	European Petroleum Industry Association
EVP	Europäischen Volkspartei
EWEA	European Wind Energy Association
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FI	Finnland
FiT	Feed-in-Tariff
FoEE	Friends of the Earth Europe
FORRES	For Renewable Energy Sources

FR	Frankreich
Fraunhofer ISI	Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GO/GoOs	Guarantees of Origin
GPB	Global Bioenergy Partnership
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HCV	High Conservation Values
HU	Ungarn
IE	Irland
IEA	Internationalen Energieagentur
IEE	Intelligent Energy Europe
IFIC	International Feed-in Cooperation
IFN	International Friends of Nature
ILO	Internationale Labour Organisation
ILUC	Indirect land use Changes
IMF	International Monetary Fund
INGO	International Non-Governmental Organisation
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ISG	Inter-service Steering Groups
IT	Italien
ITRE-Ausschuss	Ausschuss des Europäischen Parlaments für Industrie, Forschung und Energie
IUCN	International Union for Conservation of Nature
JEC-Konsortium	Konsortium aus dem ‚Joint Research Center‘ der KOM, dem ‚European Council for Automotive R&D‘ (EUCAR) und der ‚Organisation Conservation of Clean Air and Water in Europe‘ (CONCAWE)
JRC	Joint Research Center
K&W	Kraft und Wärme
K4RES-H	Key Issues for Renewable Heat in Europe
KOM	Europäische Kommission
KOM-V	Kommissionsvorschlag
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung
LOWCVP	Low Carbon Vehicle Partnership
LT	Litauen
LU	Luxemburg
LUC	Land Use Changes
LV	Lettland
MEP	Mitglieder des Europäischen Parlaments
MT	Malta
Mtoe	Megatonne Öleinheiten
NAP	Nationaler Aktionsplan
nBAP	National Biomass Action Plans
NGO	Non-Governmental Organisation
NL	Niederlande

o.D.	ohne Datum
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPTRES	Assessment and Optimisation of Renewable Energy Support Schemes in the European Electricity Market
PIK	Potsdam Institut für Klimafolgenforschung
PL	Polen
PPE	Group of the European People's Party
PROGRESS	Promotion and Growth of Renewable Energy Sources and Systems
PT	Portugal
QIA	Qualitative Inhaltsanalyse
REACT	Renewable Energy Action
REALISE	Renewable energy and liberalisation in selected electricity markets
RECS	Renewable Energy Certificate Systems
RES-H	Wärme aus Erneuerbarer Energie
RL	Richtlinie
RO	Rumänien
SAL	Sonderausschuss Landwirtschaft
SAVE	Specific Action for Vigorous Energy Efficiency
SE	Schweden
SEI	Stockholm Environment Institute
SI	Slowenien
SK	Slowakei
T&E	European Federation of Transport and Environment
TGC	Tradable Green Certificates
THG	Treibhausgas
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (engl. 'Netherlands Organisation for Applied Scientific Research')
TTE-Rat	Rat der EU in der Zusammensetzung der Minister für Verkehr, Telekommunikation und Energie
UEPA	European Union of Ethanol Producers
UK	Vereinigtes Königreich
Verts/ALE-Fraktion	The European Free Alliance Greens
VIEWLS	Clear Views on Clean Fuels
WBA	Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Agrarpolitik
WBGU	Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WTO	World Trade Organisation
WTW-Studie/Report	Well-to-Wheel-Studie
WWF	World Wide Fund for Nature
ZGO	Zivilgesellschaftliche Organisation

## Abbildungen

ABBILDUNG 1: DARSTELLUNG DES ‚TRANSMISSION BELT‘ .....	37
ABBILDUNG 2: LEGITIMATIONSPOTENTIAL NICHTSTAATLICHER AKTEURE.....	39
ABBILDUNG 3: TABELLE ‚SCENARIOS OF INFLUENCE CONDITIONS‘ .....	45
ABBILDUNG 4: DEMOKRATISCHE LEGITIMATION – KONZEPTIONELLE UND BEWERTENDE KRITERIEN .....	52
ABBILDUNG 5: KRITERIEN UND INDIKATOREN ZUR BESTIMMUNG DER DEMOKRATISCHEN LEGITIMATION .....	77
ABBILDUNG 6: BEGRÜNDUNG UND FAZIT DER FALLAUSWAHL .....	131
ABBILDUNG 7: SEKTORSPEZIFISCHE OBERZIELE DES ‚EU CLIMATE POLICY TRACKERS‘.....	138
ABBILDUNG 8: KATEGORIESPEZIFISCHE GRUNDSTRUKTUR ZUR BESTIMMUNG DER KLIMAPERFORMANZ .....	139
ABBILDUNG 9: PRINZIP DER QUALITATIVEN INHALTSANALYSE .....	141

# 1 Einleitung

„Verschiedene Studien haben (...) gezeigt, dass die Förderung von Biosprit dazu beigetragen hat, die Nahrungsmittelpreise auf der ganzen Welt steigen zu lassen und die Luftverschmutzung zu verschlimmern. Dagegen hat die Verwendung des Biokraftstoffs relativ wenig dazu beigetragen, das für die Erderwärmung wesentliche Kohlenstoffdioxid einzudämmen.“ (FAZ 2015)

Nach intensiven Verhandlungen haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und das Europäische Parlament (EP) Anfang 2009 entschieden, den Anteil Erneuerbarer Energien (EE) im Verkehrssektor bis 2020 europaweit auf 10% anzuheben. Aktuell wird dieses Ziel, welches als eine der wichtigsten Maßgaben der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie (EE-Richtlinie) gilt, fast ausschließlich über den Einsatz von Biokraftstoffen gedeckt (Hamelinck u.a. 2012; KOM 2015). Dabei waren Zweifel an der Klimafreundlichkeit dieser EE-Option bereits im Aushandlungsprozess der Richtlinie allgegenwärtig und haben sich – wie obiges Zitat stellvertretend zeigt – bis heute weiter erhärtet.<sup>1</sup> Das sogenannte 10%-Ziel stellt jedoch nicht die einzige Maßnahme der Richtlinie dar, die aus klimaperformativer Sicht als suboptimal zu bezeichnen ist. Unter Klimaperformanz versteht die vorliegende Arbeit dabei die Leistungsfähigkeit politischer Vorschriften – hier der Einzelmaßnahmen der EE-Richtlinie – einen effektiven Beitrag zur Mitigation des anthropogenen Klimawandels zu leisten.<sup>2</sup>

Neben der (Klima-)Performanz EU-politischer Maßnahmen wird insbesondere die Demokratiequalität<sup>3</sup> der vorgelagerten Entscheidungsprozesse im öffentlichen wie auch im wissenschaftlichen Diskurs kritisiert. Als Defizite werden beispielsweise die intransparenten Kontakte zwischen institutionellen und nichtstaatlichen Akteuren oder der eingeschränkte Einfluss gewählter Vertreter<sup>4</sup> aufgeführt (Friedrich 2008; Stie 2010). Nach wie vor ungeklärt ist, ob diese Legitimationsschwächen die Problemlösungsfähigkeit auf supranationaler Ebene eher positiv oder negativ beeinflussen. Ferner wurde dieser Zusammenhang bislang

---

<sup>1</sup> (Klima-)Risiken von Biokraftstoffen werden u.a. in folgenden Studien dargestellt: Kretschmer, Bowyer & Buckwell (2012), Leopoldina (2013), Grethe, Deppermann & Marquardt (2013), Searchinger & Heimlich (2015).

<sup>2</sup> Detaillierte Ausführungen zur Bestimmung der Klimaperformanz und den hier angewendeten Performanzindikatoren finden sich in Kapitel 9 und im Abschnitt 11.1.

<sup>3</sup> In der vorliegenden Arbeit beschreibt dieser Begriff die Ausprägung der demokratischen Legitimation anhand einzelner Kriterien (Transparenz, gleiche Zugangsbedingungen, Responsivität etc.) und wird im Zuge dieser Einleitung sowie insbesondere in Kapitel 2 detaillierter beleuchtet und definiert. Ferner werden die Termini ‚demokratische Legitimation‘ und ‚demokratische Qualität‘ (bzw. ‚Demokratiequalität‘) in dieser Arbeit synonym verwendet.

<sup>4</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Personen weiblichen wie männlichen Geschlechts sind darin gleichermaßen eingeschlossen.

überwiegend auf theoretischer Makroebene beleuchtet.<sup>5</sup> Daher heben neben Nanz und Steffek (2008) auch Walk (2008) sowie Lindgren und Persson (2010) die Bedeutung detaillierter Einzelfallstudien zur tiefergehenden Erfassung dieses Konnexes auf Mikroebene hervor. Vor dem Hintergrund dieser grundlegenden Forschungslücke und den beispielhaft dargelegten klimaperformativen Defiziten der EE-Richtlinie widmet sich die vorliegende Arbeit folgender Forschungsfrage: **Inwiefern beeinflusst die demokratische Qualität des Politikformulierungsprozesses zur EE-Richtlinie dessen Klimaperformanz im Zeitverlauf?**

Auf Metaebene stellt die Bearbeitung dieser Themenstellung einen Beitrag zur Frage dar, ob eher demokratisch oder autokratisch geprägte Systeme dazu in der Lage sind, effektive Maßnahmen zur Verhinderung eines gefährlichen Klimawandels zu entwickeln und zu implementieren. Besondere Herausforderungen bei der Mitigation des anthropogenen Klimawandels ergeben sich dabei unter anderem aus der hohen Komplexität des Themas, dessen Langfristigkeit, der breiten gesellschaftlichen Betroffenheit sowie dem hohen Handlungsdruck. Während Bättig und Bernauer (2009) auf Grundlage eines systemübergreifenden Ländervergleichs Demokratien hier generell im Vorteil sehen, belegt eine vergleichende Analyse zwischen etablierten Demokratien, dass bei stärkerer Ausprägung einzelner Demokratie*komponenten* (Teilhabe, Transparenz, Unabhängigkeit etc.), die Wahrscheinlichkeit für die Entwicklung adäquater Antworten zur Bekämpfung des Klimawandels steigt (Hanusch 2015). Dies legt nahe, dass Demokratien per se bzw. insbesondere Staaten mit einer hohen Demokratie*qualität* einen Vorteil gegenüber Autokratien und top-down-Entscheidungsmodi aufweisen. Mehr Demokratie scheint somit zu angemesseneren Strategien im Umgang mit der Herausforderung des anthropogenen Klimawandels zu führen. Gleichzeitig fehlt es bislang an qualitativen Analysen auf der Ebene politischer Entscheidungsprozesse, welche die praktische Ausprägung dieses Konnexes überprüfen und beurteilen sowie konkrete Politikempfehlungen formulieren. Eben diesen Ansatz verfolgt die vorliegende Arbeit.

Neben diesem grundlegenden Erkenntnisdefizit zum Demokratie-Klimaperformanz-Nexus, gründet die Relevanz dieser Analyse auf zwei weiteren Forschungslücken auf Demokratie*seite*, die im Folgenden eingeführt und in den Kapiteln 2 bis 6 weiter ausdifferenziert werden. So fehlt es *erstens* explizit an prozessorientierten Einzelfallstudien zur demokratischen Legitimität von EU-Entscheidungen und *zweitens* an einem analytischen Rahmen für entsprechende Untersuchungen auf Grundlage deliberativ-partizipativer Demokratie*prämissen*.

---

<sup>5</sup> Während einige Studien einen positiven Effekt von demokratischer Legitimation auf die Performanz des Politikergebnisses feststellen (z.B. Lindgren & Persson 2010; Eriksen & Fossum 2000; Verweij & Josling 2003; Zürn 2004), legen andere einen gegenteiligen Effekt nahe (z.B. Höreth 2001; Katz & Wessels 1999; als Möglichkeit auch von Greenwood 2007: 339 skizziert).

So gelangen sowohl Nanz und Steffek (2008: 25) als auch Stie (2010: 157f) zu dem Schluss, dass die Bestimmung der demokratischen Qualität einzelner EU-Politikprozesse bislang vernachlässigt wurde. Diesbezüglich kritisiert auch Wimmel (2009: 188) den mangelnden Prozessfokus in der EU-Legitimationsforschung, in der „the EU is seen as an empirical unit, without differentiating sufficiently between various institutions and single decisions in specific policy areas“. Ein Einzelfallfokus erscheint weiterhin aufgrund bislang fehlender empirischer Detailsblicke zur legitimierenden bzw. delegitimierenden Wirkung faktischer Teilhabebedingungen für nichtstaatliche Akteure auf EU-Ebene angeraten (Saurugger 2008; Walk 2008: 184). Darüber hinaus zeigt der Forschungskorpus deutliche Erkenntnislücken hinsichtlich der Untersuchung prozessentscheidender informeller Dynamiken und Foren im EU-Mitentscheidungsverfahren, nach dessen Grundsätzen die hier beleuchtete EE-Richtlinie beschlossen und verhandelt wurde (z.B. Trilogie) (Reh u.a. 2010: 1).

In Bezug auf die normative Basis zur Bestimmung der Demokratiequalität in supranationalen Policy-Settings beschreiben zahlreiche, meist theoretisch ausgerichtete Studien deliberativ-partizipative Bedingungen *gerade* auf EU-Ebene als förderlich.<sup>6</sup> Ferner attestieren Demokratietheoretiker entsprechenden Mechanismen einen positiven Effekt auf die (konsequentialistische) Performanz politischer Prozesse und Ergebnisse, was allerdings insbesondere auf deliberativer Seite empirisch unterbeleuchtet ist.<sup>7</sup> Vor dem Hintergrund der letztgenannter Forschungslücke und der normativen Forderung nach einer deliberativ-partizipativen Legitimierung von EU-Politikprozessen, entwickelt die vorliegende Arbeit erstmals einen entsprechenden analytischen Rahmen. Dabei wird der von Stie (2010: 19) identifizierten Schwäche einer mangelhaften „Übersetzung“ deliberativer Demokratieprinzipien in praktisch erfüllbare Standards in zweifacher Hinsicht begegnet: So findet erstens eine Anpassung normativer Prämissen an die Bedingungen realer Politikentscheidungsprozesse statt (z.B. ‚Working Agreement‘<sup>8</sup> anstatt rationaler Konsens). Zweitens erfolgt eine forschungspragmatische Adaption bei der Beurteilung der deliberativen Qualität an die hier eingenommene *Prozessperspektive*. Daher werden – anstatt einer Diskursanalyse einzelner Settings – die argumentativen Rahmenbedingungen zur Herbeiführung einer deliberativ geprägten Debatte sowie Muster der Positionsänderung- und -erweiterung bestimmt. Dadurch entsteht ein analytisches (Hilfs-)Konstrukt, welches als Basis für die unter anderem von Mansbridge u.a. (2012) und Thompson (2008) geforderte Überwindung der isolierten Analyse spezifischer

---

<sup>6</sup> Diese Position wird unter anderem von Lord (2008), Friedrich (2007), Chambers (2003), Nanz & Steffek (2008), Eriksen & Fossum (2000), Payne & Samhat (2004), Schmalz-Bruns (2001) und Schaal & Ritzi (2009) vertreten. Detailliertere Ausführungen zu dieser Position finden sich in Abschnitt 3.6.

<sup>7</sup> Im Hinblick auf Deliberation nahegelegt von Martí (2006) und Eriksen (2009), bezüglich Partizipation von Huitema u.a. (2011).

<sup>8</sup> Ein ‚Working Agreement‘ setzt einen Austauschprozess voraus, der inhaltliche Bewegung in einigen Positionen und somit einen gewissen Lernprozess zur Folge hat und dessen Ergebnis auf unterschiedlichen, aber gegenseitig nachvollziehbaren und respektierten Positionen und Argumenten beruht (Eriksen 2009: 51).

Foren (z.B. Parlamentsdebatten) zugunsten der Wirkung unterschiedlicher Settings auf den Prozess als Ganzes dient. Nur so könne die empirische Forschung laut Thompson (2008: 514) die *Bedingungen* ermitteln, unter denen in der politischen Praxis deliberativ-partizipativ legitime Verfahren und Entscheidungen möglich werden bzw. wann dies nicht der Fall ist.

Diesen grundsätzlichen Forschungslücken wird im Zuge der Analyse des Politikformulierungsprozesses zur EE-Richtlinie begegnet. Die Auswahl dieser konkreten Richtlinie erscheint dabei sowohl aus Klima- als auch aus Demokratieperspektive als angemessen. So stellt sie eine von vier Kernbestimmungen des sogenannten Klima- und Energiepakets dar, welches das Fundament der aktuellen EU-Klimapolitik darstellt (Jordan & Rayner 2010: 146). Weiterhin wurde die EE-Richtlinie auf Grundlage einer ‚Typical Case Selection‘ nach Gerring (2007: 91) ausgewählt, um neben der inhaltlichen Relevanz auch eine möglichst hohe Repräsentativität des Falls für EU-Entscheidungsprozesse sicherzustellen.<sup>9</sup> Im Zusammenspiel mit der Erhebung allgemeiner demokratischer Potentiale und Risiken des EU-Mitentscheidungsverfahrens in Abschnitt 7.3 wird so eine erste, empirisch fundierte, Generalisierung der Forschungsergebnisse möglich.

Die Sicherstellung einer angemessenen Analysebasis um belastbare Aussagen zum Demokratie-Klimaperformanz-Nexus innerhalb des Falls wie auch darüber hinaus zu gewährleisten, geht jedoch mit einigen forschungspraktischen Implikationen einher. So verlängert sich der zu untersuchende Prozesszeitraum durch die Berücksichtigung der hochrelevanten Agenda-Setting-Phase der Europäischen Kommission (KOM), die dem offiziellen Verfahren zwischen Rat und EP vorgeschaltet ist, von einem auf insgesamt vier Jahre (Anfang 2005 bis Ende 2008). Die Ergebnisse der Fallstudie belegen auch rückwirkend die zentrale Bedeutung jener Phase für die Generierung aussagekräftiger Ergebnisse. Ferner wurde bereits ausgeführt, dass die vorliegende Arbeit die erste Studie darstellt, welche die demokratische Qualität eines EU-Mitentscheidungsverfahrens (inklusive vorgelagertem Agenda-Setting) auf Grundlage deliberativ-partizipativer Prämissen im Zeitverlauf evaluiert. Dies impliziert die Entwicklung eines neuen empirischen Analyserasters auf Basis einer belastbaren normativen Verortung. Die analytisch aufwendige Bestimmung des Demokratie-Klimaperformanz-Nexus auf Grundlage eines kombinierten Methodenansatzes aus Process Tracing und Qualitativer Inhaltsanalyse (QIA) macht darüber hinaus eine mehrstufige Aufbereitung der

---

<sup>9</sup> Eine detaillierte Begründung der Fallauswahl findet sich in Abschnitt 8.2.

Datengrundlage notwendig, die sich aus über 400 Prozessdokumenten und 33 Experteninterviews zusammensetzt.<sup>10</sup> Neben der Fokussierung auf *einen* Fall determinieren die vorangegangenen Ausführungen die Länge der vorliegenden Arbeit, deren Limitierung das normative und empirische Fundament geschwächt hätte. Gleichzeitig werden die notwendigen Detailbetrachtungen zeitraumspezifisch jeweils zum Ende der entsprechenden Analyseabschnitte (11.3.6, 11.4.11, 11.5.10) sowie im Zuge der Diskussion zu prägnanten Demokratie-Klimaperformanz-Konnexen zusammengeführt. Das letztgenannte Kapitel beinhaltet darüber hinaus konkrete Politikempfehlungen.

Dabei liegt der Ermittlung dieser Wirkzusammenhänge auf Seiten der Demokratiequalität ein graduelles Legitimationsverständnis zugrunde. Mansbridge (2003) folgend wird demnach die Möglichkeit einer variierenden Ausprägung einzelner Demokratie Kriterien<sup>11</sup> und der demokratischen Legitimation insgesamt vorausgesetzt. Analyseseitig folgt hieraus eine disaggregierte Bestimmung der Demokratiequalität, die sich insbesondere in variierenden normativen Anforderungen an den Prozess je nach Zeitpunkt und Forum (z.B. Beratung vs. Entscheidung) sowie einer indikatorgestützten Ausdifferenzierung der einzelnen Demokratiekomponenten niederschlägt. Letztgenannter Ansatz wird unter anderem von Thompson (2008: 512) gefordert, ermöglicht er doch die Identifizierung etwaiger, bislang vornehmlich *theoretisch* nahegelegter demokratieinhärenter Spannungen, insbesondere zwischen Partizipation und Deliberation.

Im Hinblick auf die Bestimmung der Demokratiequalität erscheint weiterhin eine klare Positionierung bezüglich des Legitimationspotentials verschiedener Akteursgruppen zentral. Hier begreift die vorliegende Arbeit den Rat der Europäischen Union (Rat) sowie das Europäische Parlament (EP) als demokratische Hauptakteure. Nichtstaatliche Stakeholder werden nach Grande (2000: 22) als wichtige *ergänzende* Legitimationsquelle angesehen, können sie doch einige gesellschaftliche Interessen und Positionen in den politischen Prozess spiegeln. Insbesondere Nichtregierungsorganisationen (engl. ‚non-governmental organisations‘, NGOs) wird nach Nanz und Steffek (2008) das Potential einer Mittlerrolle zwischen Politik und Bürgerschaft zugesprochen, wobei im Folgenden auch wirtschaftlichen Akteuren die Fähigkeit einer entsprechende Scharnierwirkung zuerkannt wird. Gleichzeitig zeigt die

---

<sup>10</sup> Die Rohdaten wurden zunächst in eine nach Demokratie- und Klimaperformanzindikatoren strukturierten Metatabelle eingepflegt. In einem zweiten Analyseschritt wurden diese Informationen schriftlich in Form einer zeitlich-sequentiellen Darstellung der 114 betrachteten Prozessforen aufbereitet. Aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit wurde dieser analytische Zwischenschritt der vorliegenden Arbeit beigelegt und findet sich in den Annexen 5-8. Bei Bedarf können dort auch einzelne Foren aus den Ausführungen des folgenden dritten Schritts nachgeschlagen werden. Dieser besteht in der nach Indikatorengruppen strukturierten Hauptanalyse des Politikprozesses in Kapitel 11, in dem jeweils der phasenspezifische Demokratie-Klima-Nexus herausgearbeitet wird (weitere Informationen in Kapitel 10 zu Methoden).

<sup>11</sup> Die übergreifenden Kriterien zur Bestimmung der demokratischen Legitimation in dieser Arbeit sind Transparenz, Gleiche Zugangsbedingungen, Gleiche Einbeziehung und Responsivität. Die empirischen Indikatoren um die Ausprägung dieser Kriterien zu bestimmen werden in Kapitel 6 vorgestellt.

Analyse eindeutig, dass NGOs, unter anderem aufgrund ihrer Zielsetzung und ihrem meist transparenteren Agieren, im untersuchten Fall ungleich deutlicher eine entsprechende Funktion zu erfüllen in der Lage waren.

Auf der anderen Seite findet die Bewertung der zweiten zentralen Analysedimension der vorliegenden Arbeit, der Klimaperformanz, auf Grundlage eines konsequentialistischen Performanzverständnisses unabhängig von der demokratischen Legitimation des Prozesses statt. Hierzu ermöglicht der ‚EU Climate Policy Tracker‘ eine nachvollziehbare und wissenschaftlich fundierte Basis (Höhne u.a. 2011), die teils indikatorenspezifisch im Sinne der performativen Oberdimensionen des Trackers in Abschnitt 11.1 weiterentwickelt wird. Darüber hinaus impliziert das prozessorientierte Forschungsinteresse dieser Arbeit die Bestimmung der klimaperformativen Entwicklung der Debatte auf Basis des Outputs im Zeitverlauf.<sup>12</sup>

Auf Grundlage der integrierten Analyse beider Untersuchungsdimensionen im Verlauf des Politikformulierungsprozesses zur EE-Richtlinie gelangt die Prozessanalyse zu dem *übergreifenden* Fazit, dass eine gering ausgeprägte Demokratiequalität im Regelfall klimaperformativ negative Entwicklung nach sich zieht und eine hohe Demokratiequalität meist entsprechend positive Impulse setzen kann. Gleichzeitig wird deutlich, dass es zum einen Ausnahmen von dieser Regel gibt und zum anderen das *Zusammenspiel* verschiedener Demokratiekomponenten sowie der Zeitpunkt ihres Erscheinens im Politikprozess von entscheidender Bedeutung für eine Wirkentfaltung auf die Klimaperformanz sind.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich wie folgt. In den anschließenden Kapiteln 2 bis 5 erfolgt zunächst eine Einordnung in den theoretischen Demokratiediskurs, inklusive einer Beurteilung verschiedener Akteursgruppen hinsichtlich ihrer legitimierenden Wirkung. Darauf aufbauend werden in Kapitel 6 die Indikatoren für die empirische Analyse entwickelt und im darauffolgenden Kapitel 7 generelle demokratische Legitimationspotential des EU-Mitentscheidungsverfahrens beleuchtet. Daran schließt sich eine Einführung in die EU-Klimapolitik an (Abschnitt 8.1), auf deren Basis die Fallauswahl stattfindet (Abschnitt 8.2). Alsdann werden in Kapitel 9 die grundlegenden Kriterien zur Ermittlung der Klimaperformanz des analysierten Prozesses entwickelt. Ferner werden im Zuge dieser Ausführungen und denen des Demokratieteils die jeweiligen Forschungsstände sowie – darauf basierend – mögliche Ausprägungsmuster der Demokratie- und Klimaperformanzkriterien vorgestellt. Als letzter Teil vor der Fallstudie folgt in Kapitel 10 eine Erläuterung der methodischen Basis sowie der zentralen Datenquellen (Dokumentenanalyse und Experteninterviews). Die Prozessana-

---

<sup>12</sup> Eine Bewertung auf Grundlage der faktischen Ergebnisse der EE-Richtlinie (Outcome) wäre demgegenüber nicht im Sinne des Erkenntnisinteresses der vorliegenden Arbeit.

lyse selbst beginnt mit einem einführenden klimaperformativen Vergleich zwischen den beiden Schlüsseldokumenten des Prozesses im Zuge dessen eine weitere Ausdifferenzierung der Klimaperformanzindikatoren stattfindet (Abschnitt 11.1). Dem schließt sich die nach Indikatorengruppen strukturierte Analyse der vier Prozesszeiträume in den Abschnitten 11.2 bis 11.5 an, inklusive jeweils zusammenfassender Ausführungen zum Demokratie-Klima-Nexus. Die Grundlage dieses Herzstücks der vorliegenden Arbeit stellen die nach dem Zeitablauf strukturierten Darstellungen der einzelnen Prozessforen in den Annexen 5 bis 8 dar. Im Anschluss an die Prozessanalyse werden die Ergebnisse im Diskussionskapitel 12 integriert betrachtet und in den Forschungsdiskurs eingeordnet. Ferner werden Vorschläge für künftige Forschungsprojekte und für politische Praxismaßnahmen entwickelt.

## 2 Normative Grundannahmen zu Demokratie und demokratischer Legitimation

Der Variantenreichtum demokratischer Regierungssysteme und normativer Auffassungen darüber, was *gute Demokratie* ausmacht, ist immens. Daher erscheint für die Bestimmung der demokratischen Legitimation eines politischen Entscheidungsprozesses eine klare Einordnung in den demokratiethoretischen Diskurs unter Berücksichtigung der Spezifika des zu analysierenden Gemeinwesens als unerlässlich. Letzteres bezieht seine Legitimation aus den normativen Grundannahmen des theoretischen Diskurses, weshalb Lord (2008: 24) der Ansicht ist, dass „the choice of indicators of democratic performance should be normative first and empirical second“. Vor diesem Hintergrund wird die vorliegende Arbeit die demokratische Legitimation des Policy-Prozesses zur EE-Richtlinie auf der Basis klar definierter Normen bestimmen. Dazu werden im folgenden Abschnitt zunächst grundsätzliche Annahmen zum Kern der Demokratie auf normativer Metaebene angestellt sowie der Begriff der *demokratischen Legitimation* ausdifferenziert. In den daran anschließenden Unterkapiteln findet sodann eine Einordnung in die demokratiethoretische Debatte und die Einführung der normativen Grundkriterien statt sowie – darauf aufbauend – die Entwicklung der performativen Standards und Indikatoren für die empirische Analyse.

Auf prozedural-abstrakter Ebene ist unter dem Demokratiebegriff ein Idealzustand zu verstehen, welcher in Situationen, die zu verbindlichen kollektiven Entscheidungen führen, vorherrschen sollte. Jene Entscheidungen können nur dann als demokratisch legitim betrachtet werden, wenn sie aus kollektiven Prozessen der Bürger erwachsen „over whom that power is exercised“ (Nanz & Steffek 2008: 4). Plamenatz (1973) spricht diesbezüglich von der Notwendigkeit eines „publicly controlled government“, also einem von der Öffentlichkeit kontrollierten Regierungshandeln. Um diese Kontrolle legitim ausüben zu können, hebt Lord (2008: 2) die demokratische Bedingung des „right to join together with others as equals“ hervor. Dabei besteht in der gleichen Stimme der sich zusammenfindenden Bürger im politischen Prozess – gleich ob in direkter oder repräsentativer Form – die zentrale Kontrollfunktion durch die Öffentlichkeit. Ferner kann somit sichergestellt werden, dass sich die Regierung gegenüber den Präferenzen des Volkes responsiv zeigt.

Dahl (1971: 1) versteht Demokratie diesbezüglich in erster Linie als „the continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens, considered as political equals“. Damit sich der Regierungsapparat in Dahls Sinne responsiv zeigen kann, muss die Spiegelung des Volkswillens im Sinne weitreichender, gleicher und fairer Partizipationsrechte für interessierte und betroffene Bürger gewährleistet sein. Nur durch eine effektive Interessenrepräsentation, so Beisheim und Dingwerth (2008: 4), könne eine „Kongruenz zwischen

Entscheidern und Entscheidungsbetroffenen“ begründet werden. Auf die grundlegende Bedeutung der Beteiligungsdimension bei der Bestimmung der demokratischen Performanz eines Politikprozesses bzw. eines Regierungssystems rekurriert auch Abromeit (2004). Demnach sei „Demokratie die Verlängerung der individuellen Selbstbestimmung in den Bereich kollektiver Entscheidungen hinein; sie konkretisiert sich in der Beteiligung der Individuen an den Entscheidungen, von denen sie betroffen, denen sie unterworfen sind“ (Abromeit 2004), zit. n. Walk 2008: 84). Ohne effektive Beteiligungsstrukturen kann sich ein politischer Prozess somit nicht responsiv zeigen und die von Beisheim und Dingwerth (2008) angesprochene Entsprechung zwischen Entscheidern und Entscheidungsbetroffenen nicht hergestellt werden. Dementsprechend besteht in der „umfassende[n] Einbeziehung der Problemwahrnehmungen und Problembewertungen der beteiligten Bürger und Interessengruppen“ eine wichtige Determinante zur Bestimmung der demokratischen Legitimation politischer Systeme und Prozesse (Saretzki 2009: 448).

Diese erste generelle Einordnung in die normativen Grundannahmen zum Wesen der Demokratie verdeutlicht die zentrale Stellung einer breiten Einbeziehung der Bürger in den politischen Prozess zur Sicherstellung eines demokratisch legitimen Ergebnisses.

## **2.1 Standards der demokratischen Legitimation in Theorie und Praxis**

Obgleich die soeben angestellten Überlegungen zum normativen Kern der Demokratie bereits eine intrinsische Perspektivensetzung nahelegen, wird sich die Vorstellung der denkbaren Standards zur Bestimmung der demokratischen Legitimation der Thematik in den folgenden Abschnitten zunächst offen nähern. Hintergrund dieser Vorgehensweise ist der (insbesondere in der EU-Demokratieforschung) weit verbreitete Reflex, die demokratische Legitimation politischer Entscheidungen auf Grundlage der ex post-Akzeptanz der Bürger zu bestimmen (hierzu mehr im nachfolgenden Abschnitt).

Generell geht es laut Roller (2005) bei der Bestimmung der demokratischen Legitimation eines politischen Prozesses um die Frage, inwieweit dieser bestimmten Demokratiecharakteristika, ob normativ hergeleitet oder durch Ansprüche des politischen Gemeinwesens gedeckt, entspricht. Fokussiert werden dabei generell die Bedingungen, unter denen ein politisches System Akzeptanz und Unterstützung von denjenigen Menschen erhält, für die bindende Entscheidungen getroffen werden (Beetham 1991). Somit kann die Legitimität eines Policy-Prozesses je nach normativer Positionierung und forschungstheoretischer Herangehensweise auf Basis unterschiedlicher Referenzwerte bestimmt werden.

Gemäß Wimmel (2009) können drei „standards of legitimacy“ als Bezugsgrößen herangezogen werden: kontrafaktische Idealtypen (normativ hergeleitete Demokratietheorien), Nationalstaaten sowie internationale Organisationen. Wimmel argumentiert in Hinblick auf die Analyse von EU-Entscheidungsprozessen, dass bei den beiden letztgenannten Referenzkategorien das Ergebnis je nach Auswahl sehr unterschiedlich und somit willkürlich ausfallen würde und plädiert daher für die Nutzung kontrafaktischer Idealtypen (Wimmel 2009). Dafür sprechen sich auch Steffek und Hahn (2010a) aus und beschreiben demokratische Legitimation als „the scholar’s yardstick for measuring real-world phenomena against theory-guided expectations“. Vor diesem Hintergrund findet die Bestimmung der demokratischen Legitimation der hier beleuchteten Fallstudie auf Grundlage demokratietheoretischer Normen statt, die in den folgenden Unterkapiteln vorgestellt werden.

Zunächst wird der Fokus allerdings auf die theoretischen und praktischen Konsequenzen einer Bestimmung der demokratischen Legitimation auf Grundlage eines kontrafaktischen Idealtyps gelegt. So impliziert diese Formulierung bereits, dass die Prämissen demokratietheoretischer Normen in der Praxis meist ohne Abstriche nicht zu erfüllen sind. Auch Eriksen (2009) weist auf diese Diskrepanz hin, indem er Demokratie als „always unfinished“ sowie als „contested concept and an ideal that can never be fully realized“ beschreibt. Demzufolge versteht er das Ergebnis empirischer Bestimmungen der demokratischen Legitimation auf Grundlage normativer Konzepte als Momentaufnahme, deren Ergebnis besser oder schlechter den Ansprüchen der Theorie genügt, diesen allerdings nie zur Gänze gerecht werden kann (Eriksen 2009). Diese Sichtweise vertritt auch Mansbridge (2003), nach der demokratische Legitimation als graduell ausgeprägtes Spektrum anzusehen (und zu bestimmen) ist und nicht als Dichotomie verstanden werden sollte.

Diese Position wird auch im Analyseteil der vorliegenden Arbeit vertreten und angewendet. Je näher also die Kombination der verschiedenen demokratischen Performanzdimensionen an die Erfüllung der normativ hergeleiteten Demokratiecharakteristika heranreicht, desto höher die demokratische Legitimation.

## **2.2 Intrinsische und konsequentialistische Demokratieperspektive – Eine Übersicht**

Bevor in diesem Kapitel die Auswahl der konkreten normativen Demokratieideale aus der Theorievielfalt begründet wird, werden zunächst die beiden maßgeblichen Perspektiven vorgestellt, auf deren Grundlage Aussagen zur demokratischen Legitimation möglich sind. So

fokussiert ein intrinsisches Demokratieverständnis diesbezüglich auf die beteiligungsorientierte Kontrolle der Bürger, während eine entsprechend konsequentialistische Sichtweise primär den Nutzen des Ergebnisses im Blick hat (Lord 2008).

Indem sie das Augenmerk auf die Input-Seite des politischen Prozesses richten, zeichnen sich prozessorientierte Demokratietheorien meist durch ein intrinsisches Demokratieverständnis aus. Hier sind es die demokratischen Formen der Willensbildung und Entscheidungsfindung selbst, die den normativen Kern der Herrschaft des Volkes darstellen und im Sinne eines ‚government of and by the people‘ die demokratische Legitimität eines politischen Entscheidungsprozesses begründen. Empirische Analysen sollten sich daher laut March und Olsen (1995) mit der Frage beschäftigen, inwiefern Prozesse öffentliche Kontrolle durch politische Gleichheit sicherstellen und wie sie gegebenenfalls verbessert werden können.

Auf der anderen Seite nehmen konsequentialistische Demokratietheorien vornehmlich die Ergebnisse des politischen Prozesses in den Blick und begründen dessen normativen Mehrwert in erster Linie durch Resultate im Sinne eines ‚government for the people‘. Die Politikergebnisse werden dabei entweder abstrakt-gesamtgesellschaftlich definiert, also z.B. durch Werte wie Frieden, wirtschaftlichem Wohlstand oder soziale Gerechtigkeit, oder auf den Inhalt konkreter gesetzlicher Verfügungen bezogen (Lord 2008; Walk 2008). Der normative Standard auf deren Grundlage die demokratische Performanzbeurteilung stattfindet, muss daher im konsequentialistischen Verständnis nicht mit Input-Faktoren wie Teilhabemöglichkeiten oder Fragen der Prozessgestaltung in Zusammenhang stehen. Vielmehr geht es um die Bewertung des Ergebnisses anhand prozessunabhängiger Normen deren Erreichung im mutmaßlichen oder faktischen Interesse der Bürger steht (Majone 1999; Pennock 1966; Scharpf 1996, 1999). Die diesem Legitimationsverständnis zugrundeliegende zentrale Annahme ist, dass ein demokratisches Regierungssystem in erster Linie „dem funktionalen Prinzip der Nützlichkeit“ genügen sollte (Pernicka, Feigl-Heihs & Gerstl 2002: 38). Demnach ist eine möglichst hohe Problemlösungskapazität des Outputs bei gleichzeitig geringstmöglichem, also pareto-effizientem Ressourceneinsatz die daraus folgende Bewertungsgrundlage (Scharpf 1997; Majone 1999).

Das komplexe Thema der demokratischen Legitimation der Europäischen Union als politisches Gemeinwesen sui generis wird ausführlich in Kapitel 7 behandelt. Vor dem Hintergrund der soeben eingeführten Unterscheidung zwischen intrinsischem und konsequentialistischem Demokratieverständnis soll allerdings bereits hier auf die Debatte hinsichtlich dieser beiden Legitimationsperspektiven auf Unionsebene eingegangen werden. Bis in die 1980er Jahre hinein wurde die Performanz von EU-Politiken fast ausschließlich auf Grundlage des Ergebnisses bewertet (Greenwood 2007: 339). Dies war insbesondere im Bereich

der erfolgreichen EU-Umweltpolitik der Fall, zu der ursprünglich auch der Klimaschutz zählte (Scharpf 2009). Auch in den Jahren und Jahrzehnten danach – und teilweise bis heute – waren die Politikergebnisse der EU im Fokus theoretischer und empirischer Analysen. Es ist wiederum (Scharpf 1999: 12), der diese Bewertungsperspektive wie folgt auf den Punkt bringt: „The quality of the political output, and not political participation, justifies European democratic legitimacy”.<sup>13</sup>

Andererseits setzte sich in den vergangenen drei Jahrzehnten zunehmend die Position durch, dass auch die demokratische Performanz europäischer Entscheidungen aus der Input-Perspektive bewertet werden sollte (Lord & Beetham 2001). Parallel zur akademischen Diskussion gibt es seit den 1990er Jahren auch auf politischer Ebene Initiativen, die Teilnahme- und Prozessbedingungen entsprechend weiterzuentwickeln. Neben der Einführung von Transparenzregeln Anfang der 1990er Jahre, der Etablierung eines Europäischen Bürgerbeauftragten und Vertragserweiterungen, ist hier vor allem das ‚Weißbuch Europäisches Regieren‘ hervorzuheben (KOM 2001c: 11). Die Europäische Kommission verweist hier explizit auf unterschiedliche input- und prozessorientierte Demokratiemodelle und erarbeitet Vorschläge, wie sich diese in europäischen Politikprozessen widerspiegeln bzw. widerspiegeln sollen. Ferner wird im Weißbuch explizit darauf verwiesen, dass die Legitimation der EU von „involvement and participation“ abhängt (KOM 2001c). An anderer Stelle wird explizit der deliberative Charakter von Positions- und Entscheidungsfindungsprozessen innerhalb des Europäischen Parlaments (EP) erwähnt, welcher in sämtlichen EU-Institutionen und Prozessen verbessert werden müsse (KOM 2001c: 16). Gleichzeitig hebt Friedrich (2007: 19) im Hinblick auf die EU aber hervor, dass „the participatory infrastructure has not kept up with the pace of the participatory discourse“. Als einen zentralen Grund für diese Diskrepanz führt Friedrich (2008: 141) unter anderem die mangelnde Durchsetzung von Initiativen wie dem Weißbuch auf.

Theoretisch und praktisch bestehen somit zwei grundlegend unterschiedliche Herangehensweisen zur Bestimmung der demokratischen Legitimation politischer Prozesse und Ergebnisse. Während diese in der Vergangenheit auf EU-Ebene vor allem aus konsequentialistischer Perspektive beurteilt wurden, setzt sich auch hier zunehmend die intrinsische Sichtweise durch. Im folgenden Abschnitt findet eine Positionierung hinsichtlich dieser beiden Herangehensweisen als normativ-theoretische Basis der Fallanalyse statt.

---

<sup>13</sup> Diese Aussage von Scharpf ist ausdrücklich nur auf die *EU-Ebene* bezogen. Auch hier plädiert er allerdings nicht generell gegen eine Input-orientierte Legitimationsperspektive, hält deren Anwendung auf supranationaler Ebene aufgrund des fehlenden europäischen Demos und somit einer gemeinsamen Identität allerdings für unmöglich. Das vieldiskutierte Thema des EU-Demokratiedefizits wird in Kapitel 7 näher beleuchtet.

## 2.3 Intrinsische und konsequentialistische Demokratieperspektive – Eine Einordnung

Zu Beginn dieses Kapitels wurde eine erste normative Einordnung in das Grundwesen der Demokratie angestellt und die zentrale Bedeutung von Akzeptanz und Unterstützung der Bürger gegenüber dem politischen System und dessen Entscheidungen hervorgehoben. Der vorangegangene Abschnitt hat allerdings vor Augen geführt, dass dieser Zuspruch demokratietheoretisch sowohl aus intrinsischer als auch aus konsequentialistischer Perspektive heraus beurteilt werden kann. Im folgenden Abschnitt wird die Herangehensweise bezüglich dieser beiden Optionen in der Fallanalyse herausgearbeitet.

So stellt sich vor dem Hintergrund der oben angesprochenen jahrzehntelangen Dominanz der ergebnisorientierten Legitimationsbewertung europapolitischer Entscheidungen und des mangelnden Erfolgs von input- und prozessorientierten Initiativen die Frage, ob eine Weiterführung des erstgenannten Ansatzes nicht eher im Sinne der Allgemeinheit wäre. Unterstützt wird diese Einschätzung weiterhin vom Grundsatz Rokeachs (1973), wonach einer stabilen gesamtgesellschaftlichen Präferenz hinsichtlich allgemeiner Ziele oftmals eine hohe situations- bzw. policy-spezifische Präferenzvariabilität gegenübersteht. Dieses Muster bestätigt sich auch im Hinblick auf politische Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels seit der Jahrtausendwende: Auf der einen Seite sehen EU-Europäer den Klimawandel, gleich nach Trinkwasser- und Nahrungsmittelknappheit, als das zweitwichtigste globale Problem an, dessen Lösung unbedingt angegangen werden sollte (KOM 2011b: 5). Gleichzeitig bleiben seit Jahren, insbesondere auf nationaler und globaler Ebene, effektive Gesetze und Vertragswerke zur Eindämmung des Treibhausgasausstoßes aus, auch weil die Verabschiedung kurzfristiger Maßnahmen zur Unterstützung der krisengeschüttelten Wirtschaft gegenüber langfristigen Politiken zur Minderung des Klimawandels fallspezifisch präferiert wird. Auch die Output-Performanz von EU-Policies zur Bekämpfung des Klimawandels<sup>14</sup> weist oftmals starke Defizite auf (Höhne u.a. 2011), nicht zuletzt aufgrund der Notwendigkeit, unterschiedliche (Partikular-)Interessen in konsensorientierten Politikprozessen auf EU-Ebene aufeinander abzustimmen (Knill & Lenschow 2003: 2).

Vor diesem Hintergrund stellt sich *erstens* die Frage, ob die Realisierung abstrakter gesamtgesellschaftlicher Ziele die angemessenere Basis für die Bestimmung der demokratischen Legitimität darstellt als input- und prozessorientierte Kriterien. *Zweitens* ist zu klären, ob eine konzeptionelle und analytische Trennung der Prozess- und Ergebnisbeurteilung bei der

---

<sup>14</sup> Theoretische und fallbezogene Überlegungen zur Output-Performanz finden sich in Kapitel 9.

Bestimmung der demokratischen Legitimation von EU-Politikprozessen normativ gerechtfertigt werden kann und somit in der empirischen Analyse angestrebt werden sollte.

Auf Basis des zu Beginn dieses Kapitels dargelegten grundsätzlichen Demokratieverständnisses dieser Arbeit sind beide Fragen zu verneinen. Der wesentliche Grund für diese rasche und deutliche Positionierung ist der normative Vorrang des Einbezugs der Bürger in den politischen Prozess. Vor diesem Hintergrund ist eine konzeptionelle und analytische Trennung eines ‚government of and by the people‘ (intrinsisch, input-orientiert) und eines ‚government for the people‘ (konsequentialistisch, output-orientiert) auch auf EU-Ebene nicht möglich. Vielmehr wird die Position vertreten, dass ein im Sinne des Gemeinwohls positives Ergebnis ohne die Einbeziehung der öffentlichen Meinung in den Entscheidungsprozess *aus demokratischer Sicht* nicht möglich ist.

Dieser Standpunkt dominiert inzwischen auch im akademischen Diskurs und kommt unter anderem im folgenden Standpunkt von Gaus (1996, zit. n. Auberger & Iszkowski 2007: 274) zum Ausdruck: „Output legitimacy rests (...) on the epistemic quality of decision making which can only be met by political participation“. Auberger und Iszkowski (Auberger & Iszkowski 2007: 274) teilen diese Einschätzung indem sie im Hinblick auf die konzeptionell-analytische Forschungsperspektive deutlich machen, dass „[w]ithout political participation (input), it is simply not possible to know which policies accord the ‘public interest’ (output)“. Daneben wird diese Sichtweise explizit auch von Lord (2008: 4) unterstützt, dessen normatives Demokratieverständnis in vielen Aspekten der hier eingenommenen Position entspricht. Er sieht „good reasons for considering consequential Justification for democracy to be secondary to intrinsic Justification ones“ (Lord 2008).

Die Kernidee einer intrinsisch motivierten Auslegung von demokratischer Legitimation besteht laut Cohen (1996: 95) darin, dass die Ausübung staatlicher bzw. politischer Macht „arise[s] from the collective decisions of the members of a society who are governed by that power“. Hinsichtlich der Legitimität einer politischen Einzelentscheidung sind somit die Akzeptanz und die Unterstützung bezüglich der *prozessualen Bedingungen* ihres Zustandekommens sowie dem finalen *Inhalt* zu evaluieren (Beetham 1991). Die Kriterien für eine entsprechende empirische Überprüfung müssen normativ hergeleitet und klar umrissen sein (Morlino 2009: 212, 218); (Mansbridge 2003: 515).

Es bleibt allerdings fraglich, wie diese normative Einordnung vor dem Hintergrund der eingangs erwähnten Position von Rokeach (1973) zu beurteilen ist, wonach stabilen gesellschaftlichen Präferenzen bezüglich allgemeiner Ziele eine hohe situations- bzw. policy-spezifische Präferenzvariabilität gegenübersteht. Diese Varianz verhindere die Erreichung von Metazielen und verschlechtere die Output-Legitimation, so die Argumentation. Aus einem

intrinsisch-demokratischen Blickwinkel betrachtet erscheint es evident, dass Gesetzesvorschläge neben verschiedenen spezifischeren Akteursinteressen vorwiegend auch unterschiedliche gesellschaftliche Metaziele betreffen, die auf konkreter Policy-Ebene oftmals miteinander konfliktieren und deren Relevanz für die Bürger im Einzelfall ausgehandelt werden muss. Meist zeigt sich erst hier, wie sich einzelne politische Maßnahmen auf konkrete Lebenssituationen auswirken (könnten) und wie beispielsweise zwischen den Metazielen Bekämpfung des Klimawandels und Sicherstellung einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft abzuwägen ist. Ferner kann in entsprechenden Aushandlungsprozessen sichergestellt werden, dass Beschlüsse nicht nur im Sinne der Allgemeinheit – also der Mehrheit – sondern auch unter Berücksichtigung der Rechte und Interessen von Minderheiten getroffen werden. Die breite Teilnahme der Bürger am politischen Prozess und die Aushandlung unterschiedlicher Ziele und Vorstellungen stellt somit kein notwendiges Übel eines politischen Prozesses, sondern aus intrinsischer Perspektive den Kern eines demokratisch legitimierten Verfahrens dar. Der empirische Teil dieser Arbeit wird daher die Legitimität des Politikprozesses zur EE-Richtlinie aus einer intrinsischen Demokratieperspektive heraus beurteilen.

Unterdessen werden die Teilergebnisse und das Endresultat des Prozesses auf Grundlage eines outputorientierten konsequentialistischen Performanzverständnisses bewertet. Die *inhaltliche* Einschätzung des Prozessergebnisses findet somit anhand extern festgelegter Standards statt, die unter dem Oberbegriff *Klimaperformanz* subsumiert und in den Abschnitten 9.3 und 11.1 detailliert vorgestellt werden. Obgleich das Ziel dieser Arbeit darin besteht, etwaige Zusammenhänge zwischen demokratischer Qualität und Klimaperformanz zu identifizieren, kann letztere somit keine Wirkung auf die normative Ausprägung der demokratischen Prozesslegitimation entfalten. Die *demokratische* Output-Performanz ergibt sich vielmehr unmittelbar aus der demokratischen Qualität des Prozesses, wohingegen die Klimaperformanz unabhängig davon definiert und bestimmt wird. Es wird daher die Position vertreten, dass zwischen der Ergebnisbeurteilung aus demokratischer und aus inhaltlicher Perspektive unterschieden werden muss. Somit wäre es möglich, dass eine höhere demokratische Prozesslegitimation zu einer Schwächung der traditionell output-orientierten Legitimationsbasis der EU führt (Greenwood 2007: 339). Gleichzeitig ist allerdings auch das Gegenteil oder eventuell sogar ein Ausbleiben möglicher Zusammenhänge denkbar.

Die empirische Analyse wird sich der Beantwortung dieser Frage widmen, indem sie den Einfluss der Demokratiequalität auf die Klimaperformanz im Policy-Prozess zur EE-Richtlinie in den Blick nimmt. Vor dem Hintergrund der hier eingenommenen normativen Positionierung, insbesondere hinsichtlich der teilnahmeorientierten Beurteilung der demokratischen Legitimation, wird das klimaperformative Niveau der Verhandlungen und dessen demokratische Qualität mit Hilfe eines primär theorietestenden Process Tracings durchgeführt.

Im folgenden Kapitel werden die normativen und empirischen Untersuchungsdimensionen zur Beurteilung der demokratischen Prozessqualität eingeführt.

### 3 Demokratiethoretische Einordnung

Die Ausführungen des vorangegangenen Kapitels haben gezeigt, dass kontrafaktische Idealtypen in Form normativer Demokratiethorien eine adäquate Basis für die Bestimmung der demokratischen Legitimation des hier beleuchteten Politikprozesses darstellen. Anschließend an die vorgestellten Leitgedanken von Demokratie im Sinne einer teilhabeorientierten und responsiven Entscheidungsfindung wird die Bestimmung der demokratischen Legitimation des Policy-Prozesses zur EE-Richtlinie auf Grundlage der deliberativen Demokratiethorie vorgenommen.

Die deliberative Demokratiethorie dominiert seit mehr als zwei Jahrzehnten die politikwissenschaftliche Demokratiedebatte. So wird ihre Entwicklung und Verbreitung im Fachdiskurs der 1990er Jahren auch als „deliberative turn“ bezeichnet (Saretzki 2010). Insbesondere Habermas (1998b) hat dazu beigetragen, dass die deliberative Demokratiethorie laut Dryzek (2007, zit. n. Schaal & Ritzi 2009: 5) „zu dem zentralen Paradigma innerhalb der zeitgenössischen politischen Theorie avanciert ist“. Dies gilt laut Chambers (2003) seit Anfang des Jahrtausends auch für die empirische Analysepraxis. Auf den ‚deliberative turn‘ folgte somit nach ungefähr einer Dekade der ‚empirical turn‘ der deliberativen Demokratiethorie.

Thompson (2008: 511) bezeichnet die Werte Partizipation sowie die Deliberation selbst als die beiden „major values“ der deliberativen Demokratiethorie, was auch innerhalb des wissenschaftlichen Diskurses die prominenteste Position darstellt (u.a. vertreten von Ackerman & Fishkin 2004; Fischer 2007; Fung & Cohen 2004; Saretzki 2009).<sup>15</sup> Im Folgenden findet eine theoretisch-normative Einordnung in die deliberative Demokratiethorie auf Grundlage dieser ‚major values‘ statt.

#### 3.1 Deliberation als erstes ‚major value‘ der Theorie

Das erste normative Haupterfordernis der deliberativen Demokratiethorie ist nach Thompson (2008: 511) die Deliberation selbst, worin gleichzeitig das innovative der Theorie hinsichtlich der Voraussetzungen für einen demokratisch legitimen Prozess besteht.<sup>16</sup> Im Zuge eines ebensolchen Prozesses wird demnach von den teilnehmenden Bürgern bzw. ihren Ver-

---

<sup>15</sup> Die normative Bedeutung des Aspekts der Partizipation (inklusive damit verbundener Kriterien wie Offenheit oder Transparenz) variiert allerdings zum Teil deutlich.

<sup>16</sup> Die deliberative Demokratiethorie stellt ein großes Forschungsfeld dar, welches hier nicht in sämtlichen Facetten dargestellt werden kann. Für weitergehende Informationen bieten neben dem Artikel von Thompson (2008) auch die Publikationen von Bohman (1998), Chambers (2003) sowie Parkinson und Mansbridge (2012) einen guten Überblick.

tretern in einem politischen Prozess erwartet, dass sie ihre Forderungen und Positionen begründen und auf Begründungsmuster anderer Akteure im Prozess eingehen (Thompson 2008: 511). Diese diskursive Bedingung des „reason-giving and reason-taking“ ist unbestrittener Bestandteil sämtlicher theoretischer Perspektiven der deliberativen Demokratietheorie (Auberger & Iszkowski 2007: 278).

Auf Grundlage eines solchen, auf argumentativer Überzeugungsarbeit basierenden Prozesses soll zwischen den beteiligten Akteuren schlussendlich eine einvernehmliche Positionierung und somit Konsens entstehen. Um eine aus deliberativer Perspektive legitime Einigung zu erreichen, sollten die in den Prozess eingebrachten Argumente außerdem rational, also gut bzw. angemessen begründet sein (Bohman 1996; Dryzek 2002; Fischer 2007: 226; Fung & Wright 2003). Dies impliziert, dass sich der Argumentationsaustausch zwischen den beteiligten Akteuren offen hinsichtlich rationaler Gegenargumente zeigt (Auberger & Iszkowski 2007: 278). Das Ziel der Teilnehmer eines deliberativen Settings darf es daher nicht sein, eine vorgefertigte Position unabhängig von (möglichen) Gegenargumenten unter allen Umständen beibehalten und durchsetzen zu wollen. Vielmehr sollte die grundsätzliche Bereitschaft bestehen, mit anderen Teilnehmern in einen diskursiven Austausch über die Notwendigkeit bzw. die Angemessenheit einer bestimmten Position oder Handlung zu treten und diese somit zu überzeugen oder selbst von einem der Anfangsposition zuwiderlaufenden Argument überzeugt zu werden (Schmidt 2008: 312). Ein deliberatives Setting zeichnet sich somit auch dadurch aus, dass „individual and collective perspectives and positions are subject to change“ (Forst 2001: 346).

Die Unterscheidung zwischen offenem, argumentationsbasiertem Austausch und einer Gegenargumenten verschlossenen, strategischen Positionierung lässt sich auch unter den Überschriften ‚Arguing‘ und ‚Bargaining‘ zusammenfassen (z.B. Risse 2000). Um ein von sachlichen Argumenten dominiertes Gesprächsklima des ‚Arguing‘ zu schaffen ist gemäß Brand und Fürst (2002: 25) „die wechselseitige Respektierung der Konfliktpartner“ und deren jeweiligen Positionen nötig. Ferner ist sämtlichen Theorieperspektiven der deliberativen Demokratietheorie gemein, dass der Diskurs zwischen den Akteuren eines Policy-Prozesses primär durch die Überzeugungskraft der Argumente und nicht durch etwaige extra-argumentative Ressourcen wie finanzielle Ausstattung oder hierarchische Beziehungen zwischen den Akteuren geprägt sein sollte (Eriksen 2007: 96f). Habermas (1998a) führt diesbezüglich aus, dass der Vorrang von Argumenten auch insofern sichergestellt werden muss, als dass sämtliche Teilnehmer die gleichen Chancen und Rechte haben sollten, ihre Position vorzubringen und auf Positionen anderer Personen zu reagieren. Die deliberative Demokratie ist daher der „kommunikativen Rationalität eines demokratischen Forums verpflichtet“ (Saretzki 2010: 129).

Eine tiefere Erörterung der obigen Punkte sowie die daraus folgende Vorstellung des empirischen Analyseverfahrens findet in Abschnitt 6.5 statt.

### **3.2 Partizipation als zweites ‚major value‘ der Theorie**

Als die zweite normative Voraussetzung eines legitimen deliberativen Entscheidungsfindungsprozesses definiert Thompson (2008: 511) breite und repräsentative Partizipationsmöglichkeiten. Bezüglich der Bedeutung bzw. des Gewichts dieser zweiten Kernbedingung gibt es im akademischen Diskurs allerdings unterschiedliche Auffassungen, weshalb im Folgenden eine entsprechende Einordnung vor dem Hintergrund der hier vertretenen normativen Grundpositionierung zu Demokratie stattfindet.

Ein prominenter partizipationskritischer Ansatz stellt der deliberative Supranationalismus dar (Joerges & Neyer 1997; Joerges 2007).<sup>17</sup> Gemäß Majone (1999), wird Deliberation auf EU-Ebene im Rahmen des deliberativen Supranationalismus in erster Linie als Garant für ein effektives und qualitativ hochwertiges Policy-Ergebnis verstanden und somit eine konsequentialistische Demokratieperspektive im Sinne eines ‚government for the people‘ eingenommen.<sup>18</sup> Eine entsprechend effiziente und aus Ergebnissicht effektive Entscheidungsfindung soll im Zuge eines deliberativen Prozesses in konsensorientierten Expertenkomitees erreicht werden (Joerges & Neyer 1997; Haas 1992; Majone 1999). Der Widerspruch des Konzepts zum hier vertretenen intrinsischen Demokratieverständnis ist somit in der Effektivitätsbestimmung des politischen Outputs auf Grundlage extern und prozessunabhängig definierter Standards zu sehen. Gleiche und weitreichende Teilhabemöglichkeiten im politischen Prozess sind auf dieser Grundlage nicht nötig. In den Worten von Auberger und Iszkowski (2007: 281) liegt die Gefahr des Konzepts somit in einer „expert governance detached from a democratic public neglecting the requirement of transparency and openness“.

Vor diesem Hintergrund misst diese Arbeit der zweiten Schlüsseldimension der deliberativen Demokratie – der Partizipation – zur Sicherstellung eines ‚government by and of the

---

<sup>17</sup> Da die normative Grundannahme dieses Konzepts der hier eingenommenen Perspektive zur demokratischen Legitimation zuwiderläuft, wird nur auf den Kern des Konzepts eingegangen. Für Details sei daher auf die oben angegebenen Publikationen verwiesen.

<sup>18</sup> Majone geht davon aus, dass die demokratische Input-Dimension – also in erster Linie Partizipation – und die demokratische Output-Dimension konzeptionell voneinander getrennt betrachtet werden können. Ferner sieht er politische Maßnahmen auf EU-Ebene in erster Linie als regulative Instrumente an, die auf eine Korrektur von Marktversagen abzielen und somit keine redistributiven Vorschriften darstellen. Politische Entscheidungen entfalten dieser Lesart nach für alle Beteiligten positive Folgen. Daher sei eine tiefere Demokratisierung europäischer Policy-Prozesse nicht notwendig. Der vorliegenden Arbeit liegt ein grundlegend anderes Verständnis hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen Input- und Outputdimension zugrunde (siehe letztes Kapitel), weshalb sie hinsichtlich der notwendigen demokratischen Legitimation europäischer Policy-Prozesse eine andere Position einnimmt (siehe Kapitel 7).

people‘ eine zentrale normative und dementsprechend auch empirische Bedeutung bei. Konkret wird der Deliberation zur Sicherstellung eines demokratisch legitimen Prozesses das normative Erfordernis eines partizipativen und inklusiven Prozessgeschehens vorangestellt. Deliberation wird daher nicht per se als förderlich für die demokratische Legitimität politischer Ergebnisse angesehen (so auch Friedrich 2007: 7 und Eriksen 2003: 211, 217). Vielmehr kommt es darauf an, dass eine deliberierende Gruppe nicht aus einem geschlossenen und womöglich einseitig besetzten Akteurszirkel besteht, sondern dass „citizens take part in a process aimed at producing laws that are mutually justifiable to all citizens“ (Thompson 2008: 504, ähnlich: Cohen & Sabel 2003: 366f). Es muss somit sichergestellt sein, dass die Argumente sämtlicher Personen, die von der Entscheidung betroffen sind bzw. von ihr betroffen sein könnten, durch gleiche Partizipationsrechte die Möglichkeit erhalten, im Prozessgeschehen widergespiegelt zu werden.

Eine entsprechende Inklusion aller Stimmen beschreiben Nanz und Steffek (2008: 12) als eines der „core principles of democratic political deliberation“ und somit als „key issue that affects the democratic quality of decision making“. Auch Mansbridge u.a. (2012: 12) begreifen „[t]he inclusion of multiple and plural voices, interests, concerns, and claims on the basis of feasible equality (...) [as] the central element of what makes deliberative democratic processes democratic.“ (Mansbridge u.a. 2012: 12). Walk (2008: 79) macht diesbezüglich auf eine zentrale Parallele zwischen deliberativen und partizipatorischen Demokratietheorien aufmerksam: Demnach hat bereits Pateman (1970: 43 zit. n. Walk 2008: 79) Partizipation „vor allem auch auf den Entscheidungsprozess“ im Sinne der „Herstellung einer gleichberechtigten Einflussnahme auf die Politikergebnisse“ bezogen. Diese Einflussnahme darf laut Pateman nicht auf die Kanäle der repräsentativen Demokratie beschränkt bleiben, sondern muss durch Mechanismen der steten Teilnahme der Bürger ergänzt werden um demokratisch legitime Prozesse sicherzustellen (Pateman 1970: 43 zit. n. Walk 2008: 79).

Auf die normativ hervorgehobene Bedeutung der Partizipationsdimension im Sinne gleicher Teilnahme- und Kommunikationsrechte weist auch Stie (2010: 64) hin, indem sie die Inklusion betroffener Parteien als „the normative source feeding or ‘explaining’ the importance of the other criteria“ beschreibt. So begreift sie die Rolle weiterer zentraler Faktoren eines deliberativ-demokratischen Prozessgeschehens, wie z.B. Transparenz oder Nachvollziehbarkeit, als instrumentell für die Realisierung breiter und gleicher Partizipationsbedingungen. Deren vorrangige normative Bedeutung wird auch in der vorliegenden Analyse Anwendung finden. Auch Friedrich (2007: 8) stellt in Anlehnung an Elster (2002c) heraus, dass der analytische Fokus bei der Bestimmung der demokratischen Legitimation von EU-Politikprozessen nicht nur auf der argumentativen Rationalität, sondern mindestens zu gleichem Teil auf der repräsentativen Inklusion der betroffenen Parteien liegen müsse.

Obwohl somit die radikale Sicht des deliberativen Supranationalismus hinsichtlich der dominierenden Stellung von Experten im Prozess in der vorliegenden Arbeit abgelehnt wird, erscheint eine breite Einbeziehung kompetenter Parteien auch aus deliberativer Perspektive heraus wichtig und sinnvoll. So verfügen betroffene und interessierte Akteure, gerade bei komplexen Themen, meist nicht über das notwendige bzw. vollständige Wissen, um eine aus kognitiver Sicht „richtige“ Entscheidung zu treffen. Ohne möglichst umfassende und ausgewogene Informationen über das vorliegende Policy-Problem und dessen Lösungsoptionen fehlt mitunter somit auch jenen Akteuren die Basis, um einen gemeinwohlorientierten Konsens zu finden (Stie 2010: 53f).

Die demokratische Legitimation des in dieser Arbeit untersuchten Politikprozesses ergibt sich somit in großen Teilen aus dessen partizipativer Qualität. Ein deliberativer Austausch kann demgegenüber ohne breite Teilhabe nur unter bestimmten Bedingungen einen legitimierenden Effekt nach sich ziehen (mehr hierzu in Abschnitt 6.5).

### 3.3 Gemeinwohlorientierter Output

Unter der Voraussetzung der beiden vorgestellten Schlüsseldimensionen der deliberativen Demokratietheorie – also eines sowohl partizipativ als auch argumentativ geprägten Prozessgeschehens – stellt ein gemeinwohlorientierter regulativer Output das Ergebnis politischer Verhandlungen dar. In den Worten von Nanz und Steffek (2008: 5) sind es die „interests, preferences and aims that comprise the common good that ‘survive’ the process of deliberation“.

Dieser unmittelbare Zusammenhang von Input und Output wird oftmals als der wichtigste Unterschied zwischen deliberativen und partizipativen Demokratiemodellen ins Feld geführt. Im Gegensatz zu rein partizipativen Konzepten ist Partizipation in deliberativen Demokratieentwürfen laut Schaal und Ritzi (2009: 5) nicht als „intrinsischer Wert“ anzusehen, „sondern steht (...) in einem direkten Zusammenhang mit der Qualität des Outputs des demokratischen Prozesses“. Einige deliberative Demokratietheoretiker gehen allerdings davon aus, dass eine deliberative Entscheidungsfindung *auch* einen substantiellen, epistemischen Wert besitzt, also ebenso aus konsequentialistischer Output-Perspektive ein besseres Ergebnis generiert (Estlund 1997; Martí 2006; Möglichkeit sieht auch Eriksen 2009). Gleichzeitig betont Walk (2008: 79) allerdings, dass auch in den meisten partizipativen Demokratiekonzepten „öffentliche Diskussion und Kommunikation (...) ein bedeutendes Element [darstellt] um Gemeinwohl zu generieren“. Vor dem Hintergrund dieser Aussage erscheinen deliberative Demokratieentwürfe eher als Konkretisierung und Weiterentwicklung partizipativer Modelle denn als im Kern neues Konzept.

Die hohe Bedeutung dieser beiden ‚major values‘ legt indes den Schluss nahe, dass eine hohe partizipative und deliberative Qualität zu jedem Zeitpunkt des Prozessverlaufs vorherrschen muss, um ein demokratisch legitimes Ergebnis zu generieren. Diese Deutung kann Thompson (2008: 513) und Lösch (2004: 221) folgend allerdings nur auf die empirische Analyse eines einzelnen und abgeschlossenen deliberativen Settings angewendet werden und ist bei der Hinwendung zu einem vollständigen Policy-Prozesses zum Teil zu relativieren. In diesem Fall ist die deliberative Demokratietheorie vielmehr als „prozeduraler Demokratieansatz“ zu verstehen (Lösch 2004: 221). Folglich gilt es, die einzelnen Teilaspekte des Prozesses im Hinblick auf deren Beziehung zum Prozess als Ganzes zu bewerten und entsprechend differenziert analytisch zu betrachten. Thompson (2008: 513) weist diesbezüglich darauf hin, dass insbesondere im Zuge einer Prozessanalyse die deliberative Demokratietheorie nicht als „one size fits all“-Ansatz betrachtet werden darf und die Ausprägung deliberativer Elemente je nach konkretem Prozesszeitpunkt unterschiedlicher normativer Performanzanforderungen unterliegen.

Diese grundlegenden Positionen werden im Zuge der Entwicklung des empirischen Analyserasters in Kapitel 6 berücksichtigt.

### **3.4 Unterscheidung zwischen ‚conception‘ und ‚practice‘ von Deliberation**

Die vorangegangenen Ausführungen stützen die Position, wonach es für die Bewertung der demokratischen Legitimation eines politischen Prozesses aus deliberativ-partizipativer Perspektive einer realitätskompatiblen „Übersetzung“ einiger normativer Prämissen bedarf. Im Folgenden werden hierzu generelle Überlegungen als Basis für die Ausdifferenzierung der empirischen Kriterien in Kapitel 6 angestellt.

Anknüpfend an Abschnitt 3.2 ist hier zunächst anzuführen, dass je nach Rahmenbedingungen (Zeitpunkt, Zusammensetzung etc.) auch eine instrumentell orientierte Teilhabe von Experten auf Grundlage des entwickelten normativen Rahmens gerechtfertigt werden kann. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn entsprechende Beteiligungssettings im Vorhinein von einem legitimen Akteurskreis beauftragt wurden (Gutmann & Thompson 2004). Auch ist eine frühe und inhaltlich breite Einbeziehung von Experten in den Prozess insofern wichtig, als dass betroffene und interessierte Akteure so auch die kognitive Informationsbasis zur Verfügung haben, um verantwortungsvolle Entscheidungen treffen zu können. So sollte auf konkreter Policy-Ebene auf eine möglichst diverse Zusammensetzung entsprechender Akteure in verschiedenen Foren (Workshops, Projektkonsortien für Auftragsstudien etc.) ge-

achtet werden. Obwohl Experten somit einen legitimen Platz im Prozessgeschehen einnehmen können, dürfen sie keine richtungsweisenden politischen Entscheidungen treffen (Stie 2010). Letztere können vielmehr nur dann als demokratisch legitimiert gelten, wenn sie von einem partizipatorisch-deliberativ geprägten Setting angenommen werden.

Die vorliegende Arbeit schließt sich somit einem theoretisch-normativen Verständnis der deliberativen Demokratietheorie an, in welchem die „practice of deliberation“ von der „conception of deliberation“ getrennt betrachtet wird (Thompson 2008: 515). Ergo setzt eine hohe demokratische Prozessqualität nicht voraus „that every practice in deliberative democracy be deliberative but rather that every practice at some point in time be deliberative justified“ (Gutmann & Thompson 2004 und Macedo 1999, zit. n. Thompson 2008: 515). Diese „Berechtigung“ vorausgesetzt, können auch von ‚Bargaining‘ geprägte Settings je nach konkreten Rahmenbedingungen als demokratisch legitim betrachtet werden (Gehring & Kerler 2008). Stie (2010: 65) betont diesbezüglich die Bedeutung von deliberativ geprägten Prozesselementen „at different junctures of the process, i.e. prior to Bargaining and decision-taking/voting“ (weitere Erläuterungen folgen in Abschnitt 6.5).

In eine ähnliche Richtung weist auch die Position von Parkinson (2006: 174), wenn er deliberative Demokratieforscher dazu auffordert, über „legitimacy across multiple deliberative moments and the wider deliberative system“ nachzudenken. Diesen Ansatz aufgreifend, appelliert Thompson (2008: 514) an Empiriker, den Forschungsfokus von der kleinteiligen Analyse der Interaktion isolierter Gruppen auf die Erfassung der kombinierten Wirkung mehrerer relevanter Settings auf den Prozess als Ganzes zu lenken. Ferner geht es, so Thompson (2008: 514) weiter, auch darum herauszufinden, „how deliberation relates to (not only compares to) other modes of decision-making“. Er geht letztlich sogar davon aus, dass deliberative Demokratie unterschiedliche Formen der politischen Interaktion jenseits der Deliberation umfassen kann, wobei diese als Teil des politischen Prozesses verstanden werden müssen und nicht der Deliberation. Wie und wann Deliberation konkret im demokratischen Prozess anzutreffen ist und in welchem Verhältnis deliberative Settings zu anderen (demokratischen) Modellen der Entscheidungsfindung stehen, wird somit laut Thompson (2008: 514) zu einer Schlüsselfrage in empirischen Analysen. Ferner stellt er fest, dass diesem Punkt bislang sowohl theoretisch als auch empirisch zu wenig Aufmerksamkeit zuteilwurde. Beide Forschungslücken werden im Zuge der vorliegenden Arbeit angegangen.

Diese offene Herangehensweise macht es allerdings auch notwendig, gerade die Prozessmodi jenseits partizipativ-deliberativer Bedingungen – sei es in Form geschlossener Expertengruppen, ‚Bargaining‘-Situationen, schriftlicher Stakeholder-Konsultationen oder dergleichen – im Zuge empirischer Analysen besonders kritisch zu betrachten. So haben zahlreiche Studien gezeigt, dass beispielsweise Expertengruppen ihr oftmals eher auf technische

Fragen reduziertes Mandat mitunter auf politische Fragen ausweiten (u.a. Baldwin & Cave 1999: 151; Greenwood 2007: 338f; Knill & Lenschow 2003: 9).

Zusammenfassend betrachtet bedarf es somit einer gewissenhaften Anpassung bzw. "Übersetzung" der normativen Anforderungen an die empirische Realität, soll die deliberative Demokratietheorie einen praktischen Nutzen über die Einzelfallanalyse hinaus entfalten. Die folgenden Abschnitte präsentieren die Basis für ein entsprechendes Vorgehen im Zuge der Prozessanalyse.

### **3.5 Interessenaggregation und Deliberation**

Das Verhältnis zwischen aggregativen und deliberativen Demokratiemodellen ist in der theoretischen Debatte umstritten, weshalb im Folgenden auf Grundlage des akademischen Diskurses zu dieser Frage eine Einordnung vorgenommen wird. Hintergrund dieser Positionierung ist der Umstand, dass politische Prozesse (gleich auf welcher Ebene) in der Praxis stets aggregative Elemente umfassen und diese daher einer normativen Beurteilung bedürfen.

Im Gegensatz zur deliberativen Demokratie zielen aggregative Demokratiekonzepte darauf ab, *exogen* festgelegte individuelle Präferenzen im politischen Prozess zusammenzuführen und darüber abzustimmen (Auberger & Iszkowski 2007: 278). Es geht somit primär um die Frage, inwiefern sich *ex ante* entwickelte Positionen im Prozessergebnis widerspiegeln und nicht darum, wie sich diese im argumentativen Austausch entwickeln (Stie 2010: 26). Demgegenüber besteht in eben diesem argumentativen Austausch, und somit der *endogenen* Entwicklung von Präferenzen im Laufe des (politischen) Prozesses, ein zentrales Legitimationsmerkmal der deliberativen Demokratie (Auberger & Iszkowski 2007: 278; Friedrich 2007: 8).

Auberger und Iszkowski (2007: 278) vertreten allerdings die Ansicht, dass diese Dichotomie, insbesondere in der politischen Praxis, nicht aufrechtzuerhalten ist. So führen sie unter anderem ins Feld, dass in politischen Institutionen *de facto* nie nur eine dieser beiden Möglichkeiten der Präferenzentwicklung stattfindet. Bei Einnahme einer empirisch-praktischen Perspektive können somit „both theoretical paradigms (...) be realized by the same institution“ (Auberger & Iszkowski 2007: 278). Vor diesem Hintergrund schließt sich die vorliegende Arbeit der Position an, dass die klassischen Formen der aggregativen Demokratie, insbesondere repräsentative Modelle, durch deliberative Prozesselemente bei der Herbeiführung einer demokratisch legitimen Entscheidung positiv beeinflusst werden. Diese Haltung kommt auch im folgenden Zitat von Chambers (2003: 308) zum Ausdruck:

„Consent (and, of course, voting) does not disappear. Rather, it is given a more complex and richer interpretation in the deliberative model than in the aggregative model. Although theorists of deliberative democracy vary as to how critical they are of existing representative institutions, deliberative democracy is usually not thought of as an alternative to representative democracy. It is rather an expansion of representative democracy.”

Diese „Legitimationsexpansion“ kommt dann zum Tragen, wenn in Policy-Settings der repräsentativen Demokratie eine deliberative Gesprächskultur herrscht. Ferner sind auch aggregative Mechanismen des Stakeholder-Inputs unter der Voraussetzung positiv einzuschätzen, dass über die unterschiedlichen Positionen im Nachhinein eine offene deliberative Debatte geführt wird. Diese Sichtweise entspricht auch dem von Mansbridge (2003: 515) vertretenen Verständnis von demokratischer Legitimation. Vor dem Hintergrund der bisherigen normativen Positionierung schließt sich diese Arbeit dieser Position an und begreift demokratische Legitimität wie folgt (2003: 515):

„Conceiving of democratic legitimacy as a spectrum and not a dichotomy, one might say that the closer a system or representation comes to meeting the normative criteria of democratic aggregation and deliberation, the more that system is normatively legitimate.”

In Kapitel 6, in dem die Indikatoren für die empirische Analyse vorgestellt werden, wird das konkret-fallbezogene Verständnis dieses Standpunkts weiter verdeutlicht.

Im Hinblick auf die europäische Policy-Ebene erkennt auch Schmalz-Bruns (1999: 228f) die Vorzüge einer deliberativen Debattenführung. Gleichzeitig warnt er jedoch davor, dass für deren positive Wirkung auf die demokratische Prozesslegitimation auch majoritäre und assoziative Strukturen notwendig sind (Schmalz-Bruns 1999: 228f):

„Die sich auf diese Weise ergebenden Vorteile u.a. einer kooperationsfördernden Lockerung der Bindung an vorentschiedene Verhandlungspositionen, der erleichterten Inklusion von Akteuren, der Erweiterung der entscheidungswirksamen Spielräume für Argumentationen (Benz 1998: 565f) werden freilich nur dann nicht um den Preis inakzeptabler demokratischer Legitimationsverluste erkaufte, wenn zugleich sichergestellt ist, daß die Verhandlungen in ein institutionelles Arrangement eingebettet werden, das in den Verhandlungssystemen unterschiedliche Angriffspunkte auch für Strukturen majoritärer und assoziativer Legitimation bildet.“

Die vorliegende Arbeit betrachtet somit neben den deliberativen Rahmenbedingungen der Entscheidungsfindung auch die Einbindung (und bestenfalls argumentative Verarbeitung) aggregativer Positionen als demokratisch legitim. Ferner wird davon ausgegangen, dass auch im Zuge deliberativ-partizipativer Prozesse (Zwischen-)Entscheidungen regelmäßig auch majoritär durch legitimierte Akteure getroffen werden müssen (mehr zur Akteursperspektive in Kapitel 4).

### 3.6 Deliberativ-partizipative Legitimation auf transnationaler Ebene

Die Bewertung der demokratischen Legitimation von Prozessen und Entscheidungen auf trans- und supranationaler Ebene sieht sich ungleich größeren Herausforderungen gegenübergestellt als entsprechende Analysen auf niedrigeren politischen Ebenen (nationalstaatlich, regional, kommunal etc.). Gründe hierfür sind zum einen Bedenken ob der Angemessenheit der deliberativ-partizipativen Grundlage einer solchen Beurteilung und zum anderen weitgehend fehlende praktisch-empirische Beispiele. Während der letztgenannten Herausforderung durch die Entwicklung eines neuen Indikatorensets begegnet wird, widmet sich der folgende Abschnitt zunächst der normativen Basis.

So macht Walk (2008: 80) im Hinblick auf den Ablauf von Entscheidungsfindungsprozessen auf trans- bzw. supranationaler Ebene auf die „Diskrepanz zwischen dem Kreis der an öffentlichen Entscheidungen beteiligten und den von ihnen Betroffenen“ aufmerksam. Als weiteren legitimationshemmenden Faktor identifiziert Schmalz-Bruns (1999) die fehlende gemeinsame politische Identität in politischen Zusammenschlüssen jenseits der nationalen Ebene. Diese Problematik sowie die heterogene Interessenstruktur innerhalb der Bevölkerung lässt aggregative Formen der Willensbekundung und -entwicklung auf jener Ebene zunächst problematisch erscheinen, was vielfach durch die mangelhaften institutionelle Bedingungen verstärkt wird.

Die EU ist diesbezüglich allerdings insofern als Sonderfall anzusehen, als dass es sich hier um die am höchsten entwickelte Form der Governance jenseits des Nationalstaates handelt, in der mit dem Europäischen Parlament eine gewählte Volksvertretung sowie zahlreiche weitere Kanäle der Beteiligung für die Bürger existieren. Obgleich eine angemessene Zusammenführung variierender Interessen auch auf EU-Ebene mit größeren Herausforderungen einhergeht als beispielsweise auf nationaler Ebene, ist sie bei weitem nicht mit so hohen Hürden verbunden wie beispielweise im Fall anderer transnationaler Settings (z.B. Vereinte Nationen, internationale Vertragsverhandlungen). Vor dem Hintergrund der vorhandenen Repräsentations- und weiterer Mitwirkungsstrukturen auf EU-Ebene (Konsultationen, Europäisches Bürgerbegehren etc.), erscheinen nach Schmalz-Bruns (1999) insbesondere deliberative Verfahren als geeignet, um den angesprochenen Legitimationsproblematiken entgegenzusteuern. Eine entsprechende Prozessgestaltung würde gar ein ex ante-Gemeinschaftsgefühl obsolet machen, da es im Zuge der Verhandlungen erzeugt werde.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Diesbezüglich machen Nanz und Steffek (2005: 368) auf die starke Strömung innerhalb der EU Governance-Forschung aufmerksam, wonach sich diese vermehrt deliberativen Demokratiekonzepten zuwendet, „in order to devise some blueprint for institutional reform“.

Dies legt nahe, dass gerade auf EU-Ebene neben einer partizipativen und aggregativen Prozessgestaltung insbesondere eine deliberativ geprägte Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Standpunkten die demokratische Legitimation positiv beeinflusst. Jene Einschätzung wird auch von Schmalz-Bruns (1999: 218) selbst bestätigt, indem er neben der Bedeutung deliberativer Strukturen auch die zentrale Rolle partizipativer Elemente als Basis für das Zustandekommen legitimer Entscheidungen auf supranationaler Ebene betont. Diese normative Verknüpfung wird auch von Nanz und Steffek (2008: 6) angestellt, wobei sie sich (im Gegensatz zu Schmalz-Bruns) deutlich vom Konzept der „expert deliberation“ distanzieren:

„Deliberative democracy must ensure that citizens’ concerns feed into the policy-making process and are taken into account when it comes to a decision on binding rules. It is therefore crucial to open the process of political deliberation within international organizations both to public scrutiny and to the input of stakeholders’ concerns. (...) Moreover, what is missing in the model of expert deliberation is a strong link for communication between the global constituency and the international organizations in which crucial decisions are made.“

Die Kernaussage dieses Zitats wird von den beiden Autoren wenig später wie folgt auf den Punkt gebracht (Nanz & Steffek 2008: 6):

„Therefore, deliberative procedures in international organizations need to be complemented by participatory practices in order to push global governance towards democratization.“

Auch in einer früheren Publikation führen Nanz und Steffek (2005: 369) aus, dass die demokratische Legitimation von Entscheidungen insbesondere davon abhängt, „to which those affected by them have been included in the decision-making process and have had the (equal) opportunity to influence the outcomes“. Darüber hinaus erkennt auch Walk (2008: 51) die Notwendigkeit, die „strukturellen Demokratiedefizite“ in internationalen Governance-Systemen durch „ausreichende Partizipation der Akteure“ auszugleichen. Dabei versteht sie deliberative Demokratiekonzepte als eine Variante der partizipatorischen Demokratietheorie und nimmt somit eine vergleichbare Position hinsichtlich der legitimierende Wirkung dieser beiden Dimensionen ein, wie sie hier vertreten wird.<sup>20</sup>

Vor diesem Hintergrund ist zum einen festzuhalten, dass eine auf Partizipation und Deliberation beruhende normative Basis für die Analyse der demokratischen Qualität von EU Policy-Prozessen generell als geeignet erscheint. Auch wird deutlich, dass der analytischen Frage der praktischen Ausgestaltung partizipativer Kanäle und deliberativer Settings besondere Aufmerksamkeit im Zuge der empirischen Analyse zuteilwerden muss.

---

<sup>20</sup> Auf Akteursebene weicht Walks Position allerdings von der hier vertretenen Sichtweise einer möglichen legitimationsfördernden Wirkung von organisierten Interessen ab. Walk sieht diesbezüglich sehr viel stärker die Notwendigkeit, die Bürger direkt in den politischen Prozess einzubeziehen als auf indirekte Vertretung zu setzen. Die Akteursfrage wird in Kapitel 4 dieser Arbeit eingehend behandelt.

## 4 Demokratische Legitimation und Akteure im politischen Prozess

Vor dem Hintergrund der partizipativ-deliberativ orientierten Beurteilung der demokratischen Legitimation spielt die Frage der teilnehmenden Akteure und deren Rolle bzw. Gewicht im Prozess eine zentrale Rolle. Das folgende Kapitel stellt daher eine differenzierte Herangehensweise zur Einstufung verschiedener Akteure bzw. Akteursgruppen vor.

In Übereinstimmung mit Walk (2008) zeigt sich die vorliegende Arbeit prinzipiell offen gegenüber einer Governance-Perspektive, nach der neben repräsentativen Institutionen auch die „Mitwirkungsmöglichkeiten aller Akteure, die von einer Handlung betroffen [sind] oder aber mit ihrem Handeln ein öffentliches Interesse vertreten“ gewährleistet werden sollen (Walk 2008: 35f). Dabei ist zu berücksichtigen, dass auf EU-Ebene keine Strukturen bestehen, durch welche eine höhere demokratische Legitimation durch die Teilhabe unterschiedlicher Akteure gewährleistet werden kann (Skogstad 2003: 326). Walk (2008: 184) führt diesbezüglich das Problem der oftmals informellen und intransparenter Teilhabemechanismen an, die eine normativ positive Wirkung eines entsprechenden Einbezugs deutlich mindern.

Daher werden im folgenden Kapitel zur akteursspezifischen demokratischen Legitimation „traditionell“ majoritär-repräsentative Instanzen als zentrale Akteure im politischen Prozess angesehen. Wie deutlich werden wird, impliziert dies keine generelle Skepsis gegenüber der Teilnahme nichtstaatlicher Akteure. Vielmehr wird dadurch die Bedeutung einer tiefgehenden und detaillierten Analyse deren Position, Rolle und individuellem Gewicht im Prozess deutlich.

Ferner sei an dieser Stelle vorausgeschickt, dass sich diese Arbeit der im partizipativ-deliberativen Demokratiediskurs verbreiteten Position anschließt, nach der eine *direkte* Teilnahme einzelner Bürger bei der Aushandlung von Richtlinien auf supranationaler Ebene nur stark eingeschränkt möglich ist, wie beispielsweise im Rahmen von Konsultationen (z.B. Eriksen & Weigård 2004: 210–212; Gutmann & Thompson 2004: 31; Stie 2010: 54). Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass auch Interessengruppen individuelle Positionen aufgreifen und in den Policy-Prozess einspeisen können. Laut Friedrich (2007: 8) sowie Nanz und Steffek (2008) sind insbesondere zivilgesellschaftliche Organisationen dazu in der Lage, diese Mittlerrolle im Sinne eines ‚transmission belt‘ zwischen Politik und Volk einzunehmen.

## 4.1 Nichtstaatliche Akteure im politischen Prozess – Die Herausforderungen

Bevor die majoritär-repräsentativen Instanzen des Prozesses in den Blick genommen werden, widmen sich die folgenden Ausführungen zunächst nichtstaatlichen Akteuren. Ziel ist es, für eben diese Gruppe ein graduelles Legitimationsschema zum Einsatz in der empirischen Analyse zu entwickeln.

Dieses Schema geht im Kern davon aus, dass das legitimatorische Gewicht eines organisierten nichtstaatlichen Akteurs mit dessen Repräsentativität zunimmt.<sup>21</sup> Gewiss läuft ein solches auf Interessenaggregation basierendes Legitimationskriterium einem sich allein auf die deliberative Prozessqualität berufenden Demokratieverständnis entgegen. Gleichzeitig entspricht es dem hier eingenommenen demokratischen Legitimationsansatz, der deliberative *und* aggregative Formen der Positionsbekundung, -einspeisung und -entwicklung als förderlich begreift. Auch ist diese Positionierung als Teil der hier vertretenen pragmatischen Deliberationsperspektive anzusehen, die auch majoritär-assoziative Formen der Willensbekundung als legitim und notwendig für die Widerspiegelung der Gemeinwohlorientierung in realen Politikprozessen ansieht. Vor dem Hintergrund dieses graduellen Legitimationsverständnisses wird keinem nichtstaatlichen Akteur, auch nicht profitorientierten Lobbyverbänden, *grundsätzlich* das Potential abgesprochen, durch ihre Teilnahme an politischen Prozessen dessen demokratische Legitimation positiv zu beeinflussen.

Die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in den politischen Prozess führt in der Praxis allerdings zu zahlreichen Herausforderungen. So zeigen empirische Studien (z.B. von Walk & Brunnengräber 2000 oder Heins 2005), dass insbesondere in EU-Politikprozessen der Repräsentation wirtschaftlicher Interessen unverhältnismäßig mehr Raum eingeräumt wird als gemeinwohlorientierten Interessenkonstellationen. Daraus wiederum schließt Walk (2008: 81), dass ein Ausbau teilhabeorientierter Kanäle nur im Zusammenspiel „mit einer systematischen Ausweitung und Kontrolle partizipativer Elemente sinnvoll“ ist.

Papadopoulos (2004: 224) spricht diesbezüglich gar von der Gefahr einer Entformalisierung rechtstaatlicher Prinzipien im politischen Prozess aufgrund der oftmals informellen Natur von Kontakten zwischen nichtstaatlichen und staatlichen Akteuren. Daraus leitet er die Forderung nach stärker formalisierten Teilhaberegeln für nichtstaatliche Stakeholder ab. Auf der anderen Seite sieht Walk (2008: 53) eine potentielle, nicht-intendierte Konsequenz strengerer Regeln in der Exklusion bestimmter Akteure. Weder die theoretische Debatte noch

---

<sup>21</sup> Dabei ergibt sich ein Spektrum von regional und sektoral eher eingeschränkten bis hin zu globalen und allgemeinen Vertretungs- und Interessenstrukturen (siehe auch Abbildung 2).

praktische Politikansätze haben bislang eine Lösung für diese Herausforderung entwickeln können. Ein Ziel der vorliegenden Arbeit besteht daher darin, durch die detaillierte Analyse eines EU-Politikprozesses Probleme und Potentiale praktischer Stakeholder-Partizipation zu identifizieren, um auf diesem Wege zur Lösung dieser und der folgenden Herausforderungen beizutragen.

#### **4.1.1 Ungleiche Zugangsbedingungen**

Ein verbreitetes Problem bei der Einbindung nichtstaatlicher Akteure sind ungleiche Zugangsbedingungen, die zu einer asymmetrischen Repräsentation des vorhandenen Positions- und Interessenspektrums führen können. Auch ein zu starkes Gewicht der fachlichen Expertise, bestehender Netzwerke oder des Organisationsgrads bei der Eröffnung von Teilhabemöglichkeiten mindern deren demokratische Qualität.

Die Gefahr einer Dominanz wirtschaftlicher Interessen wurde bereits im vorangegangenen Abschnitt thematisiert. In EU-Politikprozessen üben insbesondere große Unternehmen unverhältnismäßig starken Einfluss auf die relevanten politischen und administrativen Akteure auf europäischer Ebene aus, wobei ihnen ihre finanzielle und personelle Ausstattung zugutekommt (Eising 2004b). Auch Swyngedouw, Page und Kaika (2002) stellen an dieser Stelle eine Zunahme des Einflusses marktorientierter Akteure bei gleichzeitiger Abnahme der Bedeutung derjenigen Stakeholdern fest, die solidarische und gesamtgesellschaftliche Ziele vertreten. Walk (2008: 56) attestiert hier gar eine stete Stärkung der Durchsetzung mächtiger Interessensgruppen, nicht zuletzt aufgrund einer Verfestigung bestehender Beziehungen. Gleichzeitig profitieren von dieser Professionalisierung und Netzwerkbildung nicht nur wirtschaftliche Akteure sondern auch NGOs. So spielt im Umwelt- und Klimabereich beispielsweise die Gruppierung der ‚Green 10‘<sup>22</sup> eine wichtige Rolle. Auch Friedrich (2007: 19) kommt zu dem Schluss, dass die instrumentell orientierte Teilhabestruktur auf EU-Ebene gut organisierten Organisationen mit hoher Ressourcenausstattung – gleich ob Akteure der Wirtschaft oder der Zivilgesellschaft – große Partizipationsvorteile bietet und beschreibt dieses Schema als „corporatist laissez-faire participation“. Eine angemessene Interessenrepräsentation erscheint somit auf EU-Ebene eingeschränkt.

Auch die meisten deliberativen Demokratietheoretiker stimmen darin überein, dass je mehr der Prozess der Deliberation von ungleichen ökonomischen Ressourcen und dem sozialen

---

<sup>22</sup> Die ‚Green 10‘ sind: BirdLife International (European Community Office), Climate Action Network Europe (CAN Europe), CEE Bankwatch Network, European Environmental Bureau (EEB), European Federation of Transport and Environment (T&E), Health and Environment Alliance, Friends of the Earth Europe (FoEE), Greenpeace Europe, International Friends of Nature (Naturfreunde) (IFN), WWF European Policy Office. Weitere Informationen unter [www.green10.org](http://www.green10.org).

Status der Teilnehmenden beeinflusst wird, desto weniger entspricht er dem Grundsatz der Reziprozität und desto weniger kann ein gemeinwohlorientierter Austausch rationaler Argumente stattfinden (Thompson 2008: 506). Des Weiteren vergrößert sich so die von Risse (2006) attestierte Distanz zwischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsbetroffenen, was im Umkehrschluss die demokratische Legitimation mindert.

Vor diesem Hintergrund wird sich die empirische Analyse intensiv mit den Möglichkeiten der gleichen und möglichst repräsentativen Teilhabe nichtstaatlicher Akteure widmen (zum empirischen Vorgehen siehe Abschnitte 6.3 und 6.4).

#### **4.1.2 ,Corporatist laissez-faire participation‘**

Im Folgenden werden mit Bezug auf die EU-Ebene zentrale Faktoren vorgestellt, die über die Ausprägung der erwähnten ,corporatist laissez-faire participation‘ auf EU-Ebene entscheiden. Diese Einflüsse sind sowohl bei der Entwicklung der empirischen Indikatoren als auch bei der Durchführung der Fallanalyse zu beachten.

Eine wichtige Größe stellt diesbezüglich die Europäische Kommission (KOM) als Agenda-Setterin im Mitentscheidungsverfahren dar. In dieser Vorbereitungsphase lässt sie Studien erstellen und führt zahlreiche Workshops und Konsultationen durch. Die Ausgestaltung und Nutzung dieses Inputs im Zuge des KOM-internen Erarbeitungsprozesses entscheidet maßgeblich über die inhaltliche Ausgestaltung des Gesetzgebungsvorschlags. Dieser wiederum stellt *die* zentrale Grundlage für die folgenden Beratungen des Rates und des EP über bindende Regelungen für die Unionsbürger dar. Aufgrund dieses maßgeblichen Einflusses der KOM ergibt sich aus demokratischer Sicht die Notwendigkeit, dass demokratische Normen (Zugang, Inklusion, Transparenz etc.) auch während des internen Ausarbeitungsprozess der KOM stark ausgeprägt sein müssen.<sup>23</sup> Dies erscheint insbesondere deshalb unerlässlich, weil die Zusammenarbeit der KOM mit nichtstaatlichen Akteuren oftmals ausgeprägter ist als in vergleichbaren Prozessen auf Ebene der Mitgliedstaaten. Durch diese Kollaboration will die KOM zum einen die eigene defizitäre Legitimation ein Stückweit verbessern. Daneben ist sie auch aufgrund beschränkter personeller und finanzieller Ressourcen auf externe Expertise angewiesen (Peterson 1995; Héritier 1999). Laut Greenwood (2010: 201) ergeben sich aus diesem Abhängigkeitsverhältnis „questions and issues of legitimacy“.

Je intensiver Quellen der externen Expertise genutzt und unterschiedliche Positionen gehört werden sollen, desto höher allerdings auch die Gefahr der asymmetrischen Teilhabe. Eben diese ist gemäß Greenwood (2010: 210) in der Zusammenarbeit zwischen der KOM und

---

<sup>23</sup> Weitere Informationen über den Fortgang des Mitentscheidungsverfahrens sowie dessen generelle demokratische Legitimation finden sich in Kapitel 7.

nichtstaatlichen Akteuren allerdings oftmals stark ausgeprägt, da zahlreiche Organisationen und Positionen exkludiert werden. Bereits Benz (1998) hat die Gefahr der selektiven Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure auf EU-Ebene erkannt, was später auch in verschiedenen empirischen Studien thematisiert wurde. So attestieren beispielsweise Pernicka, Feigl-Heihs und Gerstl (2002: 49) der EU „Ungleichgewichte in der Repräsentation verschiedener Interessen“ im Zuge von Politikprozessen. Des Weiteren fordern sie, dass „[j]e stärker die Bindung zwischen den ExpertInnen und den Politikbetroffenen und ihren Interessengruppen [ausfällt], desto größer muss das politische Gegengewicht durch demokratisch legitimierte AkteurInnen“ sein (Pernicka, Feigl-Heihs & Gerstl 2002: 49). Generell stellt auch Skogstad (2003) im Hinblick auf EU-Politikprozesse fest, dass bislang keine empirischen Belege für eine Verbesserung der demokratischen Legitimation durch eine Zusammenarbeit zwischen nichtstaatlichen und institutionellen Akteuren vorliegen. Ob die im Zusammenhang mit der Entwicklung der EE-Richtlinie geschaffenen partizipativen Foren dazu in der Lage sind, wird unter anderem eine der Kernfragen des empirischen Teils dieser Arbeit sein.

Auch Lahusen (2003, zit. n. Walk 2008: 57) gelangt zu dem Schluss, dass der Konsultationsstil der KOM in erster Linie von einer informellen und selektiven Einbindung nichtstaatlicher Akteure gekennzeichnet ist. Dabei gehe es der KOM weniger um die Schaffung von Bedingungen für einen diskursiven Austausch, als vielmehr um die Inanspruchnahme „eine[r] konfliktvermeidende[n], sachliche[n] Beratungsarbeit“. Auf die Nachfrage der KOM nach rascher und problemlösungsorientierter Beratung haben sich mittlerweile auch Interessengruppen in der Ausgestaltung ihrer Lobbytätigkeit eingestellt. Im Tausch für Informationen und Beratung werden deren Interessen berücksichtigt (Winter 2003). Diesbezüglich identifiziert Heggli (2010: 250) eine starke Diskrepanz zwischen dem Gewicht wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Interessen. So hätten „business associations and private sector companies (...) a major influence on policymaking without having to justify their legitimacy“ (Heggli 2010: 250). Deren Expertise und ökonomisches Gewicht seien de facto bereits ausreichend „to justify their involvement in policymaking“ (Heggli 2010: 250). Diese Praxis widerspricht auch dem Weißbuch „Europäisches Regieren“, welches die KOM selbst entwickelt und 2001 als Richtschnur für künftige politische Entscheidungsprozesse verabschiedet hat (KOM 2001c). Walk (2008: 57) fasst ihre Kritik an der beschriebenen Form des EU-Lobbyismus wie folgt zusammen:

„Unter demokratischen Aspekten kritisch wird Lobbyismus dann, wenn der grundsätzliche Zugang zu Informationen, Entscheidungen und Mittelvergabe nicht mehr gleichermaßen für alle Betroffenen bzw. für alle Interessengruppen gewährleistet wird.“

Somit bleibt festzuhalten, dass auf EU-Ebene das Agieren der KOM einen wichtigen Faktor zur Herausbildung der von Friedrich (2007: 19) als „corporatist laissez-faire participation“ bezeichneten Teilhabestrukturen darstellt. Dieser Umstand wird sowohl bei der Entwicklung

der empirischen Indikatoren dieser Arbeit als auch im Zuge der Fallstudie selbst berücksichtigt.

### 4.1.3 Die Rolle von Experten im Prozess

Wie bereits in den Abschnitten 3.2 und 3.4 ausgeführt, wird in der vorliegenden Arbeit auch der Input von Experten als erforderlich und sinnvoll angesehen, um für die demokratisch legitimierte Akteure eine adäquate Grundlage für eine informierte Positionierung und Entscheidung zu gewährleisten. So macht Stie (2010: 53f) darauf aufmerksam, dass „democratically legitimate decisions have (...) both a moral and a cognitive element, i.e. they should both be ‘right’ and ‘true’ in the sense that they are founded on the arguments of both affected and competent parties.“ Diesbezüglich führen auch Nanz und Steffek (2005: 371) aus, dass die epistemische und demokratische Qualität politischer Deliberationen von der Inklusion einer „broad variety of voices“ abhängt. Auch dem systemischen Legitimations- und Deliberationsansatz von Mansbridge u.a. (2012: 15) folgend sind Expertenforen ein wichtiges Element eines politischen Entscheidungsprozesses, um dessen epistemische Qualität zu erhöhen. So wirken sich diese nicht per se negativ auf die demokratische Qualität eines Prozesses aus, sondern müssen vielmehr vor dem Hintergrund des Gesamtkontexts (Zeitpunkt, Zusammensetzung, Entscheidungsautorität etc.) betrachtet werden.

Daneben führt auch Sartori (1997: 419, zit. n. Pernicka, Feigl-Heihs & Gerstl 2002) aus, dass sich die Demokratie „ExpertInnen bedienen [müsse], denn es habe keinen Sinn, Unkundige planen zu lassen“. Letztlich sei „die Rolle und das Gewicht der ExpertInnen“ zu bestimmen um einen akzeptablen Mittelweg zwischen den beiden Extremen *technokratische Entscheidungen* auf der einen und *Demokratie ohne Sachkenntnis* auf der anderen Seite zu finden. Als problematisch an dieser Einschätzung erscheint die konstruierte Dichotomie zwischen demokratisch legitimierte Akteuren und Experten, wobei letztere nur als Quelle von Expertise betrachtet werden. Faktisch verwischen die Grenzen in der Praxis stark. So können Repräsentanten eines Industrieverbandes oder einer NGO durchaus gleichzeitig den Status von Experten *und* von legitimen Interessenvertretern innehaben. Dadurch erhöht sich die Gefahr, dass bei entsprechenden Doppelrollen bestimmte (legitime) Interessenpole aufgrund ihres Expertenwissens unverhältnismäßig viel Einfluss auf den Prozessverlauf ausüben, was oftmals auch auf deren personelle und finanzielle Ressourcen zurückzuführen ist.

Somit erscheint die Einbindung von Experten als wichtiges Element, um die Kluft zwischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsbetroffenen zu schließen. Nur auf Grundlage einer realistischen Widerspiegelung des Status quo bzw. potentieller Lösungsoptionen für ein Po-

licy-Problem können demokratisch legitimierte Akteure eine informierte Positionierung vornehmen, dementsprechend debattieren und letztlich entscheiden. Andererseits kann das Demokratiependel durch deren Inklusion nicht nur in eine positive, sondern durch einseitige Einbeziehung mächtiger Partikularinteressen auch in eine negative Richtung ausschlagen.

Für den empirischen Teil dieser Arbeit folgt aus diesen Ausführungen insbesondere die Notwendigkeit eines starken analytischen Fokus auf die Partizipations- und Inklusionsbedingungen von Experten *und* von legitimen nichtstaatlichen Interessenvertretern. Das legitimationsfördernde Potential letztgenannter Gruppe wird im folgenden Abschnitt näher beleuchtet.

## **4.2 Quellen demokratischer Legitimation nichtstaatlicher Akteure**

Als legitime Akteure, die auf Grundlage der hier vertretenden Demokratieprämissen und unter Berücksichtigung des soeben thematisierten Experteninputs eine Einigung erzielen sollen, fasst die vorliegende Arbeit sowohl die Institutionen der repräsentativen Demokratie als auch nichtstaatliche Akteure auf. Die folgenden Ausführungen widmen sich der Frage der demokratischen Legitimation letztgenannter Gruppe. Nach einer kurzen Einführung werden die Quellen der demokratischen Legitimation nichtstaatlicher Akteure sowie deren Funktionen auf supranationaler Ebene thematisiert. Am Ende des Abschnitts wird das demokratische Legitimationspotential verschiedener Akteurstypen zusammenfassend dargestellt.

In Anlehnung an Risse (2006) begreift die vorliegende Arbeit die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in supranationale Politikprozesse als „a way of improving both their participatory quality and their effectiveness“ (Risse 2006: 195). Die Effektivität des Prozesses kann sowohl durch demokratisch legitimierte Akteure als auch durch die angesprochene breite und symmetrische Einbeziehung von Expertenwissen gesteigert werden. Für die Bestimmung der partizipativen Qualität kommt es allerdings in erster Linie auf die Stellung und den Grad der Einbeziehung demokratisch legitimer Akteure an. Die vorliegende Arbeit versteht auf EU-Ebene die demokratisch legitimierte institutionellen Player – den Rat und insbesondere das EP – als Hauptrepräsentanten jener Akteursgruppe (nach Stie 2010). Darüber hinaus werden breite und gleiche Partizipations- und Inklusionsbedingungen für nichtstaatliche Akteure als förderlich für die demokratische Prozesslegitimation angesehen.

Dem Ansatz der ‚participatory governance‘ folgend wird davon ausgegangen, dass interessierte und betroffene Akteure nicht in Form direkter Bürgerbeteiligung in europäische Politikprozesse involviert werden, sondern mittelbar durch kollektive Akteure der organisierten

Zivilgesellschaft (Greven 2000).<sup>24</sup> Die vorliegende Arbeit weicht in ihrem Verständnis nichtstaatlicher Akteure bzw. deren demokratieförderndem Potential allerdings in einem wichtigen Aspekt von einigen etablierten Positionen ab (z.B. von Friedrich 2007). So wird auch die Teilnahme wirtschaftlicher Akteure unter bestimmten Umständen als förderlich für die demokratische Legitimation angesehen. Gleichzeitig wird auf Grundlage eines graduellen und organisationsspezifischen Legitimationsverständnisses das legitimierende Gewicht zivilgesellschaftlicher Organisationen (ZGO)<sup>25</sup> als höher angesehen als das von Interessenverbänden der Wirtschaft (was in den folgenden Abschnitten weiter ausgeführt wird). Generell aber gilt, dass die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure die demokratische Prozessqualität verbessern *kann*, dies aber *nicht zwangsläufig* der Fall ist.<sup>26</sup> Dies hängt vielmehr von zahlreichen zusätzlichen Indikatoren ab, die in Kapitel 6 eingeführt werden (Transparenz, gleiche Teilhabe etc.). Nicht zuletzt aufgrund der Ausprägung entsprechender Rahmenbedingungen, wie beispielsweise asymmetrische Inklusion durch informelle Zugangskanäle, fehlt es auch im akademischen Diskurs bislang an einem Konsens zu der Frage, ob und inwieweit nichtstaatliche Akteure eine legitimierende Wirkung entfalten können (siehe z.B. Beyers, Eising & Maloney 2008; Eising 2008; Saurugger 2008; Schmidt 2004). Auf Grundlage eines detaillierten Process Tracing wird die vorliegende Arbeit diesbezüglich demokratische Potentiale und Risiken beleuchten.

Im Folgenden wird das Potential zivilgesellschaftlicher Organisationen und von Stakeholdern der Wirtschaft evaluiert, die Kluft zwischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsbetroffenen zu verkleinern und somit eine demokratisch legitime Rolle im Prozessgeschehen zu spielen.

#### **4.2.1 Nichtstaatliche Organisationen und Gemeinwohlorientierung**

Ein in der Debatte ausgesprochen präsent Argument für den positiven Legitimationseffekt von ZGO-Teilhabe im politischen Prozess ist deren Mission bzw. Zielsetzung. Unter Verweis auf Charnovitz (2006: 40) und Risse (2006) machen Steffek und Hahn (2010b: 10)

---

<sup>24</sup> Auch in der deliberativen Demokratiedebatte gibt es zahlreiche Befürworter einer durch organisierte Interessensgruppen ausgeübten Repräsentation gesellschaftlicher Interessen und Positionen im politischen Diskurs. Sie verstehen sich als Vertreter eines pragmatischen transnationalen deliberativen Demokratieansatzes „which assigns a key role to various stakeholders as intermediary agents between European institutions and the wider public“ (Lindgren & Persson 2010: 451).

<sup>25</sup> Die Termini Zivilgesellschaftliche Organisationen und Nichtregierungsorganisationen (engl. abgekürzt NGO) werden hier synonym genutzt. Beide werden nach Nanz und Steffek (2005: 382) wie folgt definiert: „a non-governmental, non-profit organization that has a clearly stated purpose, legal personality and pursues its goals in non-violent ways. Apart from activist organizations this definition includes the social partners (i.e. trade unions and employer associations), consumer associations, charities, grassroots organizations and religious communities.“

<sup>26</sup> Dies wurde von Friedrich (2007: 9) ähnlich ausgeführt, allerdings nur in Bezug auf ZGO-Partizipation.

darauf aufmerksam, dass „[s]ome authors see the legitimacy of NGOs as being derived primarily from the noble, altruistic, progressive goals they pursue, or the contribution they make to the common good“. Risse (2006) vertritt die Ansicht, dass NGOs aus diesen Gründen auch keine internen demokratischen Strukturen der Rückbindung benötigen. Vielmehr ergebe sich die demokratische Legitimität von Nichtregierungsorganisationen aus deren „moral authority and expert knowledge in their respective organizations “issue-areas” of concern“ (Risse 2006: 190). Vor dem Hintergrund, dass NGOs nur inhaltlichen Einfluss auf den politischen Prozess ausüben, nicht aber mit Entscheidungsgewalt ausgestattet sind, vertritt auch Beisheim (2004) die Ansicht, dass keine internen Accountability-Strukturen notwendig sind.

Darüber hinaus sieht auch Friedrich (2008) einen “Legitimationsvorteil“ auf NGO-Seite. Während wirtschaftliche Akteure oftmals intransparente Kanäle der Politikbeeinflussung wählen, agieren Menschenrechts-, Umwelt- und Konsumenten-ZGOs eher auf der Basis von Argumentation und Öffentlichkeit (Friedrich 2008: 160). Daneben macht Bode (2003: 159) deutlich, dass NGOs im Vergleich zu wirtschaftlichen Akteuren eher das Interesse der Allgemeinheit repräsentieren, während erstgenannte primär Spezialinteressen vertreten. Daher versteht er insbesondere Nichtregierungsorganisationen als wichtige Ergänzung zu klassischen repräsentativen Instanzen. Vor dem Hintergrund der tendenziellen Vertretung von Spezial- vs. Allgemeininteressen (Lobbyorganisationen der Wirtschaft / NGOs) erscheint daher auch eine Analyse des Zugangs- und Inklusionsmusters für nichtstaatliche Organisationen bei den unterschiedlichen institutionellen Akteuren des Prozesses wesentlich. Eine intensive Einbeziehung der NGO-Perspektive erscheint auf Grundlage der bisherigen Ausführungen normativ wünschenswert, wobei in der Praxis die exogen vorgegebene Akteurs- und Interessenstruktur bei der Bewertung berücksichtigt werden muss.

Auf der anderen Seite wird betont, dass nicht sämtliche NGO-Ziele zwangsläufig dem Allgemeinwohl zuträglich sind und/oder nur Teilbereiche der Gesellschaft repräsentieren (z.B. Bartelson 2006; Sending & Neumann 2006; Steffek & Hahn 2010a). Dies verdeutlicht wiederum die Notwendigkeit ausgewogener Teilhabestrukturen für NGOs, um einer eingeschränkten Interessenrepräsentation entgegenzuwirken.

Es bleibt festzuhalten, dass die vorliegende Arbeit eine tendenziell stärkere Gemeinwohlorientierung von NGOs im Vergleich zu Akteuren der Wirtschaft zugrunde legt. Gleichzeitig ist in der empirischen Analyse auch bei dieser Akteursgruppe auf eine breite Teilhabestruktur zu achten.

## 4.2.2 Nichtstaatliche Organisationen als ‚transmission belt‘

Wie bereits verdeutlicht wird nichtstaatlichen Akteuren oftmals das Potential zugesprochen, die Legitimationsdefizite transnationaler Policy-Prozesse durch ihren Input (zumindest teilweise) auszugleichen. Neben die territorial-orientierten und majoritär-legitimierten Instanzen treten somit Gruppen, die vielfach jenseits nationaler Grenzen agieren und sich durch gemeinsame Einstellungen bzw. Charakteristika definieren (Steffek & Hahn 2010a; Urbinati & Warren 2008). Auf diese Weise können neben den stark aggregierten Positionen der Staatsvertreter (neben die im EU-Kontext als transnationaler „Sonderfall“ das EP tritt) weitere Positionen und Interessen der Bürger repräsentiert werden.

Aus diesem Blickwinkel betrachtet, erscheinen nichtstaatliche Organisationen gerade im supranationalen EU-Kontext als angemessene *ergänzende* Quelle der demokratischen Legitimation neben den klassischen majoritär legitimierten Instanzen (Grande 2000: 22). Auch Nanz und Steffek (2008) vertreten die Ansicht, dass zivilgesellschaftliche Organisationen transnationalen Governance-Arrangements zu einer höheren demokratischen Legitimation verhelfen können. Ihr ‚transmission belt-Ansatz‘ (siehe Abbildung 1) stellt dieses Potential graphisch auf einer vertikalen und einer horizontalen Achse dar. Auf der *vertikalen Achse* wird das Potential zivilgesellschaftlicher Organisationen dargestellt, neue Themen, Interessen und Anliegen der Bürger aufzugreifen und in die supranationale Policy-Debatte einzuspeisen. Darüber hinaus verdeutlicht die Darstellung, dass dieser Kanal keine Einbahnstraße darstellt, sondern ZGOs auch dazu in der Lage sind bzw. sein sollten, im Laufe eines politischen Prozesses aktuelle Entwicklungen an die eigenen Mitglieder und Öffentlichkeit rückzuspiegeln und eventuell neue Perspektiven weiterzureichen. Auf der *horizontalen Achse* verdeutlicht das Modell das Potential bzw. die Aufgabe zivilgesellschaftlicher Organisationen, politische Alternativen auch der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, diese also über den inhaltlichen Fortgang des Politikprozesses zu informieren. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben somit laut Nanz und Steffek (2008: 3) das Potential als „transmission belt‘ between a global citizenry and the institutions of global governance“ zu wirken. Der transmission belt-Ansatz wird nicht zuletzt aufgrund seiner partizipativen und

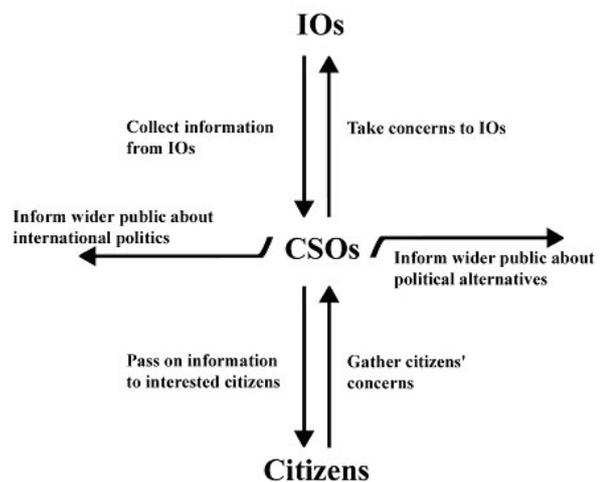


Abbildung 1: Darstellung des ‚transmission belt‘ nach Nanz und Steffek (2008)

deliberativen Grundannahmen als normativ komplementär zum demokratietheoretischen Gerüst dieser Arbeit angesehen.

Bisher gibt es zu diesem Ansatz noch wenig empirische Forschung, weshalb Steffek u.a. (2010: 101) die Existenz des transmission belts als „hypothesis rather than a certified truth“ bezeichnen. Nanz und Steffek (2005: 371) heben daher hervor, dass in empirischen Studien die faktischen Zugangsbedingungen sowie die Responsivität der politischen Institutionen auf ZGO-Input untersucht werden müssten. Als eine der zentralen Herausforderungen wurde diesbezüglich bereits in einigen Studien der Umstand identifiziert, dass die Existenz bestimmter Partizipations- und Konsultationskanäle noch nichts über den realen Einfluss von ZGO-Positionen und -Argumenten auf den politischen Prozess und seine institutionellen Akteure aussagt (z.B. Khor 1999; Risse 2002: 265). Daraus wiederum folgt, dass sich empirische Untersuchungen neben den Zugangs- und Inklusionsbedingungen auch den deliberativen Rahmenbedingungen eines politischen Prozesses zuwenden sollten (z.B. hinsichtlich Muster der Positionsanpassung und -erweiterung, siehe Abschnitt 6.5).

Eine Annahme des transmission belt-Modells muss vor dem Hintergrund der eingenommenen Position zur Legitimation verschiedener nichtstaatlicher Akteure im politischen Prozess allerdings modifiziert bzw. erweitert werden. So wird hier davon ausgegangen, dass auch wirtschaftliche Interessenverbände mit Blick auf den vertikalen Wirkmechanismus des transmission belts dazu in der Lage sind, die durchaus legitimen Interessen ihrer jeweiligen Unterverbände oder verschiedener Unternehmen zu bündeln und in den transnationalen Politikprozess einzuspeisen. Auf der anderen Seite nehmen derartige Organisationen normalerweise nicht bzw. sehr viel zurückhaltender die graphisch horizontal dargestellte Funktion der öffentlichen Information wahr. Somit agieren wirtschaftliche Interessenorganisationen nur eingeschränkt im Sinne des transmission belts, was wiederum den hier eingenommenen Standpunkt einer geringeren demokratischen Legitimation jener Organisationen im Vergleich zu ZGOs unterstützt.

Eine vergleichbar offene Position gegenüber dem Input wirtschaftlicher Akteure nehmen auch Urbinati und Warren (2008) ein. Neben ZGO betrachten sie auch jene Stakeholder als ‚discursive representatives‘, die unterschiedliche Positionen und Themen in den politischen Prozess einspeisen (ähnlich auch Sikkink 2002). Risse (2006) erinnert außerdem an das Experten- und Fachwissen, welches durch nichtstaatliche Organisationen in den Prozess gelangt.<sup>27</sup> Diesbezüglich ist festzuhalten, dass sich die thematische Breite der in die Verhand-

---

<sup>27</sup> Risse (2006) bezieht sich hier allein auf transnational aufgestellte und agierende nichtstaatliche Organisationen. Da auch wirtschaftliche Interessenorganisationen über weitreichende Fachkenntnisse verfügen, sind in Zuge dieser Arbeit beide nichtstaatliche Akteursformen mit eingeschlossen.

lungen getragenen Themen bei zivilgesellschaftlichen Organisationen, insbesondere transnational aufgestellten Akteuren, oftmals facettenreicher darstellt als bei wirtschaftlichen Interessenorganisationen (Wolf 2006).

### 4.3 Demokratische Legitimation nichtstaatlicher Organisationen – Die Synthese

Die vorangegangenen Ausführungen lassen sich zusammenfassend graphisch auf zwei Achsen darstellen: Auf der einen Seite die Vertretungs- und auf der anderen die Interessenstruktur.

Erstere verdeutlicht die Vertretungsdiskrepanz zwischen Unternehmen oder kleinen Verbänden und national aufgestellten kleinen NGOs auf der einen sowie großen, mitunter auch branchenübergreifenden Lobbyorganisationen oder transnationalen ZGOs auf der anderen Seite. Bei der Interessenstruktur sind insbesondere die variierende Gemeinwohlorientierung sowie die Repräsentation eines breiten Themen- und Interessenspektrums ausschlaggebende Kriterien. Vertretungs- und Interessenstruktur bilden somit ein demokratisches Legitimationskontinuum, welches das generelle Potential verschiedener Typen nichtstaatlicher Organisationen widerspiegelt, die demokratische Legitimation eines politischen Prozesses positiv zu beeinflussen. Graphisch stellt sich dies wie folgt dar:

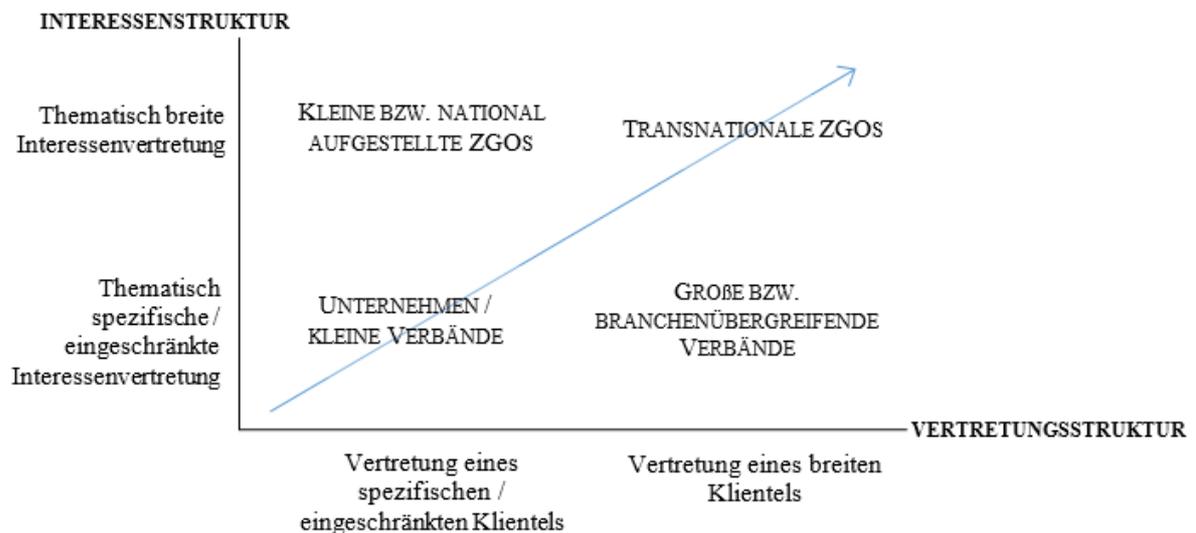


Abbildung 2: Legitimationspotential nichtstaatlicher Akteure (eigene Darstellung)

Der Pfeil drückt aus, dass bei den vier angegebenen Typen nichtstaatlicher Organisationen keine 1:1-Zuordnung zu den jeweiligen Dimensionen aus Vertretungs- und Interessenstruktur möglich ist, sondern dass ein graduelles Legitimationsverständnis angenommen wird, welches sich von links unten nach rechts oben verstärkt. Ferner ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass das dargestellte Schema eine *grobe Orientierung* für die empirische Analyse bieten soll, die allerdings stets unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen des konkreten Prozesszeitpunkts zu deuten ist. Auch werden hier nur generelle Tendenzen abgebildet, die sich ebenfalls im Zuge der Fallanalyse zeitpunktspezifisch anders darstellen könnten. Generell gilt für die empirische Analyse, dass je entscheidender der Prozesszeitpunkt (Vorentwurfsphase vs. Trilogverhandlungen) und je wichtiger die Rolle nichtstaatlicher Akteure (Teilnahme Konsultation vs. intensive Zusammenarbeit mit EP/Rat/KOM in formeller Prozessphase), desto zentraler die kritische Beleuchtung der demokratischen Rahmenbedingungen (Zugang, Inklusion, Nachvollziehbarkeit etc.).

#### **4.4 Institutionen der repräsentativen Demokratie und demokratische Legitimation**

Zu Beginn dieses Kapitels wurde bereits darauf hingewiesen, dass in der vorliegenden Arbeit majoritär-repräsentativ legitimierte Instanzen als zentrale Akteure im politischen Prozess begriffen werden. Auf EU-Ebene sind dies der Rat und das EP, deren legitimierendes Gewicht im Folgenden beleuchtet wird. Der Schwerpunkt in diesem Abschnitt liegt dabei auf dem Verhältnis zwischen den beiden Institutionen auf der einen und nichtstaatlichen Akteuren auf der anderen Seite.

Auf theoretischer Ebene sei hier zunächst daran erinnert, dass sich die vorliegende Arbeit nach Chambers (2003: 308) einer normativen Auffassung von deliberativer Demokratie anschließt, die deren Mechanismen als Erweiterung bzw. „Expansion“ der repräsentativen Demokratie begreift. Zur Sicherstellung einer angemessenen Abbildung gesellschaftlicher Positionen über den Wahlakt hinaus soll neben repräsentativen Instanzen außerdem nichtstaatlichen Akteuren eine Teilhabemöglichkeit eingeräumt werden (so u.a. von Walk (2008: 79) gefordert).

Im Abschnitt 4.1 wurden bereits einige Herausforderungen einer entsprechenden Einspeisung unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen durch nichtstaatliche Akteure vorgestellt. Ein prominentes Problem stellt diesbezüglich das häufig sehr starke Gewicht einzelner Interessengruppen auf die Kommission bei der Entwicklung von Gesetzgebungsvorschlägen dar. Laut Pernicka, Feigl-Heihs und Gerstl (2002: 49) ergebe sich daraus die Notwendigkeit

eines deutlichen „politische[n] Gegengewicht[s] durch demokratisch legitimierte AkteurInnen“. Im Gegensatz zu den meisten anderen transnationalen Governance-Kontexten sind auf EU-Ebene entsprechende Instanzen durch Rat und EP vorhanden.

Dabei liegt die Unterscheidung zwischen diesen beiden Institutionen und der Kommission auf der Hand: Während Rat und EP über eine demokratische Rückbindung an die Bürger verfügen, ist diese bei der Kommission nicht gegeben (bzw. nur sehr indirekt aufgrund der Bestellung der Kommissare durch nationale Regierungen). Die KOM kann daher nicht für sich beanspruchen, ein legitimes Sprachrohr der Bürger zu sein. Daher ist deren Rolle als Agenda-Setterin im Sinne des Entwickelns von Gesetzesvorschlägen und der (oftmals intransparenten) Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren in dieser Phase aus demokratischer Perspektive als problematisch zu bezeichnen. Weiterhin übt die KOM durch die Aufarbeitung von Expertise (z.B. in Form von Folgenabschätzungen) sowie in ihrer Rolle als Moderatorin des Verhandlungsverfahrens signifikant hohen Einfluss auf den Prozessverlauf aus (Peters 1996).

Dies lässt ein entsprechend starkes Gegengewicht durch breite und transparente Teilhabemöglichkeiten nichtstaatlicher Organisationen sowie insbesondere durch eine starke Stellung von Rat und Parlament in Policy-Prozessen notwendig erscheinen. Daher werden, Stie (2010) folgend, der Rat und das Europäische Parlament als Hauptrepräsentanten der betroffenen und interessierten Akteure angesehen, was sich auch in den empirischen Indikatoren entsprechend niederschlägt. Obwohl auch bei Rat und EP Defizite bezüglich ihrer generellen und prozessbezogenen demokratischen Legitimation vorliegen, sind die Praxisprobleme bei der Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure als im Vergleich schwerwiegender einzustufen. Solange die von Friedrich (2007) geforderten formellen Strukturen zur Sicherstellung eines breiten und gleichen Einbezugs entsprechender Interessen nicht existieren, sind die repräsentativ legitimierten Akteure die einzigen, welche eine Widerspiegelung der öffentlichen Interessenlage (wenn auch unabhängig vom konkreten verhandelten Policy-Gegenstand) ermöglichen. So gelangt auch Stie (2010: 43) zu dem Schluss, dass in den prozeduralen Strukturen auf EU-Ebene primär die gewählten Politiker den „necessary link to the citizens“ herzustellen vermögen.

Aus dieser normativ hervorgehobenen Position von Rat und EP kann allerdings nicht gefolgert werden, dass die beiden Institutionen in ihrem prozessspezifischen Handeln nicht auch weitergehenden legitimierenden Ansprüchen genügen. Auch Stie (2010: abstract) macht deutlich, dass die Verbindung zwischen den Bürgern auf der einen und den gewählten Repräsentanten auf der anderen Seite auch zwischen den Wahlen im Sinne des deliberativen Anspruchs der Demokratie als „justificatory and reason-giving process“ gegeben sein müsse. Dies schließt nicht nur eine transparente und argumentativ geprägte Debattenführung

innerhalb und zwischen den institutionellen Akteuren ein, sondern auch einen entsprechenden Austausch mit nichtstaatlichen Akteuren unter der Prämisse einer breiten und symmetrischen Einbeziehung. Stie (2010: 66) verdeutlicht diesen Anspruch wie folgt:

„Being elected is, however, not enough as the representatives can lose their normatively superior status as the trustees who voice the views and speak on behalf of affected parties if the meeting place is completely closed to the general public and if there is no possibility for others (either other institutional actors or the general public) to hold them accountable for their actions in this particular setting.”

Es bleibt festzuhalten, dass Rat und EP auf EU-Ebene als Hauptrepräsentanten der betroffenen und interessierten Akteure eine hervorgehobene Rolle einnehmen. Gleichzeitig gelten die normativen Ansprüche eines partizipativen und deliberativen Prozessgeschehens auch für sie, was explizit auch die Sicherstellung gleicher, transparenter und symmetrischer Teilhabemöglichkeiten nichtstaatlicher Akteure einschließt.

## **5 Demokratische Legitimation – Theoretische Prozessperspektive**

Im Zuge des folgenden Kapitels wird auf Basis der vorangegangenen Ausführungen die theoretisch-normative Verortung mit Bezug auf die hier eingenommene Prozessperspektive fortgeführt.

Auf die Komplexität der deliberativen Demokratietheorie im Sinne unterschiedlicher zu erfüllender Kriterien, wie insbesondere gleicher Teilnahmemöglichkeiten, wurde bereits im Zuge der theoretischen Ausführungen hingewiesen. Trotz unterschiedlicher Teilbereiche eines aus deliberativer Sicht legitimen Prozesses besteht in der empirischen Forschungspraxis die Tendenz, die deliberative Demokratie als „cohesive set of values that are jointly realized or jointly fail to be realized“ zu begreifen (Thompson 2008: 511). Bei entsprechenden empirischen Forschungsansätzen wird allerdings zumeist ein stark vereinfachtes Verständnis von deliberativer Demokratietheorie mit dem Ergebnis zugrunde gelegt, dass entsprechende Verfahren die anvisierten Ergebnisse nicht generieren (ein Beispiel sind Hibbing & Theiss-Morse 2002). Ein solches Vorgehen stellt allerdings eine starke Komplexitätsreduktion dar und lässt die deliberative Demokratietheorie als Blaupause für die Legitimität politischer Prozesse als größtenteils unbrauchbar erscheinen. Vielmehr muss im Hinblick auf die unterschiedlichen Komponenten der Theorie der Umstand berücksichtigt werden, dass deren „elements may conflict with one another, that not all the goods it promises can be secured at the same time, and that we have to make hard choices among them“ (Thompson 2008: 511).

Vor diesem Hintergrund geht die vorliegende Arbeit davon aus, dass eine unterschiedliche Ausprägung und eventuell konflikthafte Beziehung einzelner Elemente des hier vertretenen Legitimationsschemas zueinander eine hohe demokratische Qualität nicht zwangsläufig unmöglich erscheinen lässt. Somit wird in der folgenden Analyse im Zuge eines ‚disaggregated approach‘ die Qualität der einzelnen Komponenten im Zeitverlauf und deren Beziehung zueinander untersucht und kritisch beleuchtet (Thompson 2008). Dadurch sollen auch potentielle trade-offs, wie sie in den beiden folgenden Abschnitten angesprochen werden, offengelegt werden.

### **5.1 Konflikte von Demokratieelementen in der Praxis**

Auf Grundlage des differenzierten empirischen Untersuchungsrasters dieser Arbeit (siehe Kapitel 6) können sowohl theoretisch nahegelegte als auch unerwartete Konflikte zwischen verschiedenen Demokratiekomponenten identifiziert werden. Nachfolgend werden einige der theoretisch erfassten Konflikte vorgestellt.

Zwei zentrale Meta-Kriterien, bei denen ein konflikthafte Verhältnis in der Literatur nahegelegt wird – detaillierte empirische Erkenntnisse allerdings größtenteils fehlen – sind Partizipation und Deliberation selbst (Ackerman & Fishkin 2004: 289–301; Fung & Cohen 2004). So geht beispielsweise Schmalz-Bruns (1999: 226f) davon aus, dass „die Erhöhung der Zahl von mit Interessenvertretungs- oder -durchsetzungsmandaten ausgestatteten politischen Akteure[n] (...) in der Regel nicht die Gemeinwohrrationalität der Willensbildung und Entscheidungsfindung steigert, sondern zunächst nur die Wahrscheinlichkeit von wechselseitigen Politikblockaden erhöht“. Noch spezifischer gehen Bächtiger, Steenbergen und Niemeyer (2007: 98) auf diesen möglichen Konflikt ein. Demnach kann ein deliberativer Gesprächsverlauf nur dann sichergestellt werden, wenn kein zu kompetitives Verhältnis zwischen den Teilnehmern besteht und die Anzahl der Deliberierenden klein gehalten wird.<sup>28</sup> Diese Überlegungen legen die Vermutung nahe, dass die parallele Erreichung einer hohen partizipativen und deliberativen Qualität in der politischen Praxis schwierig zu realisieren ist. Thompson (2008: 512) macht allerdings deutlich, dass, „[w]e do not yet know enough about how general the conflict is – under what specific conditions it is more likely to appear“. Ein zentrales Ziel der vorliegenden Arbeit besteht somit darin, auf Grundlage eines differenzierten Analyserasters neue Einblicke zu diesem (potentiellen) Konflikt zu eröffnen und etwaige prozessuale Änderungs- bzw. Anpassungsmöglichkeiten auszumachen.

Neben den beiden Meta-Kriterien Deliberation und Partizipation liegen weitere theoretische und empirische Hinweise auf potentielle Konfliktsituationen vor. So stellt beispielsweise Michalowitz (2007) die These auf, dass zwei zentrale Regelgrößen über die generelle Möglichkeit der Prozessbeeinflussung („Likeliness of Influence“) sowie über die mögliche Art<sup>29</sup> des Einflusses nichtstaatlicher Organisationen entscheiden. Dies ist auf der einen Seite das Ausmaß der anfänglichen Abweichung zwischen den themenspezifischen Auffassungen einer spezifischen nichtstaatlichen Organisation und eines institutionellen Akteurs („Degree of Conflict“). Auf der anderen Seite begreift sie die Transparenzbedingungen des Prozesses als eine weitere wichtige Determinante („Structural Conditions“). Die folgende Tabelle von Michalowitz (2007: 138) legt beispielsweise nahe, dass die Qualität der Teilhabe- und Einflussmöglichkeiten einer nichtstaatlichen Organisation auf einen institutionellen Akteur von der anfänglichen Abweichung zwischen den Standpunkten der beiden Player abhängen.

---

<sup>28</sup> Eine weitere Voraussetzungen sind laut Bächtiger, Steenbergen & Niemeyer (2007: 98) offene (also ungebundene) Mandate der Teilnehmenden.

<sup>29</sup> Hinsichtlich der „Art“ des Einflusses ist hier zwischen „Technical Influence“ und „Directional Influence“ zu unterscheiden, also einem Einfluss auf eher technische Themen (z.B. in beratenden Expertengruppen) oder auf die generelle inhaltliche Richtung eines Gesetzgebungsprozesses. „Directional Influence“ geht somit weiter als „Technical Influence“. In Kapitel 6 wird dies mit Bezug auf die empirische Analyse weiter ausgeführt.

Weiterhin wird hier die These aufgestellt, dass die Einflussmöglichkeiten auch von den Transparenzbedingungen des Prozesses bestimmt werden.

<i>Likelihood of influence</i>	<i>Degree of conflict</i>	<i>Structural conditions</i>	<i>Type of influence</i>
High	Low or weak	Transparent or lack of transparency	Technical or directional
High	Low or weak	Transparent	Directional
Medium	High	Transparent	Directional
Low	High	Lack of transparency	Directional

Abbildung 3: Tabelle ‚Scenarios of influence conditions‘ von Michalowitz (2007: 138)

Weitere potentielle Konflikte zwischen einzelnen Demokratiekomponenten werden im Folgenden stichpunktartig vorgestellt: Minderung der deliberativen Argumentationsqualität durch transparente Prozessgestaltung (Thompson 2008: 513); Minderung der deliberativen Argumentationsqualität und Tendenz zu strategischer Verhandlungsführung durch majoritäre Entscheidungssituationen (Thompson 2008: 513); ungleiche Partizipationsbedingungen aufgrund fehlender formeller Teilhaberegeln (Delli Carpini, Lomax Cook & Jacobs 2004; Friedrich 2007; Mansbridge 1983; Mendelberg 2002).

Die vorgestellten potentiellen Konflikte werden sowohl in der folgenden Ausgestaltung der empirischen Indikatoren als auch im Zuge der Prozessanalyse berücksichtigt. Durch dieses Vorgehen wird somit auch das von Thompson (2008) identifizierte Problem der internen Konflikte, welches den erkenntnissteigernden Austausch zwischen deliberativen Theoretikern und Praktikern einschränkt, angegangen: Demnach muss zur Lösung dieses Problems akzeptiert werden, dass die Förderung bestimmter Elemente der deliberativen Demokratietheorie mitunter die Ausprägung anderer schwächt.

## 5.2 Theoriediskurs und empirischer Analyseansatz – Eine Zusammenführung

Im folgenden Abschnitt werden die deliberativ-partizipativen Grundannahmen vor dem Hintergrund des Forschungsstands und des Forschungsgegenstands dieser Arbeit reflektiert und weiterentwickelt.

Generell machen sowohl Schaal und Ritzi (2009: 6) in Bezug auf die empirische Deliberationsforschung insgesamt als auch Nanz und Steffek (2005: 372) hinsichtlich deren Anwendung auf transnationale Policy-Settings auf den bislang überschaubaren Forschungsstand

aufmerksam. Walk (2008: 14) moniert darüber hinaus das Fehlen systematischer Vorgehensweisen zur Analyse partizipativer Governance-Aspekte in „deskriptiv-analytischen Studien“. Als zentralen Grund für die spärlichen Operationalisierungsansätze der deliberativen Demokratietheorie nennt Stie (2010: 19) deren hohe und daher in der Realität schwierig zu realisierenden Standards. Dies führt auch dazu, dass einige empirische Studien zum Ergebnis gelangen, dass die theoretisch postulierten Vorteile der deliberativen Demokratietheorie in der Praxis meist nicht erfüllbar sind und ihr daher die praktische Relevanz absprechen (z.B. Johnston Conover & Searing 2005; Jackman & Sniderman 2006; Rosenberg 2007).

Hier wird allerdings der Einschätzung Sties (2010: 19) gefolgt, wonach hohe normative Anforderungen einer Theorie keinen Grund für deren Nichtanwendung in der Praxis darstellen sollten. Vielmehr helfe dies dabei „democratic shortcomings“ aufzudecken (Stie 2010: 19). Gleichzeitig erscheint es jedoch notwendig, bei der „Übersetzung“ der normativen Anforderungen der Theorie in empirische Standards den jeweiligen Forschungsgegenstand zu berücksichtigen. Hierzu unternimmt die vorliegende Arbeit unter anderem eine Anpassung einiger normativer Prämissen der deliberativen Demokratie an die politische Realität (z.B. ‚Working Agreement‘ anstatt rationaler Konsens) und verfolgt einen disaggregierten und prozessorientierten Analyseansatz, der sich beispielsweise in teils variierenden normativen Anforderungen an deliberierende Gruppe je nach Zeitpunkt und Forum<sup>30</sup> ausdrückt. Dieser Analyseansatz wird insbesondere in Abschnitt 6.5 näher ausgeführt.

Den weiter gefassten Kontextbedingungen eines politischen Prozesses wurde in den meisten empirischen Studien zur deliberativen Demokratietheorie bislang wenig Aufmerksamkeit geschenkt (Thompson 2008). So beschäftigten sich diese vorwiegend mit der Frage, inwieweit Debatten in bestimmten Foren (einzeln oder im Zeitverlauf) den Kriterien des in der Theorie geforderten rationalen Diskurses und Konsenses genügen (Schaal & Ritzi 2009: 12). Dabei blieben laut Schaal und Ritzi (2009: 12) zwei zentrale Vorfeldfragen bislang allerdings unberücksichtigt: „Unter welchen Bedingungen konstituiert sich eine deliberierende Gruppe überhaupt? Wer beteiligt sich an ihr?“. Im Zuge der hier durchgeführten Prozessanalyse und den auch partizipative Elemente umfassenden Demokratieprämissen werden diese Fragen im vorliegenden Forschungsansatz mit berücksichtigt. Dies ist auch deshalb von entscheidender Bedeutung für (praxis-)relevante Aussagen, weil gemäß Schaal und Ritzi (2009: 12) unter anderem Studien von Barabas (2004) und Lindemann (2002) zu dem Ergebnis kommen, dass „Studien zur Real-World-Deliberation zeigen (...), dass vor allem die Zusam-

---

<sup>30</sup> Als *Forum* oder *Prozessforum* werden in der vorliegenden Arbeit sämtliche differenzierbaren und in der Analyse als prozess- und entscheidungsrelevant bewerteten formellen und informellen Austauschprozesse bezeichnet (Workshops, Auftragsstudien, Anhörungen, Ratssitzungen, Empfänge etc.).

mensetzung der deliberierenden Gruppe darüber entscheidet, ob und wenn ja in welche Richtung diskursinduzierte Präferenzveränderungen stattfinden“. Auch Thompson (2008: 507) sieht in diesem Zusammenhang „[r]esearch that shows specifically what conditions and changes might mitigate inequality“ als besonders zentral an. Darüber hinaus haben sich bislang die meisten empirischen Studien auf Deliberationskontexte zwischen Bürgern konzentriert und nicht auf Debatten bzw. Prozesse auf politischer Ebene (Mansbridge u.a. 2012; Mendelberg 2002).<sup>31</sup> Thompson (2008: 503) beschreibt dies als *limitation*, da die Analyse von „discussion alone is likely to produce different empirical consequences than those of decision-oriented discussion“.

Vor diesem Hintergrund sieht er den vielversprechendsten Ansatz für die empirische Forschung zu partizipativ-orientierten Modellen der deliberativen Demokratietheorie darin, die Bedingungen zu ermitteln, unter denen in der politischen Praxis deliberativ-demokratisch legitime Verfahren und Entscheidungen möglich werden bzw. wann dies nicht der Fall ist. Dieser Forschungsansatz erscheint auch deshalb sinnvoll, da die wenigen bislang unternommenen empirischen Studien mit einem entsprechenden Ansatz unterschiedliche bzw. unklare Ergebnisse generiert haben (z.B. Delli Carpini, Lomax Cook & Jacobs 2004; Janssen & Kies 2005; Ryfe 2002). Friedrich (2007: 14) macht diesbezüglich deutlich, dass normativ wünschenswerte Prozesscharakteristika wie Transparenz oder gleiche Zugangs- und Inklusionsmöglichkeiten zwar meist regulativ festgelegt sind, die faktische Implementation dieser Bedingungen allerdings auf Prozessebene stark abweichen kann und daher dort erhoben werden sollte. Darüber hinaus versteht auch Habermas (2006: 420) die bislang unklaren prozessorientierten Aussagen zu deliberativer Demokratie und Legitimität als „indicators of contingent constraints that deserve serious inquiry and (...) as detectors for the discovery of specific causes for existing lacks of legitimacy“.

Durch Einnahme einer prozessorientierten Legitimationsperspektive wird die vorliegende Arbeit auf Grundlage der bisherigen Forschung, theoretischer Erwägungen und den gewonnenen empirischen Einblicken ihren Anteil dazu beitragen, die Gründe für die attestierten Legitimitätsdefizite politischer Prozesse ein Stück weit detaillierter zu erfassen. Auch werden auf dieser Grundlage praktische Policy-Empfehlungen möglich (z.B. bezüglich der Änderung von Zugangs- und Ablaufregeln für partizipative Foren, siehe Diskussionskapitel 12). Die vorliegende Studie liefert somit auch einen Beitrag zur Beantwortung der Frage, welche normativ-theoretischen Ansprüche in der Praxis unter welchen aktuellen und potentiell künftigen Bedingungen in welchem Ausmaß realisiert werden können.

---

<sup>31</sup> Eine prominente Ausnahme stellen hier Steiner u.a. (2004) dar, die sich allerdings auf Parlamentsdebatten fokussierten und somit keine holistische prozessorientierte Perspektive einnehmen.

Um diese Ziele zu erreichen, liegt dem empirischen Untersuchungsdesign dieser Arbeit nach Mansbridge u.a. (2012: 26) eine systemische Analyseperspektive<sup>32</sup> zugrunde, die von den Autoren als dritte Phase der deliberativen Demokratietheorie bezeichnet wird. Dies ermöglicht erstens die Untersuchung größerer Analyseeinheiten. Zweitens erlaubt diese Perspektive „to analyse the division of labour among parts of a system, each with its different deliberative strengths and weaknesses, and to conclude that a single part, which in itself may have low or even negative deliberative quality with respect to one or several deliberative ideals, may nevertheless make an important contribution to an overall deliberative system“ (Mansbridge u.a. 2012: 2f). Diese differenzierte analytische Herangehensweise wird im folgenden Zitats noch deutlicher (Mansbridge u.a. 2012: 5):

„Our point is that normatively, in the systemic approach the entire burden of decision-making and legitimacy does not fall on one forum or institution but is distributed among different components in different cases.“

Somit wäre es denkbar, dass einzelne Foren des untersuchten Prozesses zwar eine niedrige demokratische Legitimation aufweisen (z.B. Expertengremien), vor dem Hintergrund des Gesamtkontextes aber trotzdem einen legitimen Platz im Prozessverlauf einnehmen. Mansbridge u.a. (2012: 5) bezeichnen dies als ein System von „checks and balances“, in dem „excesses in one part are checked by the activation of other parts of the system“. Durch einen systemischen Analyseansatz können so auch „Legitimationsmängel“ leichter identifiziert und konkrete Politikempfehlungen formuliert werden (was ebenfalls ein Ziel dieser Arbeit darstellt) (Mansbridge u.a. 2012: 4). Als mögliches delegitimierendes Praxisproblem führen Mansbridge u.a. (2012: 23) an, dass Teile (z.B. einzelne Foren) eines Prozesses von anderen entkoppelt sein könnten und somit „good reasons arising from one part fail to penetrate the others“. Ferner könnte auch durch institutionelle oder soziale Dominanz und entsprechend eingeschränkte Zugangs-, Inklusions- und Argumentationsbedingungen die demokratische Legitimation des Prozesses gemindert werden (Mansbridge u.a. 2012: 23f). Darüber hinaus kann auch eine starke inhaltliche Spaltung (z.B. durch bestimmte unverrückbare ideologische Vorstellungen) dazu führen, dass die beteiligten Akteure „will not listen to positions other than those emanating from their side“, was ebenfalls negative Legitimationseffekte nach sich ziehen würde (Mansbridge u.a. 2012: 24).

---

<sup>32</sup> Die folgende Definition des Systembegriffs nach Mansbridge u.a. (2012: 4) zeigt, dass die untersuchte Form des EU-Mitentscheidungsverfahrens (welches hier neben dem formellen Prozess auch den vorgelagerten Entwicklungsprozess zum KOM-Vorschlag mit einschließt) durch diesen abgedeckt wird: „A ‘system’ here means a set of distinguishable, differentiated, but to some degree interdependent parts, often with distributed functions and a division of labour, connected in such a way as to form a complex whole. It requires some functional division of labour (...), some relational interdependence, so that a change in one component will bring about changes in some others.“

Durch dieses forenspezifische analytische Vorgehen wird ein von Thompson (2008: 500) identifizierter Hauptansatz zur Sicherstellung eines erkenntnissteigernden empirischen Untersuchungsdesigns umgesetzt: Demnach gilt es die isolierte Analyse einzelner deliberativer Foren zu überwinden und den Zusammenhang zwischen deliberativen und nicht-deliberativen Praktiken im Zeitverlauf zu evaluieren. Auch Stie (2010: 69) macht in diesem Zusammenhang deutlich, dass eine entsprechend qualitativ untermauerte Kontextualisierung unterschiedlicher Einzelforen in einem Gesamtprozess die unterstellte Diskrepanz zwischen Ideal und Realität zutage treten lässt:

„To determine the putative level of congruence between normative criteria and empirical reality therefore requires contextualisation and a qualitative discussion on how deep the expected discrepancy between ideal and reality is to be judged.”

Im Anschluss an diese teils bereits praxis- und fallrelevanten Ausführungen wird zu Beginn des folgenden Kapitels der Bogen zur Empirie gespannt, bevor die Indikatoren für die Empirie vorgestellt werden.

## 6 Demokratische Legitimation – Empirische Prozessperspektive

Im folgenden Kapitel werden die Indikatoren zur Bestimmung der demokratischen Legitimation des hier analysierten Politikprozesses vorgestellt. Zur besseren Nachvollziehbarkeit erfolgt allerdings zunächst eine Einführung in das dreistufige Entwicklungskonzept jener Indikatoren.

Generell befinden sich Ansätze zur Operationalisierung der deliberativen Demokratietheorie für die empirische Forschung nach wie vor in der Entwicklungsphase, so werden sie beispielsweise von Stie (2010: 11) als „still underdeveloped“ bezeichnet. Diesbezüglich baut die vorliegende Arbeit auf Sties Erkenntnissen zur allgemeinen demokratischen Legitimität des EU-Mitentscheidungsverfahrens aus deliberativer Perspektive auf, setzt gleichzeitig allerdings aufgrund der Fokussierung auf einen Einzelprozess einen anderen Schwerpunkt. Konkret wird dabei neben der formellen Entscheidungsphase auch der informelle Entwicklungsprozess des KOM-Vorschlags in den Blick genommen, was eine ganzheitliche Erfassung der demokratischen Legitimation des untersuchten Mitentscheidungsverfahrens sicherstellen soll (ein ähnliches Vorgehen wenden auch Pernicka, Feigl-Heihs und Gerstl (2002) an). Im Unterschied zur genannten Studie beginnt der Untersuchungszeitraum hier allerdings nicht erst mit dem offiziellen Sondierungsprozess zur Ausgestaltung der Richtlinie, sondern bereits beim ersten vorgelagerten Sub-Prozess, der sich im Zuge der Literaturrecherche als eigentlicher Startpunkt der inhaltlich relevanten Prozessphase herausgestellt hat.<sup>33</sup>

Bei der Entwicklung der empirischen Indikatoren findet eine klare Zuordnung zwischen theoretischen Idealen und empirischen Indikatoren statt, wobei sich die Ausprägung ersterer durch die Bestimmung letzterer ergibt. Gleichzeitig wird hier ein Ansatz verfolgt, welcher – gerade wegen dieser deutlichen Zuweisung – die normative Definition von der empirischen Evaluation der demokratischen Qualität abgrenzt. Durch eine entsprechend differenzierte Herangehensweise und Verdeutlichung des analytischen Rahmens können am Ende dieser Arbeit zweckmäßige Schlussfolgerungen für Theorie und Empirie gezogen und die Ergebnisse auch für künftige Forschungsprojekte erkenntnisgenerierend genutzt werden (Argument ähnlich auch in Thompson 2008: 501).

Die normativen Rahmenannahmen (und deren mögliche Konflikte) dienen als zentrale Fixpunkte für die Entwicklung empirischer Indikatoren und wurden in den vorangegangenen

---

<sup>33</sup> Wie später noch hinreichend ausgeführt wird, handelt es sich dabei um den Aktionsplan für Biomasse (KOM 2005c vom 7.12.2005), dessen Input-Prozess im Januar 2005 startete. Die Bedeutung dieses Plans wurde auch im Zuge der Experteninterviews bestätigt. Der Beginn der offiziellen Sondierungsphase zur EE-Richtlinie ist im Auftrag des Europäischen Rates von März 2007 an die KOM zu sehen, Vorschläge für ein Klima- und Energiepaket zu entwickeln.

Kapiteln detailliert vorgestellt. Bei deren Übersetzung in empirische Indikatoren dienen insbesondere die Vorgehensweisen von Thompson (2008) und Stie (2010) als Referenzpunkte. Beide gehen davon aus, dass im Zuge der Bestimmung der demokratischen Qualität eines Politikprozesses drei Ebenen getrennt voneinander betrachtet werden müssen (zunächst Bezeichnung Thompson; Stie in Klammern): Konzeptionelle Kriterien (Ideale), Bewertende Kriterien (Standards) und Empirische Bedingungen (Prozessuale Performanz)<sup>34</sup>. Wie in den Abschnitten zu den Empirieindikatoren deutlich wird, werden die Positionen von Thompson (2008) und Stie (2010) allerdings durch neue Perspektiven erweitert und an die entwickelte normative Basis angepasst.

Die Frage „Wodurch wird eine Praktik demokratisch legitim?“ repräsentiert den inhaltlichen Kern der *konzeptionellen Kriterien* (bzw. der Ideale). Thompson (2008) vertritt die Ansicht, dass jener Leitgedanke in empirischen Analysen zur (deliberativen) Demokratiequalität durch die Beantwortung folgender Frage erfasst werden kann: Wie können Bürger in einem Zustand der *Uneinigkeit* eine kollektive *Entscheidung* herbeiführen, die *legitim* ist? Somit dienen die beiden Elemente Uneinigkeit und Vorliegen einer Entscheidungssituation (bzw. einer entscheidungsrelevanten Situation) auch in der vorliegenden Arbeit als flankierende Voraussetzungen für die Relevanz legitimer Prozesselemente. Insgesamt ergeben sich aus den normativen Grundüberlegungen der vorangegangenen Kapitel folgende konzeptionelle Kriterien (die im Zuge der folgenden Abschnitte nochmals reflektiert werden): Situation der Uneinigkeit und bindende kollektive Entscheidung, Transparenz, gleiche Zugangsbedingungen, gleiche Einbeziehung, Responsivität.

Die *bewertenden Kriterien* (bzw. die Standards) sind insofern als Konkretisierung der konzeptionellen Kriterien anzusehen, als dass sie die Basis für die Bewertung der demokratischen Prozessqualität darstellen (Thompson 2008). Die Leitfrage dieser Analyseebene lautet „Was ist als gute (oder bessere) Deliberation anzusehen?“. Gemäß der in Kapitel 3 vorgestellten normativen Basis schließt Deliberation hier explizit auch partizipative Elemente mit ein. Der Hinweis „(oder bessere) Deliberation“ bei obiger Frage impliziert zwei zentrale und eng miteinander verknüpfte normative Annahmen dieser Arbeit: Zum einen wird deliberative Demokratie hier als ‚aspirational ideal‘ angesehen, auf dessen Erfüllung es sich aus normativer Perspektive heraus zuzustreben lohnt, dessen theoretische Anforderungen allerdings in der politischen Realität nicht in Gänze erfüllt werden können (Thompson 2008; Stie 2010: 69). Zum anderen erinnert dieser Zusatz daran, dass hier nach Mansbridge (2003: 515) ein Legitimationskontinuum zugrunde gelegt wird (so auch Thompson (2008: 505)). Die fol-

---

<sup>34</sup> Originalbegriffe wie folgt: Conceptual criteria (ideals), evaluative criteria (standards), empirical conditions (procedural performance).

gende Abbildung stellt die konzeptionellen (K) sowie die bewertenden Kriterien (B) zusammenfassend dar, bevor sie im Zuge der folgenden Ausführungen jeweils spezifischer umrissen werden.

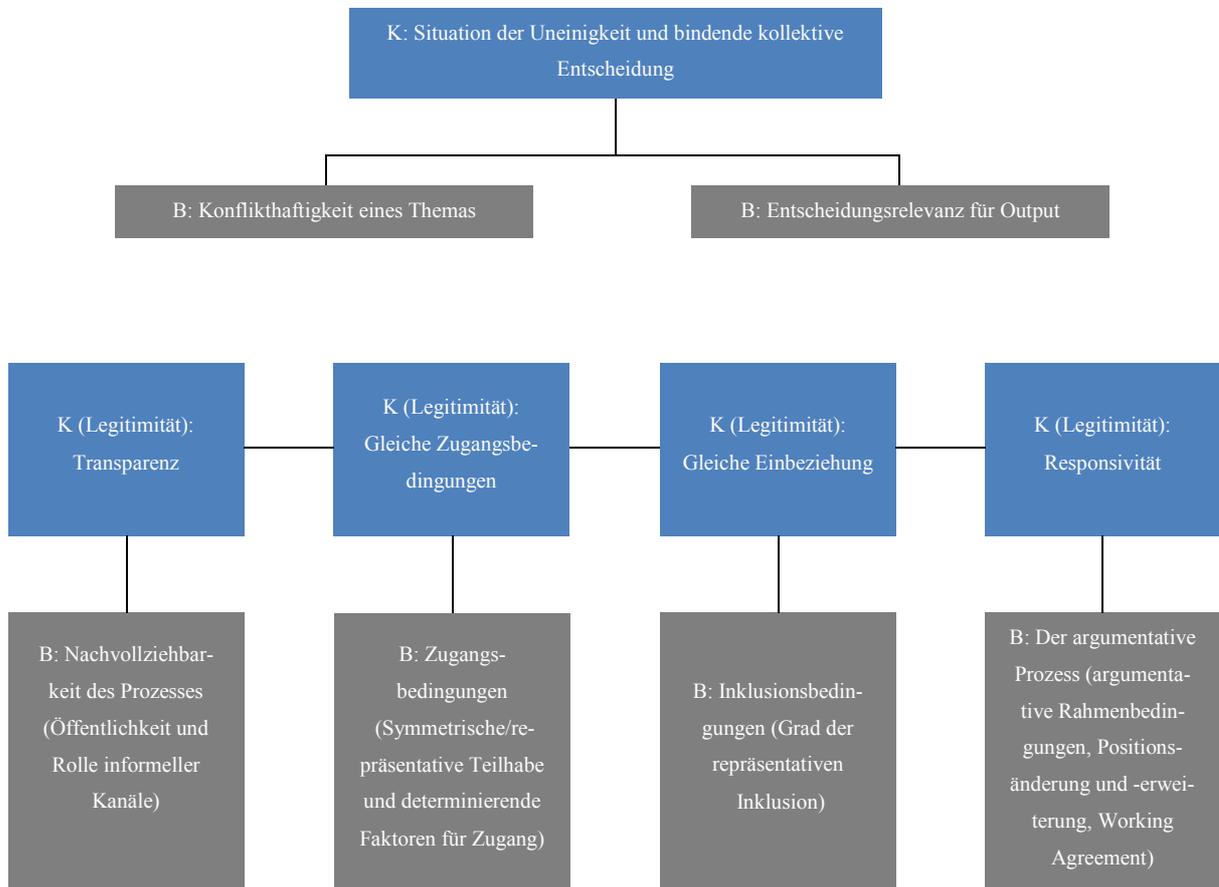


Abbildung 4: Demokratische Legitimation – konzeptionelle und bewertende Kriterien

Die dritte Analyseebene umfasst die *empirischen Bedingungen* (bzw. die Prozessuale Performanz) anhand derer die demokratische Legitimation konkret bestimmt wird und die unter folgender Leitfrage steht: „Welche Prozesselemente tragen zu demokratisch legitimer Deliberation und Partizipation bei?“ Eine Vorstellung dieser Indikatoren findet im Zuge der folgenden Abschnitte statt. Dem schließt sich auch eine tabellarische Berücksichtigung der dritten Analyseebene in Abbildung 5 an, auf die in der vorangegangenen Darstellung aus Gründen der Übersichtlichkeit zunächst verzichtet wurde.

## 6.1 Situation der Uneinigkeit und bindende kollektive Entscheidung

**K:**<sup>35</sup> Die beiden ersten zu erhebenden Kriterien stellen sich weniger als Prüfsteine zur Feststellung der demokratischen Legitimation eines politischen Prozesses, denn als Vorabbedingungen für die Notwendigkeit bzw. die Ausprägung legitimierender Prozesselemente dar. So ist hinsichtlich des Kriteriums *Situation der Uneinigkeit* festzuhalten, dass ohne ein gewisses Maß an Uneinigkeit über eine Problemstellung und deren politische Lösungsoptionen eine partizipative und deliberative Entscheidungsfindung nur sehr eingeschränkt notwendig (und anwendbar) erscheint. Dasselbe gilt für das Kriterium *bindende kollektive Entscheidung*: Auf dem Weg zu einer kollektiven Entscheidung mit Bindungswirkung müssen auch die einzelnen vorgeschalteten Prozesselemente – interinstitutionelle Debatten, Workshops, Anhörungen etc. – demokratischen Ansprüchen genügen, sobald sie sich thematisch mit dem Gegenstand der politischen Verhandlungen befassen oder zumindest diesen Anspruch erheben. Bei Prozesselementen ohne eine gewisse inhaltliche und die Entscheidung bzw. den Prozess beeinflussende Relevanz ist die Notwendigkeit demokratischer Legitimation nicht gegeben (Stie 2010: 13); ähnlich auch Thompson 2008: 502).

Prozessual gesehen kann daher anhand der Informationen über diese beiden Kriterien die Bedeutung einzelner Prozessforen und somit die Notwendigkeit von demokratischer Legitimation eingeschätzt werden. Auf dieser Grundlage wäre auch ein Ausschluss bestimmter Foren von der Legitimitätsanalyse möglich.

**B (Uneinigkeit):** Als zentrales bewertendes Kriterium für eine Situation der Uneinigkeit bietet sich die Erfassung der Konflikthaftigkeit eines Themas bzw. Forums an. Thompson (2008: 502) macht deutlich, dass ein gewisses Konfliktpotential notwendig ist, um ein Problem überhaupt erst entstehen zu lassen, welches in der Folge durch deliberative Verfahren einer gegenseitig respektierten Lösung zugeführt werden sollte. Andererseits kann auch eine Debatte, die zwischen Personen mit ähnlichen Positionen geführt wird, Auswirkungen auf den demokratischen Prozess entfalten (Thompson 2008: 502). Als Beispiel wären hier homogen besetzte politische Beratungsgremien zu nennen, die mitunter entscheidende Akzente im politischen Prozess setzen. Dies zeigt, dass einzelne Foren nicht unabhängig vom restlichen Prozess zu bewerten sind, sondern vor dem Hintergrund eben jener Prozessdynamiken beurteilt werden müssen. Somit besteht nur dann Einigkeit hinsichtlich

---

<sup>35</sup> Im Zuge der folgenden Ausführungen werden die Unterabschnitte je nach Analyseebene gekennzeichnet („K“ = Konzeptionelle Kriterien, „B“ = Bewertende Kriterien, „E“ = empirische Bedingungen). Eine zusammenfassende tabellarische Darstellung des Vorgehens zur Bestimmung der demokratischen Legitimation findet sich am Ende dieses Kapitels in Abbildung 5.

eines bestimmten Subthemas, wenn über einen längeren Prozessabschnitt hinweg bzw. während des gesamten Prozesses keine abweichenden Positionen zutage treten. Nur ein solcher (Extrem-)Fall würde eine Abmilderung der deliberativen und partizipativen Ansprüche rechtfertigen.

Empirisch erscheint es auch deshalb als wichtig, die Konflikthaftigkeit einzelner Foren zu erheben, um potentielle Spannungen innerhalb der deliberativen Demokratietheorie zu erkennen (z.B. bei stark divergierenden Ausgangspositionen der teilnehmenden Akteure könnte eine breite Partizipation dem Zustandekommen einer deliberativen Debatte abträglich sein) (Thompson 2008: 502).

**E (Uneinigkeit):** Um das Kriterium Situation der Uneinigkeit empirisch zu bestimmen gilt es, die *Konflikthaftigkeit relevanter Themenstränge sowie Prozessforen im Zeitverlauf*<sup>36</sup> zu erfassen. Dadurch sollen auch potentielle Konfliktlinien zwischen verschiedenen Akteursgruppen identifiziert werden. Die Erhebung des themen-, foren- und akteurspezifischen Konfliktpotentials soll im Folgenden mit der Ausprägung partizipativer und argumentativer Prozesselemente in Beziehung gesetzt werden.

**B (Entscheidungsrelevanz):** Die Entscheidungsrelevanz eines Forums wird in der vorliegenden Arbeit breit interpretiert. Demnach müssen nicht nur solche Foren aus demokratischer Sicht legitim agieren, deren Funktion im Fällen prozessrelevanter Entscheidungen besteht, sondern auch diejenigen, deren Ziel eine Weiterentwicklung des grundlegenden Entscheidungswissens der Akteure darstellt (z.B. Workshops). Somit wird explizit auch der Austausch vor unmittelbar entscheidungsrelevanten Settings als wesentlich für den Prozessverlauf angesehen, weshalb auch diese Foren demokratisch legitim ablaufen sollten. Thompson (2008: 502) begründet eine entsprechende Bewertung dieser Foren wie folgt:

„Although participants in discussions of this kind may not make collective decisions, they may be seen as taking part in an early phase of a process that leads to a deliberative decision.“

Dennoch erscheint gerade bei unmittelbar entscheidungsrelevanten Foren eine hohe demokratische Qualität von besonders zentraler Bedeutung. Gleichzeitig sieht Thompson (2008: 502) hier die Gefahr, dass das Wissen um eine nahende Entscheidungssituation bei den teilnehmenden Akteuren ein delegitimierendes Verhalten begünstigen könnte, welches sich beispielsweise in einer mangelnden Bereitschaft für Positionsänderungen oder -anpassungen niederschlägt.

**E (Entscheidungsrelevanz):** Vor dem Hintergrund der ausgeführten Prämissen werden die analysierten Foren nach ihrer *inhaltlichen und faktischen Relevanz für den Prozessverlauf* hin überprüft. Darüber hinaus werden die *Foren vor dem Hintergrund ihrer Funktion*

---

<sup>36</sup> Die Indikatoren für die empirische Analyse werden in den folgenden "E-Abschnitten" aus Gründen der Übersichtlichkeit kursiv dargestellt.

bewertet (Kontinuum von ‚Weiterentwicklung von Prozesswissen‘ bis ‚Entscheidungssituation‘). Somit geht es im Zusammenspiel mit den im Folgenden einzuführenden Demokratieindikatoren auch um die Frage, inwieweit hier als relevant eingestufte Foren demokratischen Ansprüchen genügen.

## 6.2 Transparenz

Die in den folgenden Abschnitten vorgestellten Kriterien für die Bestimmung der demokratischen Legitimation des untersuchten Politikprozesses gründen auf den in den vorangegangenen Kapiteln vorgestellten normativen Prämissen zu demokratischer Legitimation. Die untersuchten Prozesselemente sollten umso stärker diesen Kriterien entsprechen, je höher der Grad der Uneinigkeit und je höher die Entscheidungsrelevanz des entsprechenden Forums ist.

Die vier grundlegenden konzeptionellen Kriterien, welche im Folgenden den Rahmen für die Bestimmung der demokratischen Prozessqualität darstellen, sind Transparenz, gleiche Zugangsbedingungen, gleiche Einbeziehung sowie Responsivität. Diese werden im Folgenden ausführlich eingeführt und am Ende des Kapitels zusammenfassend in Abbildung 5 dargestellt.

**K:** Eine deutliche Mehrheit der deliberativen Demokratietheoretiker sehen in transparenten, also offenen und nachvollziehbaren Prozessbedingungen, eine wichtige Voraussetzung für die demokratische Legitimität und das Zustandekommen eines Konsenses (z.B. Gutmann & Thompson 2004: 7; Forst 2001: 346; Chambers 2003: 308; Stie 2010). Von Naurin (2002: 9) wird Transparenz definiert als „easy access to accurate and comprehensible information about policy decisions and decision-making processes“. Transparenz schlägt sich somit insbesondere in einer nachvollziehbaren und umfassenden Zurverfügungstellung von Informationen nieder. Sie stellt daher die Basis für die Entstehung eines relevanten (weil informierten) kommunikativen Prozesses zwischen teilnehmenden Akteuren dar. Darüber hinaus sind transparente Prozessbedingungen auch Grundvoraussetzung dafür, dass Akteure überhaupt erst ihre (direkte oder indirekte) Betroffenheit erkennen und sich dementsprechend in den Prozess einbringen. Um breite und relevante Partizipation, einen darauf aufbauenden informierten Positionsaustausch und somit eine demokratisch legitime Entscheidung herbeizuführen, sind somit transparente Prozessbedingungen notwendig (Nanz & Steffek 2008: 6):

„Deliberative democracy must ensure that citizens’ concerns feed into the policy-making process and are taken into account when it comes to a decision on binding rules. It is therefore crucial to open the process of political deliberation within international organizations both to public scrutiny and to the input of stakeholders’ concerns.“

Im Anschluss an diese grundlegende Einführung des Kriteriums *Transparenz* wird der folgende Abschnitt die hier aufgeworfenen Punkte (z.B. Zurverfügungstellung von Informationen) vor dem Hintergrund des Standes der Forschung sowie des konkreten Forschungsgegenstandes für die empirische Analyse weiter ausdifferenzieren.

**B:** Das Kriterium *Transparenz* wird in der vorliegenden Arbeit auf Grundlage eines weit gefassten Verständnisses der *Nachvollziehbarkeit des Prozessgeschehens* erfasst und empirisch untersucht. Hierbei geht es einerseits um den Grad der Öffentlichkeit des Prozesses (Zugang zu relevanten Dokumenten, öffentliche Übertragung von Debatten etc.) und andererseits um das Verhältnis zwischen formellen und informellen Diskussions- und Entscheidungsforen. Diese beiden Analysefelder werden im Folgenden hinsichtlich ihres Effekts auf die demokratische Prozessqualität, inklusive möglicher nicht-intendierter Folgen, kritisch beleuchtet.

Aus einem normativen Demokratieblickwinkel heraus betrachtet, ist *Transparenz* im Sinne von Öffentlichkeit generell als positiv für die demokratische Legitimation politischer Prozesse zu bewerten. So vertreten zahlreiche Theoretiker den Standpunkt, dass ein offener Austausch von Positionen eine Referenz auf gemeinwohlorientierte Argumente sowie einen respektvollen Umgang zwischen den teilnehmenden Akteuren wahrscheinlicher macht (z.B. Benhabib 1996a: 72; Elster 2002b: 12). In diesem Zusammenhang bewerten sowohl Walk (2008) als auch Thompson (2008: 507) eine breite Offenlegung von Akteurspositionen, inklusive möglicher Zielkonflikte zwischen diesen, als essentiell für das Zustandekommen eines problemlösungs- und zielorientierten Prozesses. Darüber hinaus schätzen Nanz und Steffek (2005: 375) die Zurverfügungstellung von „full information about the problem at stake, options for its solution and costs and benefits associated with these options“ vor und während des Prozesses als entscheidend für dessen demokratische Legitimität ein.

Auf der anderen Seite argumentiert unter anderem Chambers (2004; 2005) im Hinblick auf die Herbeiführung rationaler Debatten und Entscheidungen, dass ein hoher Grad an Öffentlichkeit des Prozesses diesem Schlüsselziel deliberativer Demokratie eher abträglich ist, nicht zuletzt weil der Aufbau von gegenseitigem Vertrauen zwischen den Beteiligten erschwert wird. Auch Luhmann (1969: 189) hebt diesbezüglich hervor, dass nichtöffentliche Foren „mehr Vernunft durch Entgegenkommen“ fördern, wohingegen öffentlich geführte Debatten den Teilnehmern „eine höhere Verpflichtung gegenüber bestimmten Positionen“ abverlangen. Dementsprechend kommen auch zahlreiche Analysen zu dem Ergebnis, dass eine Einschränkung der Öffentlichkeit – also Verhandlungen hinter den vielzitierten „verschlossenen Türen“ – die Kompromissbereitschaft der beteiligten Akteure erhöht und somit das Zustandekommen einer Einigung wahrscheinlicher macht (z.B. Benz 1998; Grande 2000; Lehmbruch 1998). Stie (2010: 277) formuliert vor diesem Hintergrund folgende

These, in der geschlossene Settings in bestimmten Prozessphasen als legitim und notwendig für das Funktionieren der Demokratie eingestuft werden:

„Hence, perhaps this makes a legitimate need for closed settings as they can provide the conditions for trust-building and thus more efficient (speed), effective (ability to reach agreements) and rational (ensuring quality of) problem-solving which are, after all, also important for a functioning democracy.”

Auf der anderen Seite macht Chambers (2005: 260) auf ein grundlegendes Problem hinsichtlich der demokratischen Legitimität solch geschlossener Formate aufmerksam: Entsprechende Foren neigen demnach durch ungleiche Zugangs- und Inklusionsbedingungen zu einer unverhältnismäßig starken Einbeziehung von Partikularinteressen. Darüber hinaus hält sie auch eine positive Wirkung von Öffentlichkeit auf die argumentative Qualität des Austauschs für möglich.

Eng mit der Frage der wortwörtlichen *Öffentlichkeit* eines Forums – also der direkten oder zeitversetzten Veröffentlichung von Debatten und Ergebnissen – ist dessen Formalität verbunden. De facto spielen informelle Kontakte in europäischen Policy-Prozessen eine entscheidende Rolle, was unter anderem Friedrich (2008: 142) als problematisch für deren demokratische Qualität ansieht:

„[F]rom a normative stance (...) these informal contacts do not enhance the democratic quality of European policy-making processes, as they do not guarantee the free and equal participation of all stakeholders.”

Auf der anderen Seite sieht Stie (2010: 63) informelle Kontakte nicht zwangsläufig als negativ für die Gesamtbewertung der demokratischen Legitimation eines ganzen politischen Prozesses an. Es sind vielmehr die beiden grundlegenden Fragen zu beantworten, inwieweit informelle Settings von der Absicht formeller Vorschriften abweichen und welche Bedeutung sie im Vergleich zu formellen Foren einnehmen:

„The point is that the actual practice of a procedure can be more or less in line with the intention of the formal legal provisions and that informal structures/meetings have not taken over and thus made the formal set-up redundant.”

Die vorliegende Arbeit erkennt die Problematik informeller Foren hinsichtlich daraus folgender demokratischer Defizite an. Gleichzeitig wird Sties Punkt als stichhaltig betrachtet, wonach in konkreten politischen Prozesszusammenhängen evaluiert werden muss, inwieweit ein informelles Forum der Intention des formellen Rahmens sowie der hier entwickelten Demokratieindikatoren entspricht. So ist es beispielsweise durchaus denkbar, dass durch informelle Foren Positionen in den politischen Prozess einfließen, die in formellen Zusammenhängen vor dem Hintergrund der vorhandenen Interessenstruktur zu wenig Gehör finden. Somit wird hier eine kritische, aber nicht grundlegend ablehnende Haltung hinsichtlich der Folgen informeller Settings für die demokratische Legitimation des Gesamtprozesses eingenommen.

Obige Ausführungen unterstreichen die in der Demokratiedebatte nach wie vor schwelende Frage der normativen Verortung von Öffentlichkeit und Transparenz vor dem Hintergrund kritischer empirischer Befunde (siehe z.B. Elster 2002a; Chambers 2004; Chambers 2005). Daher besteht ein Ziel der Analyse darin, einen Beitrag zu jener Debatte zu leisten, indem die Wechselwirkungen zwischen dem Transparenzkriterium und anderen Demokratiekomponenten sowie der Einfluss von Transparenz auf die Klimaperformanz in den Blick genommen werden. Eine wichtige zu beantwortende Frage wäre hier, in welchen Settings und bei welchen Inhalten mehr Öffentlichkeit eine eher hemmende oder fördernde Wirkung auf die Qualität des argumentativen Austauschs entfaltet.

Ferner identifiziert Stie (2010: 277) unzureichende empirische Forschungsbemühungen zu den spezifischen Bedingungen unter denen geschlossene und informelle Settings gegebenenfalls demokratisch gerechtfertigt werden können. Auch dieser offenen Frage wird im Zuge der empirischen Analyse nachgegangen.

**E (Öffentlichkeit):** Die erste empirische Indikatorengruppe, die sich aus obigen Ausführungen ergibt, erfasst die Öffentlichkeit der Debatte. Darunter wird das Ausmaß der nachvollziehbaren Argumentation und Positionierung „nach innen“ – also innerhalb und zwischen den politischen Institutionen und nichtstaatlichen Organisationen – sowie „nach außen“ im Sinne der externen Informationstransparenz verstanden.

Der erste zu erfassende empirische Standard betrifft die Transparenz der Debatte im Sinne der direkten Übertragung bzw. der indirekten Nachvollziehbarkeit im Nachhinein. Gemäß Stie (2010: 59) müssen von relevanten Foren „either verbatim records, video streaming (...) through the internet or minutes“ verfügbar sein. Es gilt somit die Frage zu beantworten, *ob Debatten live mitverfolgt werden können* (persönliche Anwesenheit und Übertragung) sowie *ob Mitschnitte und/oder Protokolle im Nachhinein verfügbar sind*.

Diesbezüglich sind zweitens auch das Ausmaß und die Qualität der zur Verfügung gestellten Dokumentation entscheidend. Dies umfasst in der vorliegenden Arbeit sowohl die soeben angesprochenen debattenrelevanten Informationen (Protokolle, Mitschnitte) als auch weitere wesentliche Hintergrund- und Policy-Dokumente. Hintergrund-Dokumente enthalten laut Nanz und Steffek (2008: 11) „information on an issue or a problem“ und Policy-Dokumente „information on political options and proposals“. Beide Dokumententypen sind somit entscheidend für die Nachvollziehbarkeit des Prozessfortgangs, wobei Policy-Dokumente aufgrund ihres direkten Bezugs zur Positionierung der teilnehmenden Akteure eine noch höhere Bedeutung haben (Nanz & Steffek 2008: 11). Bei Protokollen und Mitschnitten wird ferner die Frage gestellt, *inwieweit das Abstimmungsergebnis nachvollziehbar ist*. Stie (2010: 59) bezeichnet diesen Indikator als „Intelligibility of votes“ und beschreibt ihn wie folgt: „There are available voting records which include information and explanation about who voted and

what position they defended.” Um nun *Ausmaß und Qualität der zur Verfügung gestellten Informationen* zu erfassen gilt es, Nanz und Steffek (2005: 375) in Grundzügen folgend, die Verfügbarkeit von Dokumenten wie folgt empirisch zu erfassen:

- *Keine Verfügbarkeit* von Dokumenten/Protokollen/Mittschnitten/Abstimmungsergebnissen
- *Eingeschränkte Verfügbarkeit* (nur Hintergrunddokumente verfügbar bzw. bei Protokollen /Mittschnitten Teile geschwärzt, nur Ergebnis veröffentlicht aber nicht Debatte, Abstimmungsentscheidung nicht individuell nachvollziehbar)
- *Volle Verfügbarkeit* sämtlicher Dokumente (Hintergrund und Policy) sowie Protokolle /Mittschnitte (inkl. Debatte vor Ergebnis), Abstimmungsentscheidung voll nachvollziehbar (individuell zurück zu verfolgen und Position auf der Entscheidung beruht wird abgebildet)

Im Zuge der Erfassung jener empirischen Standards gilt es darüber hinaus eine übergeordnete Frage stets mit zu berücksichtigen und in der Analyse kritisch zu würdigen: *Für wen waren obige Informationen verfügbar?* Hier (wie bei den bereits erwähnten Indikatoren auch) sind die konkreten Rahmenbedingungen des Prozesses, vor allem in zeitlicher Hinsicht, zu bedenken. So ist es in einer frühen Phase der institutionsinternen Positionsfindung durchaus zu rechtfertigen, dass bestimmte Informationen nur intern verfügbar sind. Je weiter der Prozess (eventuell unterschiedlich je nach Thema) voranschreitet, desto höher ist die Einhaltung der vorgestellten Kriterien aufgrund der höheren zeitlichen Nähe zur bindenden, kollektiven Entscheidungsfindung zu gewichten.

**E (Informalität):** Der zweite zu erhebende empirische Standard, um Rückschlüsse auf die Nachvollziehbarkeit des Prozesses anstellen zu können, betrifft das Verhältnis zwischen formellen und informellen Prozessforen sowie die konkrete Ausprägung letzterer. Wie bereits ausgeführt, spielt bei der Beurteilung informeller Foren des Austauschs die Frage eine zentrale Rolle, inwiefern sie der Intention des formellen Rahmens bzw. des hier entwickelten Demokratieverständnisses entsprechen. Daher muss jene *Entsprechung informeller Foren mit der Intention formeller Regeln sowie mit den hier vertretenen Demokratiestandards (z.B. bzgl. gleichem Zugang) überprüft werden*. Als formelle Regeln werden in diesem Zusammenhang sämtliche Vorschriften aus den EU-Verträgen, den institutionellen Geschäftsordnungen sowie inter-institutionellen Vereinbarungen angesehen. Informelle Regeln auf der anderen Seite sind, einer Definition von March und Olsen (2006) folgend, jene Regeln und Normen, die nicht verschriftlicht sind, aber von den teilnehmenden Akteuren als ‚rules of the game‘ bzw. als Regeln für angemessenes Verhalten empfunden werden. Laut Stie (2010: 63) entfalten in diesem Zusammenhang besonders solche informellen Netzwerke und Prozessforen eine delegitimierende Wirkung „where powerful actors ‘precook’

proposals (...) and which consequently have taken over as the locus where actual co-decision-making takes place.” *Falls also in informellen Foren und Netzwerken die formellen Prozessregeln bzw. insbesondere die hier entwickelten normativen Demokratiestandards nicht oder nur unzureichend eingehalten werden, dürfen dort keine prozessrelevanten Debatten geführt sowie Entscheidungen getroffen werden.*

Somit gilt es bei der Beurteilung informeller Foren sowie des Grades der Öffentlichkeit generell immer *das konkrete Ziel, den inhaltlichen Gegenstand, den Zeitpunkt sowie die Bedeutung für den Gesamtprozess eines Settings bei der kritischen Evaluation von dessen Transparenz zu berücksichtigen* (Warren 2007: 286). Werden beispielsweise technische Details besprochen bei Vorliegen eines demokratisch legitimierten Rahmenbeschlusses, sind informelle Foren weniger kritisch zu beurteilen als wenn dort richtungsweisende Entscheidungen vorformuliert und im Nachhinein nur „abgenickt“ werden.

### **6.3 Gleiche Zugangsbedingungen**

**K:** In den vorangegangenen Kapiteln dieser Arbeit wurde bereits ausführlich auf die Notwendigkeit eines partizipativ angelegten Politikprozesses als Voraussetzung für ein hohes Maß an demokratischer Legitimation hingewiesen. Die partizipative Qualität wird hier einerseits anhand der Zugangsbedingungen sowie andererseits durch die Analyse der Einbeziehung unterschiedlicher Standpunkte bestimmt. Während sich letztgenannter Erhebungsschritt auf die Möglichkeit eines angemessenen inhaltlichen Einflusses der Akteure während einzelner Foren bzw. des Gesamtprozesses bezieht, wird bei den gleichen Zugangsbedingungen die Frage nach den grundsätzlichen ex ante-Bedingungen der Teilhabe gestellt. Die folgenden Ausführungen beziehen sich zunächst auf die Herangehensweise zur Beantwortung dieser Frage. Der nächste Abschnitt wird alsdann auf den Punkt der gleichen Einbeziehung eingehen.

Habermas (1998b) sieht die Partizipation interessierter und betroffener Akteure als zentrale Voraussetzung an, um einen deliberativ geprägten Diskurs und das Zustandekommen eines demokratisch legitimen Ergebnisses zu ermöglichen. Somit wird hier zunächst die Möglichkeit des gleichen Zugangs interessierter und betroffener Akteure als normative Prämisse festgelegt.

**B:** Das bewertende Kriterium für gleiche Zugangsbedingungen setzt sich semantisch nicht von dem eben vorgestellten konzeptionellen Kriterium ab, wird die dargelegten normativen Voraussetzungen allerdings im Hinblick auf die empirische Analyse deutlicher spezifizieren.

Thompson (2008: 506) führt unter anderem “[e]qual opportunity, (...) proportional representation [and] representative sampling” als mögliche Standards auf, um die Gleichheit der Teilhabebedingungen im politischen Prozess zu evaluieren. Auf Grundlage des hier vertretenen Akteursverständnisses sollen interessierte und betroffene Akteure somit proportional dem vorhandenen Interessenspektrum symmetrisch in den Prozess einbezogen werden.<sup>37</sup> Da insbesondere die Partizipationsbedingungen für nichtstaatliche Organisationen in EU-Politikprozessen stark variieren, wird sich die empirische Analyse vor allem mit eben diesen auseinandersetzen. Dabei geht es, wie oben ausgeführt, um die ex ante-Zugangsbedingungen zu relevanten prozeduralen Settings. Brand und Fürst (2002; zit. n. Walk 2008: 265) formulieren diesbezüglich den „Einbezug aller (...) ‚relevanten‘ kontroversen Positionen“ als legitimatorische Voraussetzung. Nur so könne laut Schmalz-Bruns (2005: 73) sichergestellt werden, dass politische Entscheidungen „reflect or mirror the dispositions (values, interests, norms, knowledge) of the constituent parts of the society”.<sup>38</sup> Um dies zu gewährleisten erscheint es zentral, unterschiedlichen Akteuren so früh wie möglich Zugang zum politischen Prozess zu ermöglichen.

Bei der teilhabespezifischen Einschätzung unterschiedlicher prozessrelevanter Foren spielt darüber hinaus vor allem die politische Grundlage auf der das entsprechende Forum zusammenkommt eine entscheidende Rolle: Liegt bereits eine demokratisch legitime (Zwischen-)Einigung in einem Teilbereich vor und ein Expertenforum soll technische Details ausarbeiten, ist eine repräsentative Zusammensetzung des Forums im Vergleich nicht mehr kritisch (denn die gab es bereits zuvor). Falls die Zugangsbedingungen allerdings zu einem Zeitpunkt eingeschränkt werden, zu dem noch keine Einigung vorliegt, so ist dies aus demokratischer Perspektive als problematisch einzustufen. Dementsprechend ist auch der, insbesondere auf transnationaler Politikebene zu beobachtende Trend, nichtstaatliche Organisationen in erster Linie als Berater in Feldern mit geringer intrinsischer Expertise zur Erhöhung der (konsequentialistisch gedachten) Problemlösung hinzuzuziehen, aus Legitimationsperspektive kritisch zu betrachten (Walk 2008).

---

<sup>37</sup> Es stellt sich als jenseits der Möglichkeiten dieser Arbeit dar, auch diejenigen Akteure in die Analyse einzubeziehen, die zwar ein legitimes Interesse haben, dieses aber aus verschiedensten Gründen nicht in den Prozess einfließen lassen können (z.B. weil sie nicht über organisierte Repräsentationskanäle verfügen) (Knill & Lenschow 2003; Nanz & Steffek 2008). Obgleich diese Schwäche nicht vollständig kompensiert werden kann, wird sie durch eine möglichst detaillierte themen- und akteurspezifische Erfassung des vorhandenen und bestimmbareren Interessenspektrums abgemildert. Dazu werden die, insbesondere im Zuge der Konsultationen und anderer relevanter partizipativer Foren in den Prozess eingespeisten Interessen, erfasst und mit den Zugangsbedingungen und den Inklusionsmustern des Prozesses (bei Workshops, Anhörungen, Expertengruppen etc.) abgeglichen.

<sup>38</sup> Der zweite Teil des Zitats von Schmalz-Bruns (2005: 73) bezieht sich auf die deliberative Qualität des Prozesses, welcher im Folgenden Abschnitt 6.5 angesprochen wird und lautet wie folgt: „(...) in a way that the reason for these decisions (can be understood to) meet the uncoerced (and rational) consent of all those concerned“.

Die faktische Auswahl nichtstaatlicher Organisationen von politischen Akteuren zur „Verbesserung“ des Ergebnisses wird daher (falls dies, wie oben beschrieben, nicht prozessual zu rechtfertigen ist) als nicht legitim eingestuft. Knill und Lenschow (2003: 9) weisen diesbezüglich unter Bezugnahme auf Mitnick (1980) darauf hin, dass es ein Unterschied sei, „whether regulators design their rules in view of the interests of the public at large or in the interests of the regulated group/industry (problem of capture)“. Es wird dabei durchaus der Umstand anerkannt, dass Politiker (und der dahinterstehende administrative Apparat) vor dem Hintergrund komplexer Herausforderungen und oft großem Zeitdruck auf externe Expertise angewiesen sind. Aus dem Demokratieblickwinkel heraus betrachtet, impliziert dies allerdings die Gefahr, dass Experten im Prozess unangemessen viel Macht auf sich vereinen und die Interessen und Positionen demokratisch legitimer Akteure vergleichsweise zu wenig Einfluss entfalten (Stie 2010).

Um eventuell ungleiche Zugangsbedingungen zu erfassen, erscheinen insbesondere die von Michalowitz (2007) vorgeschlagenen Standards zur Evaluierung der Teilhabe in politischen Entscheidungsprozessen als einschlägig. Demnach zeigen Teilhabebedingungen dann Züge von Ungleichheit, wenn der „Type of Interest“ nichtstaatlicher Organisationen, also die Frage, inwieweit „the political core interest of the decision-making institutions (...) is touched“, über deren Zugang zum politischen Prozess entscheidet (Michalowitz 2007: 136). Die zweite von Michalowitz (2007: 34) vorgeschlagene zu evaluierende Bedingung betrifft die Frage, ob der „Degree of Conflict“ also die Positionsabweichung „between private actors and decision-makers“ über die Möglichkeit der politischen Teilhabe entscheidet. Beide Prüfpunkte werden in der folgenden Beschreibung der empirischen Indikatoren wieder aufgegriffen.

Als weiteren entscheidenden Zugangsfaktor zum politischen Prozess auf EU-Ebene identifizieren Pernicka, Feigl-Heihs und Gerstl (2002) persönliche bzw. historisch gewachsene Beziehungen zwischen nichtstaatlichen Organisationen und den Institutionen bzw. dortigen Schlüsselakteuren. Neben sozialen Faktoren (z.B. persönliche Kontakte) können diesbezüglich auch ökonomische Ressourcen nichtstaatlicher Organisationen die Gleichheit der Teilhabebedingungen negativ beeinflussen (Thompson 2008). Im Hinblick auf EU-Politikprozesse beschreibt Michalowitz (2007: 18) die Gefahr der Ausnutzung von Zugangsmöglichkeiten wie folgt:

„[P]articipatory opportunities (...) are also prone to be exploited by those who can make the most professional and strategic use of public-private interaction. These are primarily lobbyists and interests groups who possess the resources and the expertise to engage strongly in decision-making. Accountability and participatory opportunities thereby facilitate the capture of decision-makers by special interest groups.“

Dies impliziert die Gefahr der einseitigen Teilhabe, indem möglicherweise betroffene Akteure ihre Position an prominenter, womöglich entscheidungsrelevanter Stelle in den Prozess einbringen können, ohne sich mit kritischen Gegenargumenten auseinandersetzen zu müssen. Experten werden somit aufgrund ihrer eigenen Betroffenheit zu Nutznießern, was demokratisch fragwürdig erscheint und nur durch ein starkes Gegengewicht demokratisch legitimer Akteure sowie einem hohen Grad an Transparenz normativ zu rechtfertigen ist (Pernicka, Feigl-Heihs & Gerstl 2002). Die soziale und ökonomische Ressourcenausstattung wird daher als möglicher, zur ungleichen Teilhabe beitragender Faktor bei der folgenden Vorstellung der empirischen Indikatoren miterhoben. Somit wird auch ein Beitrag zur Verkleinerung der von Thompson (2008) identifizierten Forschungslücke hinsichtlich des Effekts einer unterschiedlichen Ressourcenausstattung auf die demokratische und deliberative Prozessqualität angestrebt.

Die erste der beiden folgenden empirischen Indikatorengruppen formuliert Bedingungen zur prozeduralen Sicherstellung symmetrischer und repräsentativer Teilhabebedingungen. Die zweite Gruppe widmet sich spezifisch den von Michalowitz (2007) identifizierten Prüfsteinen (Type of Interest, Degree of Conflict) sowie der im letzten Ansatz thematisierten Ressourcenausstattung.

**E (Teilhabe):** Auf Grundlage obiger Ausführungen erscheint zunächst eine *forenspezifische Erfassung der grundsätzlichen formalen Voraussetzungen für eine gleiche Teilhabe* betroffener und interessierter Akteure angebracht. Nanz und Steffek (2005) schlagen diesbezüglich folgende Skala zur kritischen Evaluierung der Zugangsbedingungen vor, die hier übernommen wird: *kein Zugang, Beobachterstatus, Möglichkeit an Debatte teilzunehmen und eigene Dokumentation einzubringen*. Eine weitere zentrale Bedingung, die es zu überprüfen gilt, betrifft die Frage, ob im Vorfeld des Kommissionsentwurfs *Konsultationen und andere relevante Formen der Stakeholder-Teilnahme (z.B. Workshops) zu den zentralen Themenfeldern durchgeführt wurden*. Auf Grundlage des dort bestimmten Akteursspektrums muss hinsichtlich des weiteren Prozessfortgangs evaluiert werden, inwieweit folgende *Prozessforen das in den Konsultationen abgebildete Akteursspektrum (zumindest in der Tendenz) wieder aufgegriffen haben*. Auch ist die *Zusammensetzung jener Foren hinsichtlich des in Kapitel 4 entwickelten akteursspezifischen Legitimationsschemas* zu betrachten. Insbesondere eine starke Dominanz bestimmter nichtstaatlicher Organisationen gilt es hier kritisch vor dem Hintergrund des gesamten Prozessgeschehens zu hinterfragen.

Somit müssen in der Prozessanalyse hinsichtlich der hier aufgeführten Kriterien stets auch Aspekte wie der Zeitpunkt im Prozessgeschehen, bereits (evtl. demokratisch legitim getroffene Zwischen-)Entscheidungen sowie Fragen der Transparenz bei der Bewertung berücksichtigt werden.

E (determinierende Faktoren): Michalowitz (2007: 136) teilt den oben angesprochenen ‚Type of Interest‘ in zwei Einflusstypen auf, die einen Hinweis darauf geben sollen, inwieweit nichtstaatliche Organisationen den „political core interest“ von EU-Institutionen berühren: Demnach können nichtstaatliche Organisationen auf der einen Seite ‚Directional Influence‘ anstreben, also eine Veränderung des politischen Kerns von Positionen der EU-Institutionen. In der Praxis bedeutet dies beispielsweise, dass sich nichtstaatliche Organisationen gegen grundlegende Inhalte eines Richtlinienvorschlags der Kommission positionieren. Auf der anderen Seite kann das Ziel einer nichtstaatlichen Organisation auch darin bestehen, ‚Technical Influence‘ auszuüben, also eine Art des Einflusses, der sich nicht gegen inhaltliche Kernpositionen eines institutionellen Akteurs richtet sondern eher auf technisch-inhaltliche Beratung abzielt (Michalowitz 2007: 136). In der empirischen Analyse gilt es vor diesem Hintergrund zu überprüfen, *inwiefern die Zugangsbedingungen vom ‚Type of Interest‘ abhängen*, also insbesondere ob im Fall von ‚Technical Influence‘ eine Teilnahme deutlich wahrscheinlicher war als bei ‚Directional Influence‘. Würde sich dies bewahrheiten, würde ein solches Muster auf instrumentell-orientierte Zugangsbedingungen hindeuten.

Die zweite von Michalowitz (2007) vorgeschlagene Bedingung zur Evaluierung der demokratischen Legitimität von Teilhabebedingungen in politischen Entscheidungsprozessen ist der ‚Degree of Conflict‘. Es gilt: Je mehr die Position einer nichtstaatlichen Organisation politischen Kernvorstellungen eines institutionellen Akteurs entgegensteht desto höher ist auch der ‚Degree of Conflict‘, das Konfliktpotential (Michalowitz 2007). Hinweise darauf, dass die *Teilhabemöglichkeiten nichtstaatlicher Organisationen von deren anfänglicher ex ante-Positionsferne oder -nähe zu den Einstellung von institutionellen Akteuren abhängen*, sind somit aus demokratischer Perspektive als kritisch zu beurteilen. Mögliche Ungleichbehandlungen aufgrund unterschiedlicher Interessen (also ‚Directional‘ oder ‚Technical Influence‘) sind als deutlicher Hinweis auf eine zentrale Rolle des ‚Degree of Conflict‘ bei den Zugangsmöglichkeiten nichtstaatlicher Organisationen anzusehen.

Darüber hinaus ist die potentielle Rolle von sozialen und ökonomischen Ressourcen für die Gewährung von Teilhabemöglichkeiten durch institutionelle Akteure kritisch zu hinterfragen. So ist bezüglich der *sozialen Ressourcenausstattung* die Frage zu stellen, *ob durch persönlich und/oder historisch gewachsene Beziehungen zwischen nichtstaatlichen Organisationen und institutionellen Akteuren Zugang für bestimmte Stakeholder eventuell vereinfacht und für andere erschwert wird*. Auch die Möglichkeit als eventuell besonders gut vernetztes Konsortium besondere Teilhabebedingungen zu erhalten, wird hier unter sozialer Ressourcenausstattung subsumiert. Bei der Rolle der *ökonomischen Ressourcenausstattung* ist vor allem die Frage zu beachten, *inwiefern Zugangsmöglichkeiten durch die Finanzkraft einer nichtstaatlichen Organisation determiniert werden*.

Auch bei den hier eingeführten determinierenden Faktoren ist stets der Zeitpunkt, der Stand der Verhandlungen und die Transparenz der Foren zu berücksichtigen.

## 6.4 Gleiche Einbeziehung

**K:** Im Folgenden wird der Fokus auf die inhaltlich-aggregative Einbeziehung während des Prozesses bzw. einzelner Foren gelegt. Der deliberativ-prozessuale Aspekt der Einbeziehung im Sinne des Vorhandenseins und der Qualität eines argumentativen Austauschs wird im nachfolgenden Abschnitt zu Responsivität thematisiert.

Es geht somit zunächst um die Frage, inwieweit das vorhandene Interessensspektrum im Sinne der Problemwahrnehmung und -bewertung unterschiedlicher Akteure und Akteursgruppen im Prozess repräsentativen Niederschlag. Der konkrete Positionsfindungsprozess innerhalb und zwischen den Akteuren wird an dieser Stelle ausgeblendet und erst im nächsten Abschnitt betrachtet. Dies hat im Kern zwei Gründe: Zum einen soll dadurch die Übersichtlichkeit der Arbeit erhöht werden. Zum anderen soll Vorhandensein und Ausmaß einer möglichen Diskrepanz zwischen der aggregativen Einbeziehung (dieser Abschnitt) und den argumentativen Rahmenbedingungen der vorgeschalteten Prozessforen (vornehmlich nächster Abschnitt) analytisch nachvollzogen werden können.

**B:** Wie bereits in Abschnitt 6.3 zu gleichen Zugangsbedingungen, stellt das bewertende Kriterium von gleicher Inklusion auch hier eine fallbezogene Konkretisierung der soeben vorgestellten normativen Basisannahmen dar. Es geht um die Frage, wie die Repräsentativität des Niederschlags der vorhandenen Interessen generell festgestellt und im Folgenden empirisch bestimmt werden kann. Die Basis hierfür stellt wiederum das Vorgehen im angesprochenen Abschnitt zu den Zugangsbedingungen dar. Auf Grundlage des dort festgestellten Interessenmusters und der faktisch ermöglichten Zugangsbedingungen können sowohl Akteure bzw. Akteursgruppen identifiziert werden, die von vorne herein ausgeschlossen wurden, als auch diejenigen, denen die Teilhabe am Prozess ermöglicht wurde. Da hier neben den Prozessbedingungen (z.B. Transparenz, Zeitpunkt) auch das demokratische Legitimationspotential unterschiedlicher Akteure bzw. Akteurskonstellationen berücksichtigt wird, kann auf dieser Grundlage auch das vorhandene und sich im Laufe des Prozesses eventuell verändernde (legitime) Interessensspektrum bestimmt werden.

Um eine symmetrische Repräsentation gesellschaftlicher Positionen im Prozess zu garantieren, ist es nicht notwendig, dass sämtliche betroffenen und interessierten Akteure direkt an den Verhandlungen teilnehmen. Vielmehr wird es, Schmalz-Bruns (2005) folgend, als er-

forderlich angesehen, dass in politischen Entscheidungsprozessen das gesellschaftliche Meinungsspektrum so exakt wie möglich widergespiegelt wird. Aus deliberativer Perspektive heraus betrachtet müssen gemäß Nanz und Steffek (2005) „the arguments of all stakeholders possibly affected by the decision (...) be included into the process of decision-making“. Der Fokus liegt hier allerdings zunächst auf dem inhaltlichen Einfluss unterschiedlicher Akteure bzw. Akteursnetzwerke und nicht auf dem argumentativen Austausch.

Im Kern wird es bei den folgenden empirischen Indikatoren um die Frage gehen, inwieweit die Übernahme bestimmter Positionen und Forderungen vor dem Hintergrund des vorhandenen Interessenspektrums und der jeweiligen spezifischen Legitimationsbasis des Akteurs bzw. der Akteursgruppe als demokratisch legitim einzustufen ist. Diesbezüglich erscheint es sinnvoll, einen akteurs-, foren- und themenspezifischen Analyseansatz zu wählen. Es geht insbesondere um folgende Fragen: Wurden die Positionen bestimmter Akteure besonders einbezogen oder in besonderem Maße negiert? Gab es auf Seiten der institutionellen Akteure Tendenzen, bestimmte nichtstaatliche Akteure oder Akteursnetzwerke inhaltlich zu bevorzugen? Gibt es Hinweise darauf, dass Unterschiede in der Qualität der symmetrischen Repräsentation vorhandener Interessen eventuell forum- oder themenspezifisch variieren?

Die nachfolgende Vorstellung der empirischen Indikatoren wird die analytische Herangehensweisen zur Beantwortung dieser Fragen einführen.

**E:** Der Grad der repräsentativen Inklusion wird im Zuge der Prozessanalyse auf drei Ebenen erhoben: Erstens wird der Fokus auf entsprechende Inklusionsmuster der Interessen nichtstaatlicher Stakeholder durch institutionelle Akteure gelegt. Zweitens stellt sich die Frage nach der Einbeziehung der Positionen von Rat und EP als demokratisch legitimierte Akteure auf EU-Ebene. Drittens werden die Bedingungen der repräsentativen Inklusion unterschiedlicher Positionen innerhalb der EU-Institutionen in den Blick genommen.

Bei der Erhebung der Qualität der Einbeziehung von Positionen nichtstaatlicher Organisationen durch KOM, Rat und EP geht es analytisch um die *Bestimmung des Grades der repräsentativen Inklusion von Positionen nichtstaatlicher Akteure durch institutionelle Stakeholder*. Diesbezüglich ist sowohl die *Interessenintensität* aus dem Lager der nichtstaatlichen Akteure als auch deren *legitimationsspezifischer Hintergrund* zu berücksichtigen. Um eine Inbeziehungsetzung mit anderen Indikatoren (z.B. Responsivität) zu ermöglichen, findet die Erhebung darüber hinaus forums- und themenspezifisch statt. Ferner muss in der Analyse die Entscheidungsrelevanz sowie der Grad des (themenspezifischen) Konfliktpotentials mitbedacht werden. So ist es ein Unterschied, ob Positionen nichtstaatlicher Organisationen „nur“ in Debatten bzw. nicht verbindlichen Beschlüssen berücksichtigt werden oder ob sie auch in Entscheidungssituationen Einfluss entfalten konnten. Ein besonderer analytischer

Fokus ist hier auf die *Einbeziehung entsprechender Positionen durch die KOM* zu legen, da diese nicht demokratisch legitimiert ist, gleichzeitig allerdings durch die Erstellung des ersten Richtlinienentwurfs als Agenda-Setterin großen Einfluss auf den politischen Prozess entfaltet. Zentrale Analysegegenstände sind hier neben den durchgeführten Konsultationen der KOM auch andere beratende oder partizipativ angelegte Foren (beratende Arbeitsgruppen, Workshops etc.).

Bei der zweiten empirischen Analysedimension geht es um die *repräsentative und hohe Inklusion der Positionen des Rates und des EP als demokratisch legitimierte Hauptrepräsentanten der betroffenen und interessierten Parteien*. Wie auch bei der Untersuchung der Inklusion nichtstaatlicher Organisationen werden hier die Schlüsseldokumente des Prozesses evaluiert, z.B. Schlussfolgerungen und Positionen von EP und Rat, Protokolle beratender Arbeitsgruppen sowie die finale Richtlinie. Neben dem inhaltlichen Niederschlag der einen Institution auf Debatten und Beschlüsse der jeweils anderen bzw. auf die legislativen Kern-dokumente ist hier insbesondere die *Balance hinsichtlich des Einflusses der beiden Institutionen zu berücksichtigen*. De jure ist das EP im Mitentscheidungsverfahren dem Rat als Co-Gesetzgeber gleichgestellt. De facto kann der Rat allerdings oftmals besser seine Interessen durchsetzen, was aufgrund der höheren demokratischen Legitimation des EP auch aus dieser Perspektive heraus betrachtet als kritisch zu bewerten ist (siehe Abschnitte 7.3.3 und 7.3.4). Ferner muss an dieser Stelle auch das *inhaltliche Gewicht der KOM in den Verhandlungen evaluiert werden, die sich hier formell zwar stark im Hintergrund halten sollte, faktisch die Einflussmöglichkeiten von Rat und EP allerdings schwächen kann*.

Der dritte empirische Analysefokus beschäftigt sich schlussendlich mit der repräsentativen Inklusion unterschiedlicher Positionen innerhalb der KOM, des EP und des Rates. Es geht somit um die *Bestimmung des Grades der Inklusion unterschiedlicher institutionsinterner Positionen*. Im Kern soll die Fragen beantwortet werden, ob die verschiedenen Interessen in den jeweiligen Institutionen ihrer Intensität nach angemessene Durchsetzungschancen hatten. In den Blick genommen werden hier insbesondere die beteiligten Generaldirektionen der KOM, die einzelnen Mitgliedstaaten im Rat sowie die Parlamentarier, Ausschüsse und Fraktionen im EP.

Generell gilt es auch hier den Zeitpunkt, vor allem in Form der forumsspezifischen Entscheidungsrelevanz und des foren- und/oder themenspezifischen Konfliktpotentials zu berücksichtigen. Auch Fragen der Transparenz sowie der Formalität des Forums gilt es in die Bewertung mit einzubeziehen.



Gemäß dem hier vertretenen deliberativen Responsivitätsverständnis sollte ein politisches Forum bzw. ein Prozess nicht nur demokratisch legitimen Akteuren gleichberechtigten Zugang ermöglichen, sondern auch soziale und organisationale Voraussetzungen schaffen, die ein hohes Gewicht von Argumenten hinsichtlich des inhaltlichen Fortgangs wahrscheinlicher machen. Um die Dominanz von Argumenten im Prozess der Entscheidungsfindung und somit dessen Gemeinwohlorientierung – unter der Voraussetzung transparenter Bedingungen und gleicher Zutrittsmöglichkeiten – zu gewährleisten, erscheint darüber hinaus die Gleichheit der Akteure als wichtige Voraussetzung. Gemäß Benhabib (1996b: 68) sollten politische Entscheidungen daher „the outcome of a procedure of free and reasoned deliberation among individuals considered as moral and political equals“ sein.

**B:** Eine Untersuchung der Rahmenbedingungen des argumentativen Austauschs erscheint somit von zentraler Bedeutung (Justification). In Policy-Analysen gelte es daher laut Nanz und Steffek (2008: 5) festzustellen, inwiefern diese Bedingungen „the expression of citizens’ concerns and rational debate about them“ unterstützen und so einen hohen Grad an Responsivität der politischen Institutionen sicherstellen. Responsivität bedeutet allerdings auch, dass Standpunkte nicht nur begründet sein sollten, sondern dass diesen auch eine entsprechende Positionsänderung bzw. -anpassung folgen muss (Adjustment) (Nanz & Steffek 2008: 5). Nanz und Steffek (2005: 372) beschreiben die daraus folgenden Ansprüche an einen deliberativen Entscheidungsprozess wie folgt:

„A decision-making process is to be regarded as deliberative when we observe a sustained exchange of arguments, in which actors offer (and ask others to present) reasons for their proposals. In a deliberative process we also expect to find a malleability of such proposals, that is, when actors still make changes to their proposals and are not exposed to extreme time pressure.“

Die vorliegende Arbeit wird beide Dimensionen – also Justification und Adjustment – in den Blick nehmen, wobei eine tiefgehende Untersuchung der Diskursqualität aus analytischen und forschungspragmatischen Erwägungen heraus abgelehnt wird. So liegt der empirische Fokus auf einem vollständigen Politikprozess, was die Untersuchung höchst unterschiedlicher formeller wie informeller Formen und Foren des Austauschs innerhalb und zwischen institutionellen und nichtstaatlichen Akteuren nach sich zieht. Die notwendige Datengrundlage zur Durchführung einer Diskursanalyse, beispielsweise in Form wortgetreuer Protokolle bzw. von Ton- oder Filmmittschnitten, ist somit größtenteils nicht gegeben.

In der folgenden Fallanalyse wird die argumentative Qualität des Austauschs daher *mittelbar* bestimmt, wozu die oben angesprochenen Rahmenbedingungen hinsichtlich ihres Potentials zur Herbeiführung einer deliberativen Debatte untersucht werden. Gemäß Stie (2010: 6) müssen entsprechende organisationale Strukturen ein „*reason-giving* conducted in *inclusive* and *open* processes *prior* to actual decision-making“ sicherstellen. In eine ähnlich Richtung

zielen Auberger und Iszkowski (2007: 278), indem sie mit einem Blick auf legitime Argumentations- und Begründungsprozesse feststellen, dass der prozedurale Rahmen dieses Austauschs die „principles of transparency, openness and reversibility“ gewährleisten sollte. Beisheim und Dingwerth (2008: 506) machen diesbezüglich ferner deutlich, dass Teilnehmer eines deliberativen Prozesses diesen insbesondere dann als legitim und „reasonable“ empfinden, wenn sie über adäquate Möglichkeiten verfügen, ihre eigenen Argumente zu präsentieren und kritisch die der Gegenseite zu beurteilen und zu bewerten. Ein Aufgreifen und begründetes Reagieren auf Argumente Anderer ist diesbezüglich laut Thompson (Thompson 2008) als „minimal form of deliberation“ zu bezeichnen.

In Bezug auf die Analyse der deliberativen Rahmenbedingungen waren Nanz und Steffek (2005) bei ihrer Untersuchung der (generellen) argumentativen Prozessqualität in internationalen Organisationen mit einer ähnlich inadäquaten Informationsbasis zur Feststellung der argumentativen Prozessqualität konfrontiert wie die vorliegende Arbeit. Wie folgendes Zitat zeigt, reagierten sie darauf mit einer Fokussierung auf die Adjustment-Dimension, die im nachfolgend vorgestellten Analyseverfahren ebenfalls eine zentrale Rolle bei der Bestimmung der Responsivität spielt (Nanz & Steffek 2005: 376):

„Since we can hardly observe such processes of reflection directly in our research, we use the observable transformation of actors' articulated positions as a proxy instead. Thus, a strong evidence for responsiveness to concerns raised by civil society would be an *Adjustment* of actors' positions. An alternative manifestation of Adjustment is an Adjustment of the agenda, that is, when new issues raised by civil society are specifically designated for future deliberation.“

Fraglich ist somit, inwieweit Positionen und Argumente demokratisch legitimer Akteure in einschlägigen Prozessforen, Dokumenten oder Beschlüssen unter welchen Bedingungen thematisiert wurden und gegebenenfalls zu Positionsänderungen bei anderen Akteuren geführt haben.

Die Idealbedingung unter der sich ein deliberativer Prozess responsiv zeigt, ist der ‚rationale Konsens‘ als eine Situation, in der das Ergebnis einer Debatte von sämtlichen teilnehmenden Akteuren aus identischen Gründen unterstützt wird (Habermas 1998a). Da eine solche Situation in der politischen Praxis normalerweise nicht anzutreffen ist, gibt es seit einigen Jahren bei Vertretern von Theorie und Praxis Vorstöße, die Anforderungen der deliberativen Demokratietheorie sowohl vom normativen Anspruch her als auch hinsichtlich der empirischen Prüfkriterien stärker an die Realität anzupassen bzw. eine graduelle anstatt einer dichotomen Erfüllungslogik zugrunde zu legen. Diesbezüglich macht auch Habermas (1998a: 326) selbst deutlich, dass ein rationaler Konsens ein normatives Ideal und keinen real vorzufindenden Zustand beschreibt.

Die vorliegende Arbeit teilt daher Thompsons (2008: 508) Position, wonach das Ziel einer deliberativen Demokratietheorie nicht in der Frage des Zustandekommens eines Konsenses

bestehen sollte. Als normative und analytische Alternative bietet sich das Konzept des Working Agreements (WA) von Eriksen (2009) an, welches bereits durch Stie (2010) empirische Anwendung erfahren hat. Ein WA ist als eine realitätsnähere normative Alternative zum rationalen Konsens anzusehen und wird von Stie (2010: 30) als „normatively less demanding than a rational consensus, but more demanding and thus more legitimate and stable than a compromise“ beschrieben. Ein WA setzt einen Austauschprozess voraus, der inhaltliche Bewegung in einigen Positionen und somit einen gewissen Lernprozess zur Folge hatte und dessen Ergebnis auf unterschiedlichen, aber gegenseitig nachvollziehbaren und respektierten Positionen und Argumenten beruht (Eriksen 2009: 51). Um ein WA zu ermöglichen muss in den entsprechenden Foren genügend Zeit für einen argumentativen Austausch der Beteiligten vorhanden sein. Ferner sollten sie von demokratisch legitimen Akteuren – insbesondere von gewählten Vertretern aus EP und Rat – dominiert sein.

Stie (2010: 254) macht in diesem Zusammenhang deutlich, dass ein „sequencing of policy-making stages“ zentral ist, um einen entsprechend reflektierten und bestenfalls responsiven Prozessablauf zu gewährleisten. Auf Basis des hier zugrunde gelegten pragmatischen deliberativen Demokratieverständnis impliziert ein solches *sequencing* die Realisierung mindestens eines argumentativen und offenen Meinungsaustauschs in einem ‚Deliberative Meeting Place‘ vor Entscheidungssituationen (Stie 2010: 60). Erst danach erscheinen auch ‚Bargaining‘- und finale Entscheidungs-Settings unter der Voraussetzung legitim, dass eine angemessene Positionsanpassung nachweisbar ist. Stie (2010: 52) formuliert die empirischen Anforderungen an ein ‚Bargaining-Setting‘ wie folgt:

„Legitimate Bargaining settings are therefore formally regulated, dominated by a representative selection of elected decision-makers and they appear after one or several settings that are regulated for discussion.“<sup>39</sup>

Entsprechend dem hier vertretenen demokratischen Akteursverständnis erscheint auch die repräsentative Einbindung von Akteuren aus dem nichtstaatlichen Sektor als wünschenswert. Darüber hinaus müssen entsprechende Foren mindestens im Anschluss an ihre Durchführung Inhalt und Ablauf des Treffens publik machen (z.B. in Form eines Protokolls oder Ton-/Video-Mittschnitts) (Stie 2010: 52f).

In einem von ‚Bargaining‘ dominierten Setting erreichen die Teilnehmenden im Zuge eines strategischen Aushandlungsprozesses einen Kompromiss, welcher aber keine tiefergehende Transformation von Positionen nach sich zieht (Definition von ‚Arguing‘ und ‚Bargaining‘ angelehnt an Risse (2000)). Eine forumspezifische Unterscheidung zwischen ‚Arguing‘ und

---

<sup>39</sup> Folgende Punkte sollten laut Stie (2010) in Bargaining-Foren geregelt sein: demokratisch legitime Akteure/Organisationen sind Hauptakteure; Regelung und Beschreibung der Kompetenzen sowie der Rechte und Pflichten des Settings; Verdeutlichung wann und wie das Treffen endet (z.B. mit Abstimmung); Verpflichtung zur Veröffentlichung des Verlaufs und des Ergebnisses; Sicherstellung der Gleichheit der Akteure v.a. durch Vorschriften bzgl. Redeanteil und Ablauf der Debatte.

„Bargaining“ erscheint empirisch angesichts der Untersuchungseinheit hier allerdings nicht möglich, da dies ein diskursanalytisches Vorgehen implizieren würde (v.a. da „Arguing“- und „Bargaining-Settings“ meist nicht in Reinform, sondern als Mischform auftreten, siehe u.a. Holzinger 2004; Young 1996). Vor diesem Hintergrund hat die vorliegende Arbeit den Anspruch, die Balance zwischen „Arguing“ und „Bargaining“ auf Grundlage einer dichten qualitativen Beschreibung des Prozesses näherungsweise und graduell zu bestimmen. Als Hinweis zur Abgrenzung zwischen Foren des „Bargainings“ sowie rein aggregativ orientierten Settings (bzw. solchen, die nur der Abstimmung dienen) einerseits und „Deliberative Meetings Places“ andererseits, macht Stie (2010: 52) deutlich, dass bei den erstgenannten „a process of collective opinion- and will-formation“ sowie ein argumentatives Testen von Meinungen und Argumenten nicht stattfindet. Ein „Deliberative Meeting Place“ im EU-Mitentscheidungsverfahren zeichnet sich laut Stie (2010: 49) durch eine „publicly accessible debate where the arguments and positions relevant for codecision dossiers are presented, scrutinised and tested before a final decision is taken“ aus.

Wie bereits angemerkt, sollte der Ablauf eines deliberativer Prozesses und dessen einzelner Foren auch nicht durch extra-argumentative Elemente, wie beispielsweise finanzielle Ausstattung, persönliche Netzwerke, finanzielle Kapazitäten oder eine besonders einflussreiche bzw. hierarchisch bessergestellte Position einzelner Teilnehmer geprägt sein (Auberger & Iszkowski 2007: 278f; Eriksen 2007: 95f; Thompson 2008: 505; Warren 2007: 274). Ferner können auch etwaige durch Intransparenz erwachsene Informationsasymmetrien die Qualität des argumentativen Austauschs einschränken. Eine geringere Bedeutung von Argumenten sowie – daraus folgend – eine Minderung der responsiven Qualität wären eine potentielle Folge entsprechender Bedingungen. Es gilt somit etwaige extra-argumentativen Prozesselemente zu identifizieren und einer kritischen Bewertung zu unterziehen.

Die Fragen danach, welche Positionen im Prozess von wem vertreten werden und unter welchen, eventuell partizipativ-diskursiven Rahmenbedingungen sich diese entwickeln und im Zeitverlauf möglicherweise verändern, werden somit zu Schlüsselaspekten der empirischen Analyse. Durch einen Vergleich zwischen der inhaltlichen Inklusion unterschiedlicher Akteurspositionen und den Aussagen zur prozedural-deliberativen Prozessqualität kann auf die demokratische Gesamtqualität des Prozesses sowie auf das Verhältnis zwischen aggregativer und deliberativer Legitimation rückgeschlossen werden.

Die Indikatoren zur empirischen Bestimmung der Responsivitätsstrukturen des Politikprozesses bzw. einzelner Foren sind im Folgenden in drei Themenfelder gegliedert: Erstens werden im Zuge der Ausführungen zu Justification empirische Bewertungsgrößen für den Nachweis von Argumentations- und Begründungsstrukturen vorgestellt. Danach führt der zweite Teilabschnitt Indikatoren zur Evaluierung von Positions- und Agendenerweiterungen

ein (Adjustment). Drittens werden die empirischen Anforderungen an einen ‚Deliberative Meeting Place‘, ein Working Agreement sowie an die Legitimität von ‚Bargaining-Settings‘ beschrieben.

**E (Justification):** Die Bedeutung, die Argumenten und unterschiedlichen Perspektiven im Prozess zuteilwird, soll zunächst auf einer allgemeinen Ebene anhand einer zeitpunkt- und zielspezifischen Untersuchung der Prozessforen erhoben werden. *Sind also Thema (breit vs. spezifisch) und Ziel (erster Meinungs austausch vs. Entscheidung) vor dem Hintergrund des Prozessverlaufs als angemessen zu betrachten?* Hier geht es auch darum, ob Themen oder Problemstellungen in frühen Prozessstadien zunächst auf einer allgemeinen, positionsfindenden Ebene betrachtet wurden oder ob man sich – ob intern oder akteurs- bzw. organisationsübergreifend – bereits früh ohne die Möglichkeit eines thematisch breiten Austauschs auf eine bestimmte Position verständigt hat. Ausgangspunkt für die Aufnahme dieses Indikators ist die Überzeugung, dass für die Entwicklung eines deliberativen und responsiven Prozessablaufs der inhaltliche Austauschprozess thematisch zunächst auf einer abstrakten Ebene ablaufen sollte. Insbesondere bei Themen, bei denen unterschiedliche Positionen über grundsätzliche Fragen der Problemdefinition und deren Lösung bestehen, erscheint ein entsprechendes Vorgehen angemessener als ex ante eine bestimmte Problemdefinition oder gar bestimmte Lösungsoptionen als Gegenstand der Debatte festzulegen.

Darüber hinaus werden forum- und zeitraumspezifisch drei Kernbedingungen erfasst, die Rückschlüsse auf die Rahmenbedingungen für einen argumentativen Austausch im Sinne der Voraussetzungen eines ‚Deliberative Meeting Place‘ ermöglichen.

So sollten erstens formell und faktisch die *zeitlichen Ressourcen für einen argumentativen Austausch vorhanden und zwischen den teilnehmenden Akteuren gleich verteilt* sein.

Zweitens bieten hinsichtlich der Notwendigkeit gleicher und repräsentativer Zugangsbedingungen für demokratisch legitime Akteure die Indikatoren des Abschnitts zu gleichen Zugangsbedingungen einen empirischen Referenzpunkt zur Feststellung der *Qualität der Zugangsbedingungen*. Darüber hinaus müssen, je nach Forum und Zeitpunkt des Prozesses, *gewählte Vertreter einen angemessenen Anteil der Akteurskonstellation ausmachen und über ein Vetorecht verfügen*. Im Rat ist diesbezüglich insbesondere die *Rolle des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV) sowie der Arbeitsgruppen* in den Blick zu nehmen und die Frage zu stellen, inwieweit diese (demokratisch nicht legitimierten Akteure) *Themen und Entscheidungen soweit vor- und aufarbeiten, dass diese auf Ministerebene ohne adäquate inhaltliche Debatte nur noch abgenickt werden*. Dies ist besonders kritisch, falls es sich um politisch streitbare Punkte handelt (weitere Informationen zu Akteuren, Fortgang und der demokratischen Legitimation des EU-Mitentscheidungsverfahrens finden sich in Kapitel 7). Hinsichtlich der Rolle der Kommission ist festzuhalten, dass diese nur in ihrer

originären Funktion als Broker und Facilitator agieren, *nicht aber mit faktischer Entscheidungsmacht ausgestattet* sein darf. Ferner ist die Frage zu stellen, *inwieweit demokratisch nicht-legitimierte Akteure mit faktischer Entscheidungsmacht ausgestattet sind*, indem sie beispielsweise Rat und EP derart für ihre Position einnehmen, dass letztere einen argumentativen Austausch zu dem Thema als nicht mehr notwendig erachten.

Drittens mindern extra-argumentative Faktoren im Policy-Prozess und einzelnen Foren die Dominanz von Argumenten im Zuge der Positionsentwicklung und Entscheidungsfindung und somit die responsive Qualität. Hier erscheint die forum- und/oder prozessspezifische Beantwortung der folgenden Fragen angemessen: Welche Rolle haben *persönliche Netzwerke und Beziehungen* bei der Entwicklung von Positionen und in konkreten Policy-Settings gespielt? Gibt es Hinweise auf stark *dominierende Akteure* im Prozess bzw. in einzelnen Foren (oftmals gilt hier die Rolle der Präsidentschaft und des EP-Berichterstatters als problematisch)? Wird von einer bestimmten Seite (institutionsintern oder -extern) *Druck aufgebaut, rasch eine Position festzulegen* oder eine Entscheidung zu treffen? Wird dadurch eine informierte Positionierung gehemmt? Konnten sich bestimmte *Akteure durch ihre Ressourcenausstattung (v.a. finanziell und Know-how) eine dominierende Position* sichern?

**E (Adjustment):** Die Responsivität des hier beleuchteten Politikprozesses wird, neben der im letzten Abschnitt vorgestellten Justification-Dimension, insbesondere durch Hinweise auf Positionsveränderungen und Erweiterungen von Agenden, also wechselseitigem Adjustment, bestimmt. Hierzu werden *Positionen und Agenden akteurs-, foren- und themenspezifisch erfasst und Veränderungen im Zeitverlauf nachvollzogen*. Auf dieser Grundlage kann das Gewicht bzw. die Rolle einzelner Foren für Positionsveränderungen und thematische Erweiterungen nachvollzogen werden. Auf Akteurebene gilt es vor allem Muster der *Positionsänderungen und -erweiterungen institutioneller sowie besonders zentraler und/oder inhaltlich repräsentativer nichtstaatlicher Organisationen* zu erfassen.

Hinsichtlich der Relevanz konkreter Policy-Foren stellt sich die Frage, *ob alternative Sichtweisen, die bestenfalls in argumentativ orientierten Foren entwickelt bzw. eingebracht wurden, auch in den nachfolgenden Settings debattiert* werden. Es ist somit die Frage zu beantworten, ob entsprechende Foren (wenn nicht zu Positionsänderungen) zumindest dazu führen, dass eine inhaltliche Auseinandersetzung mit alternativen Positionen – insbesondere bei zentralen und konfliktreichen Themen – stattfindet. Auf die drei institutionellen Kernakteure bezogen stellt sich darüber hinaus die Frage, *inwiefern in der KOM, dem EP und dem Rat unterschiedliche Positionen (sowohl interne als auch externe) thematisiert und debattiert werden* (also z.B. in KOM sowohl Positionen der involvierten Generaldirektionen als auch von nichtstaatlichen Akteuren).

Bei Veränderungen und Erweiterungen der thematischen Positionen und Verhandlungsgegenstände sollte zudem die *Konflikthaftigkeit* (*„Degree of Conflict“*) der jeweiligen Themenstränge sowie der *„Type of Interest“* berücksichtigt werden, der dahinter steht. Falls Positionsveränderungen und vor allem Agendenerweiterungen stark vom themenspezifischen Konfliktpotential sowie von der Frage abhängen, ob eher grundlegende Punkte (*„Directional Influence“*) oder eher technische Inhalte (*„Technical Influence“*) berührt werden, weist dies auf Schwächen der Responsivitätsstrukturen hin. Ferner ist die Frage zu stellen, *ob Positionen (v.a. von institutionellen Schlüsselakteuren) im Laufe des Prozesses trotz begründeter und von unterschiedlichen Seiten geäußerter Alternativpositionen unverändert bleiben bzw. nur wenig Veränderung zeigen.*

**E (Working Agreement):** Im Folgenden werden die drei zentralen Bedingungen vorgestellt, welche erfüllt sein müssen, damit eine Einigung als WA gelten kann. So bedarf es erstens eines vorangegangenen Prozesses, der zu einer nachweislichen Positionsänderung sowie einem gewissen Lernprozess auf Grundlage einer argumentativ geführten Debatte beigetragen hat. *Demnach sollten bei den oben aufgeführten Justification- und Adjustment-Indikatoren entsprechende empirische Hinweise als Ergebnis der Prozessanalyse vorliegen.*

Zweitens sollten sich die *Positionen der beteiligten Akteure im Sinne des Adjustments in relevanten Themen- und Konfliktfeldern in gewissem Umfang angenähert haben.* Ein weiterer Indikator für eine inhaltliche Annäherung bzw. eine Einigung auf gegenseitig akzeptierter Basis besteht im *Nachweis positiven Feedbacks zum Ausgang einer Teilentscheidung und/oder des Gesamtprozesses.* Analytisch wird dies beispielsweise auf Grundlage von Pressemitteilung nichtstaatlicher Organisationen geschehen. Darüber hinaus würde eine *deutliche Abweichung zwischen der letzten internen Position des EP und des Rates und der finalen Entscheidung einen Hinweis auf das Fehlen „echter“ Zustimmung nahelegen.*

Drittens ist die *zum Austausch von Positionen zur Verfügung stehende Zeit sowohl innerhalb eines Forums als auch forumübergreifend für ein Thema bzw. eine Problemstellung* analytisch zu erheben. Zu wenig Zeit kann die argumentative Qualität und somit das Zustandekommen eines WA gefährden. Eventuell sind auch mehrere Treffen nötig, um eine angemessene informierte und inhaltliche reflektierte Entscheidungsfindung zu ermöglichen.

Ein WA kann unter bestimmten Bedingungen allerdings auch auf Grundlage von in *„Bargaining-Settings“* ausgehandelten Beschlüssen als legitim angesehen werden. Hier ist die erste empirische Voraussetzung, dass *vor einem „Bargaining-Setting“ mindestens ein „Deliberative Meeting Place“ stattgefunden hat,* also ein argumentativer Austausch unter gleichen und repräsentativen Zugangsbedingungen. Darüber hinaus müssen auch *„Bargaining-Settings“* selbst über repräsentative und symmetrische Zugangsbedingungen verfügen und somit *von*

*demokratisch legitimen Akteuren dominiert* sein (was allerdings abhängig ist von der bestehenden Entscheidungsgrundlage). Darüber hinaus sollte das Setting *formelle Regeln hinsichtlich dessen Kompetenzen, Rechten und Pflichten* aufweisen, die unter anderem auch die Gleichheit der Akteure (v.a. bzgl. Redeanteil und Ablauf der Debatte) sicherstellen. Letztlich muss auch in ‚Bargaining-Settings‘ der *inhaltliche Verlauf mindestens im Nachhinein veröffentlicht* werden (inkl. Nachvollziehbarkeit des Abstimmungsergebnisses).

Abbildung 5: Kriterien und Indikatoren zur Bestimmung der demokratischen Legitimation

(K\* = Konzeptionelle Kriterien; \*\* wird für gesamten Zeitraum erhoben, nicht forenspezifisch)

<b>K*</b>	<b>Bewertende Kriterien</b>	<b>Indikatoren-gruppe</b>	<b>Indikatoren und Leitfragen für die Fallanalyse</b>
<b>Transparenz</b>	Nachvollziehbarkeit des Prozesses	Öffentlichkeit der Debatte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausmaß und Qualität der zur Verfügung gestellten Informationen:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Keine Verfügbarkeit von Dokumenten/Protokollen/Mittschnitten/Abstimmungsergebnissen</li> <li>o Eingeschränkte Verfügbarkeit (nur Hintergrunddokumente verfügbar bzw. bei Protokollen/Mittschnitten Teile geschwärzt, nur Ergebnis veröffentlicht aber nicht Debatte, Abstimmungsentscheidung nicht individuell nachvollziehbar)</li> <li>o Volle Verfügbarkeit sämtlicher Dokumente (Hintergrund und Policy) sowie Protokolle/Mittschnitte (inkl. Debatte vor Ergebnis), Abstimmungsentscheidung voll nachvollziehbar (individuell zurück zu verfolgen)</li> </ul> </li> <li>- Für wen sind obige Informationen verfügbar?</li> </ul>
		Rolle informeller Kanäle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grad der Entsprechung informeller Foren und Netzwerke mit der Intention formeller Regeln sowie mit den hier vertretenen Demokratiestandards</li> <li>- Falls formelle Regeln bzw. die Demokratiestandards nicht oder nur ungenügend eingehalten werden, dürfen in informellen Foren keine prozessrelevanten Debatten geführt sowie Entscheidungen getroffen werden</li> <li>- Ziel, inhaltlicher Gegenstand, Zeitpunkt, Bedeutung eines informellen Prozessforums für Gesamtprozess müssen berücksichtigt werden</li> </ul>
<b>Gleiche Zugangsbedingungen</b>	Zugangsbedingungen	Symmetrische und repräsentative Teilhabemöglichkeiten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forenspezifische Erfassung der grundsätzlichen formalen Voraussetzungen für eine gleiche Teilhabe</li> <li>- Durchführung von Konsultationen und anderen relevanten Formen der Stakeholder-Teilnahme (z.B. Workshops) zu zentralen Themenfeldern</li> <li>- Evaluierung, inwieweit das in den Konsultationen und anderen relevanten Foren der Stakeholder-Teilnahme abgebildete Akteursspektrum bei folgenden Prozessforen wieder aufgegriffen wird</li> <li>- Reflexion der Zusammensetzung der Prozessforen vor dem Hintergrund des in Kapitel 4 entwickelten akteurspezifischen Legitimationsschemas</li> </ul>

K*	Bewertende Kriterien	Indikatoren-gruppe	Indikatoren und Leitfragen für die Fallanalyse
		Determinierende Faktoren für Zugangsbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gibt es Hinweise darauf, dass die Zugangsbedingungen nichtstaatlicher Akteure vom ‚Type of Interest‘ abhängen (‚Technical‘ vs. ‚Directional Influence‘)?</li> <li>- Gibt es Hinweise darauf, dass die Zugangsbedingungen nichtstaatlicher Akteure von deren anfänglicher ex ante-Positionserferne oder -nähe zu den Einstellung von institutionellen Akteuren abhängen (‚Degree of Conflict‘)?</li> <li>- Gibt es Hinweise darauf, dass die Zugangsbedingungen nichtstaatlicher Akteure von der sozialen oder ökonomischen Ressourcenausstattung abhängen?</li> </ul>
<b>Gleiche Einbeziehung</b>	Inklusionsbedingungen	Grad der repräsentativen Inklusion**	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestimmung des Grades der repräsentativen Inklusion von Positionen nichtstaatlicher Akteure durch institutionelle Stakeholder</li> <li>- Bestimmung des Grades der repräsentativen und hohen Inklusion der Positionen des Rates und des EP als demokratisch legitimierte Hauptrepräsentanten der betroffenen und interessierten Parteien <ul style="list-style-type: none"> <li>o Fokus 1: Balance zwischen EP und Rat bzgl. des inhaltlichen Einflusses</li> <li>o Fokus 2: Schwächung der Position von Rat und EP durch starkes Gewicht der KOM?</li> </ul> </li> <li>- Bestimmung des Grades der repräsentativen Inklusion unterschiedlicher Positionen innerhalb der Institutionen</li> </ul>

K*	Bewertende Kriterien	Indikatorengruppe	Indikatoren und Leitfragen für die Fallanalyse
Responsivität	Der argumentative Prozess – Justification, Adjustment und Working Agreement	<i>Justification</i> – argumentative Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Berücksichtigung Zeitpunkt, thematischer Fokus und Ziel des jeweiligen Forums zentral =&gt; Leitfragen: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sind Thema (breit vs. spezifisch) und Ziel (erster Meinungs austausch vs. Entscheidung) vor dem Hintergrund des Prozessverlaufs als angemessen zu betrachten?</li> <li>○ Werden Themen und Problemstellungen in einem frühen Prozessstadium zunächst auf einer allgemeinen positionsfindenden Ebene betrachtet?</li> </ul> </li> <li>- Drei Kernbedingungen für argumentative Rahmenbedingungen: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ (1) Zeitliche Ressourcen für einen argumentativen Austausch sind formell und de facto vorhanden und zwischen den teilnehmenden Akteuren gleich verteilt</li> <li>○ (2) Legitime Zusammensetzung des Teilnehmerkreises: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualität der Zugangsbedingungen → gleiche und repräsentative Zugangsbedingungen</li> <li>▪ Gewählte Repräsentanten machen angemessenen Anteil aus, haben Vetorecht und sind Hauptakteure im Fall einer Entscheidungssituation</li> <li>▪ KOM darf nicht mit Entscheidungsmacht ausgestattet sein</li> <li>▪ Sind demokratisch nicht-legitimierte Akteure mit faktischer Entscheidungsmacht ausgestattet?</li> </ul> </li> <li>○ (3) Erfassung der Rolle extra-argumentativer Faktoren: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rolle persönlicher Netzwerke/Beziehungen bei Entwicklung von Positionen</li> <li>▪ Hinweise auf stark dominierende Akteure im Prozess bzw. in einzelnen Foren?</li> <li>▪ Wird von einer bestimmten Seite (institutionsintern oder -extern) Druck aufgebaut, rasch eine Position festzulegen oder eine Entscheidung zu treffen? Wird dadurch eine informierte Positionierung gehemmt?</li> <li>▪ Können sich Akteure durch ihre Ressourcenausstattung (v.a. finanziell und Know-how) eine dominierende Position sichern?</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

K*	Bewertende Kriterien	Indikatorengruppe	Indikatoren und Leitfragen für die Fallanalyse
		<i>Adjustment</i> – Positionsänderung -erweiterung**	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Akteurs-, foren- und themenspezifische Erfassung von Positionen und Agenden und deren Veränderung im Zeitverlauf <ul style="list-style-type: none"> <li>o Akteure: Erfassung von Positionsänderungen/Agendenerweiterung institutioneller und zentraler und/oder inhaltlich repräsentativer nichtstaatlicher Organisationen</li> <li>o Forum: In welchen Foren (bzgl. Zusammensetzung, Transparenz etc.) werden inhaltliche Akzente gesetzt, die den Prozess direkt oder in folgenden Foren beeinflussen? Werden v.a. innerhalb der KOM, dem Rat und dem EP unterschiedliche/alternative interne und externe Positionen thematisiert und debatiert?</li> <li>o Thema: Rolle ‚Degree of Conflict‘ und ‚Type of Interest‘ der jeweiligen Themenstränge für Positionsänderung/Agendenerweiterung; Bleiben Positionen (v.a. von institutionellen Schlüsselakteuren) im Laufe des Prozesses trotz begründeter und von unterschiedlichen Seiten geäußerter Alternativpositionen unverändert bzw. verändern sich nur marginal?</li> </ul> </li> </ul>
		<i>Working Agreement</i> und Legitimität anderer Verhandlungssettings**	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Drei zentrale Bedingungen, die erfüllt sein müssen damit eine Einigung als WA gelten kann: <ul style="list-style-type: none"> <li>o (1) Bei Justification- und Adjustment-Indikatoren positive empirische Hinweise</li> <li>o (2) Annäherung der Positionen beteiligter Akteure in relevanten Themen- und Konfliktfeldern; positives Feedback (bzw. Abwesenheit von negativem) nach Ausgang einer Teilentscheidung und/oder des Gesamtprozesses; keine deutliche Abweichung zwischen der letzten internen Position (in EP/Rat) und der finalen Entscheidung</li> <li>o (3) Innerhalb eines Forums und forumübergreifend für ein Thema bzw. eine Problemstellung genug Zeit für Austausch von Positionen</li> </ul> </li> <li>- WA auch im Fall von ‚Bargaining-Settings‘ legitim wenn: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Vor ‚Bargaining-Setting‘ mind. ein ‚Deliberative Meeting Place‘</li> <li>o Anforderungen an ‚Bargaining-Setting‘: repräsentative und symmetrische Zugangsbedingungen; Dominanz demokratisch legitimer Akteure; Existenz formeller Regeln zu Kompetenzen, Rechten und Pflichten, inkl. Sicherstellung Gleichheit der Akteure (v.a. bzgl. Redeanteil und Ablauf der Debatte); Veröffentlichung des Ablaufs (mind. im Nachhinein)</li> </ul> </li> </ul>

## 7 Demokratische Legitimation auf EU-Ebene

Die Frage, inwieweit die Europäische Union über ausreichende demokratische Legitimation verfügt um bindende Entscheidungen für die Unionsbürger zu treffen, beschäftigt die Politikwissenschaft seit Jahrzehnten. Eine erschöpfende Vorstellung der Debatte ist an dieser Stelle weder möglich noch für die Rechtfertigung des analytischen Vorgehens notwendig. Allerdings erscheint für letzteres eine Einführung der dominierenden und mitunter konfliktären Ansichten zu jener Frage sowie eine entsprechende Einordnung der hier vertretenen Position als erforderlich, nicht zuletzt weil die Ergebnisse der Fallanalyse auch aus dieser Perspektive reflektiert werden sollen.

Bis in die 1990er Jahre hinein wurde die Legitimität von EU-Entscheidungen primär aus einer konsequentialistischen Output-Perspektive heraus gerechtfertigt (Lindgren & Persson 2010). In den 1980er und 1990er Jahren fand allerdings, insbesondere durch die Einheitliche Europäische Akte (1985) sowie den Vertrag von Maastricht (1992), eine tiefgreifende inhaltliche Erweiterung der Entscheidungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft (EG) bzw. der EU statt. Parallel wurden auch die institutionellen Kompetenzen der europäischen Organe, allen voran die des EP, grundlegend ausgebaut. So fungiert das Parlament seit dem 1. November 1993 – dem Datum des Inkrafttretens des Vertrags von Maastricht – neben dem Rat als Co-Gesetzgeber im Mitentscheidungsverfahren (heute: Ordentliches Gesetzgebungsverfahren)<sup>40</sup>. Parallel zu diesen Entwicklungen hat sich auch das wissenschaftliche (und öffentliche) Interesse vermehrt zugunsten der Input-Legitimation europäischer Entscheidungen bzw. der EU-Demokratiefrage generell verschoben (Lindgren & Persson 2010). Allerdings gelangen die meisten Studien zu dem ernüchternden Ergebnis, dass eben jene demokratischen Input-Strukturen vor dem Hintergrund des Kompetenzzuwachses als defizitär zu bezeichnen sind. So stellen unter anderem auch Føllesdal und Hix (2006) fest, dass die „Diagnose“ des EU-Demokratiedefizits heute als weitgehend anerkannter Konsens gilt. Vor dem Hintergrund gelangt Nanz (2006: 5f) zu folgendem Schluss:

„With the constant deepening of EU competences, the Union’s institutions increasingly require a degree of direct or substantive legitimacy alongside the procedural legitimacy provided by EU treaties, and the indirect legitimacy derived from the member states.“

---

<sup>40</sup> Da der vorliegende Fall einerseits in den zeitlichen Geltungsbereich des Vertrags von Nizza fällt und andererseits die Bezeichnung Mitentscheidungsverfahren auch heute noch gebräuchlich ist, wird im Folgenden dieser Begriff verwendet. Formell wurde der Ablauf des Mitentscheidungsverfahrens seit 2003 in Art. 251 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EGV) geregelt. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 finden sich die entsprechenden Vorschriften in Art. 294 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Die folgenden Ausführungen werden die verschiedenen Facetten und die wichtigsten inhaltlichen Standpunkte der EU-Demokratiedebatte von eher theoretisch-normativen Ausgangspositionen bis hin zu prozessualen Praxisüberlegungen nachzeichnen. Nach einer einführenden Auseinandersetzung mit der Frage, ob eine demokratisch legitime Entscheidungsfindung auf transnationaler Ebene möglich ist, werden die zentralen Problemfelder der Debatte vorgestellt. Im Anschluss findet eine Vorstellung der legitimatorischen Potentiale und Schwächen der EU-Institutionen statt. Auf diesen Ausführungen aufbauend wird das demokratische Legitimationspotential des EU-Mitentscheidungsverfahrens alsdann auf Grundlage der im vergangenen Kapitel vorgestellten Demokratieindikatoren generell bewertet. Dies soll helfen, die Ergebnisse der Fallstudie in einen breiteren Kontext einzuordnen.

## **7.1 Demokratische Legitimation auf EU-Ebene – Eine Einordnung**

Unter denen, die demokratische Legitimation auf europäischer Ebene als per se unmöglich erachten, ist Scharpf (1999; 2009) einer der prominentesten Vertreter. Seiner Ansicht nach können europäische Entscheidungen aufgrund des Fehlens republikanischer Legitimationsmerkmale keine demokratische Input-Legitimation beanspruchen. Insbesondere aufgrund der Abwesenheit einer gemeinsamen europäischen Identität als Staatsvolk ist es seiner Ansicht nach unmöglich, dass redistributive Politiken (aus der Input-Perspektive) als legitim angesehen werden können. Diese seien nur durch ein effektives Ergebnis zu rechtfertigen (Scharpf 1999). Wie in Kapitel 3 ausgeführt, teilt die vorliegende Arbeit nicht die Auffassung, dass demokratisch legitime Entscheidungen (v.a. auf supranationaler Ebene) ausschließlich durch die „klassischen“ Legitimationskanäle der repräsentativen Demokratie sichergestellt werden können. Vielmehr sind neben diesen auch weitere partizipative Einflussmöglichkeiten wie auch die Rahmenbedingungen für einen argumentativ geprägten Austausch als entscheidende Determinanten mit zu berücksichtigen.

Majone (1998) schätzt das Zustandekommen demokratisch legitimer regulativer Politiken<sup>41</sup> auf EU-Ebene, anders als Scharpf, nicht als unmöglich, wohl aber als nicht notwendig ein. Als Grund hierfür führt er an, dass von entsprechenden Beschlüssen *alle* profitierten, da Marktversagen korrigiert und somit zum Wohle aller Bürger beigetragen würde (z.B. bei der Etablierung des Energiebinnenmarkts). Die vorliegende Arbeit schließt sich hier der Position Pernickas, Feigl-Heihs und Gerstls (2002: 46) an, wonach Majone die „Bedeutung demokratischer Willensbildung bei Fragen der regulativen Politik“ systematisch unterbewertet.

---

<sup>41</sup> Anders verhält es sich mit nicht-regulativen redistributiven Maßnahmen, die laut Majone (1998) potentiell Konflikte zur Folge haben könnten und somit demokratischer Input-Legitimation bedürfen (z.B. Agrarpolitik).

Mit Bezug auf den Entscheidungsprozess zur Deregulierung des europäischen Energiemarktes (1996) weisen die Autoren beispielhaft auf den damaligen Zielkonflikt zwischen niedrigeren Strompreisen und höherer Umweltbelastung hin. Dieser oder entsprechend vergleichbare Konflikte bedürfen eines demokratisch legitimen Problemdefinitions- und Entscheidungsfindungsprozesses. Diesbezüglich vertreten sowohl Eriksen (2009: 22, 164-166) als auch Føllesdal und Hix (2006) die Ansicht, dass die meisten EU-Entscheidungen einerseits für alle Unionsbürger verbindlich seien und andererseits (mittel oder unmittelbar) Verteilungseffekte zur Folge hätten. So macht auch Nanz (2006: 5) in Bezug auf letztgenannten Punkt deutlich, dass „any regulation of competitive practices will generate winner and losers among the competitors involved“, weshalb auch regulative Maßnahmen de facto stets distributive Konsequenzen entfalten würden.

Demokratisch legitime EU-Politikprozesse werden vor diesem Hintergrund als möglich und aufgrund der Bindungskraft europäischer Entscheidungen auch als notwendig angesehen. Darüber hinaus identifizieren Nanz und Steffek (2008) vier Gründe, weshalb die Bestimmung der demokratischen Qualität europäischer Politikprozesse analytisch relevant erscheint: Erstens stellt die EU die am weitesten fortgeschrittene Form der Governance jenseits des Nationalstaates dar. Zweitens sind die inhaltlichen Kompetenzen der EU auf unterschiedlichen Politikfeldern und der hohe Grad der politischen Integration international beispiellos. Drittens gibt es keine andere internationale Organisation, die derart große Auswirkungen auf die Souveränität ihrer Mitgliedstaaten und auf das alltägliche Leben der Bürger entfaltet. Viertens hat keine andere internationale Organisation zu einer so weitreichenden Entmachtung nationaler Parlamente geführt. Diese Punkte implizieren eine hohe demokratische Bringschuld der Europäischen Union, weshalb in den folgenden Ausführungen dieses Abschnitts auf die Quellen der demokratischen Legitimation auf EU-Ebene eingegangen wird.

Jene Quellen sind zahlreich und höchst unterschiedlich. So identifizieren Knill und Lenschow (2003: 10) fallweise variierende Ausprägungen repräsentativer Legitimationsstrukturen in EP (v.a. majoritär) und Rat (v.a. konsensual). Cohen und Rogers (1995) machen weiterhin auf die assoziative Legitimation durch organisierte Verbände aufmerksam. Auch Lord und Maignette (2004) teilen die Auffassung unterschiedlicher Legitimationsquellen auf EU-Ebene und erkennen neben der mittelbaren Legitimation europäischer Institutionen durch die Mitgliedstaaten auch die direkte durch das EP an. Darüber hinaus machen sie auf verschiedene Legitimationsblickwinkel aufmerksam und unterscheiden zwischen (konsequentialistischer) Ergebnis- und (intrinsischer) Prozessperspektive. Forschungsgegenstand und -ziel dieser Arbeit entsprechend, widmet sich diese beiden Sichtweisen, zieht jedoch eine klare Trennlinie.

Aufgrund dieser variierenden Legitimationsquellen gelangen Knill und Lenschow (2003: 10) zu dem Schluss, dass die EU (und deren Politikprozesse) „fails to fully match any conventional democratic quality standard“. Auf der anderen Seite macht Benz (1998: 201) deutlich, dass auf Prozessebene auch in Nationalstaaten faktisch „Institutionen und Arenen mit unterschiedlichen Entscheidungsregeln“ kombiniert werden, die der Gesamtlegitimation des Prozesses eher ab- oder zuträglich sein können und daher integriert betrachtet werden müssten. Vor diesem Hintergrund wurde im letzten Kapitel auch eine spezifische Herangehensweise zur Bestimmung der demokratischen Prozessqualität auf EU-Ebene entwickelt, die sich auf partizipative, aggregative und deliberative Elemente stützt.

Angesichts der prozessorientierten Fokussierung der vorliegenden Arbeit werden generelle Einschätzungen zum EU-Demokratiedefizit im Folgenden nur in dem Fall kursorisch eingeführt, falls eine nachträgliche Einordnung der empirischen Ergebnisse in den Metadiskurs sinnvoll erscheint.<sup>42</sup> Hierzu werden zunächst die strukturellen und alsdann die institutionenbezogenen Ausprägungen des Demokratiedefizits vorgestellt.

Eines der meist zitierten Legitimationsprobleme der EU besteht in der fehlenden gemeinsamen Identität eines europäischen Demos (u.a. Dahl 1999; Knill & Lenschow 2003: 10). Scharpf (1999) stellt diesbezüglich gar fest, dass vor diesem Hintergrund ein legitimer Partizipationsprozess nicht möglich sei. Ohne eine europäische Identität könne kein gesamteuropäischer partizipativer Diskurs entstehen, was wiederum legitime Input-Prozesse schwer durchführbar erscheinen lässt. Das Problem der fehlenden europäischen Öffentlichkeit drückt sich laut Scharpf (2009: 250) unter anderem im Mangel europaweiter Kommunikationsmedien und einem unterentwickelten supranationalen Parteienwettbewerb aus. Erschwert wird das Problem zusätzlich durch institutionelle Hemmnisse, zu denen laut Scharpf (2009: 250) insbesondere das Fehlen einer europäischen Regierung zählt.

Vor diesem Hintergrund stellen Nanz und Steffek (2008: 5) die Frage, ob es eine Alternative für demokratisch legitimes Regieren jenseits des Nationalstaats gibt, die weder ein Äquivalent zu repräsentativen Nationalstaatsmodellen darstellt noch einer vorpolitisch homogenen Bürgerschaft bedarf. Mit Verweis auf Eriksen und Fossum (2000), Payne und Samhat (2004) sowie Schmalz-Bruns (2001) treffen sie diesbezüglich die Aussage, dass insbesondere deliberative Formen der Entscheidungsfindung dieses Demokratiedefizit in gewissem Umfang zu kompensieren in der Lage seien. Die demokratische Legitimität europäischer Gover-

---

<sup>42</sup> Auf folgende Ausprägungen des EU-Demokratiedefizits wird daher nicht eingegangen: erschwerte Zuweisung politischer Verantwortung durch Aufteilung der exekutiven Aufgaben zwischen den nationalstaatlichen Regierung, dem Rat und der KOM (Governance without Government); mangelnde Wirksamkeit und/oder Umsetzung von EU-Initiativen zur Verbesserung der Legitimation (z.B. Weißbuch europäisches Regieren) (u.a. von Friedrich 2008 kritisch evaluiert).

nance-Arrangements hänge daher stark von der Institutionalisierung deliberativ-partizipativer Praktiken ab.<sup>43</sup> Auch andere Theoretiker sehen in der Stärkung jener Elemente die beste Strategie, den demokratischen Schwächen europäischen Regierens zu begegnen (u.a. Verweij & Josling 2003). Diese Auffassung wird in der vorliegenden Arbeit geteilt und analytisch entsprechend angewandt.

Weiterhin stellt die mangelnde Transparenz, verbunden mit dem Problem der Informalität, eine große Herausforderung für die Legitimität der EU und ihrer Entscheidungsprozesse dar. Insbesondere eine repräsentative Einbeziehung unterschiedlicher Interessen werde laut Knill und Lenschow (2003: 2) dadurch erschwert. Ferner seien somit institutionsinterne Prozesse nur schwerlich nachvollziehbar (Pernicka, Feigl-Heihs & Gerstl 2002: 39). Dies führe laut Pernicka, Feigl-Heihs & Gerstl (2002: 44) dazu, dass weder Insider noch die Öffentlichkeit „das engmaschige Netz von formellen und informellen Arbeitsgruppen und Ausschüssen beim Rat, der Kommission und dem Europäischen Parlament überblicken können“. In diesem Zusammenhang gehen Thomson u.a. (2006) gar davon aus, dass informelle Faktoren heute entscheidender für den Ausgang eines EU-Politikprozesses sind als formelle Regeln und Prozeduren. Die Fallstudie wird vor diesem Hintergrund Fragen der prozessspezifischen Transparenz sowie Existenz, Gewicht und Rolle informeller Faktoren kritisch evaluieren.

Ein weiteres Legitimationsproblem besteht in den hohen Konsensschwellen im Rat. Laut Knill & Lenschow (2003: 4) ergeben sich dadurch „far-reaching problems for efficient and effective governance“. Durch das Konsensgebot im Rat stellen Einigungen dort meist nicht das Ergebnis eines inklusiven und problemlösungsorientierten diskursiven Austauschs dar, sondern vielmehr das Resultat eines einzelinteressenorientierten Verhandlungsprozesses. Ausprägung und Auswirkungen dieser Praxis im Rat werden daher in der vorliegenden Arbeit ebenfalls kritisch beleuchtet.

Bevor die Rolle der unterschiedlichen Akteure im EU-Mitentscheidungsprozess aus Legitimationsperspektive beleuchtet wird, werden deren demokratische Potentiale und Schwächen im nachfolgenden Abschnitt zunächst allgemein thematisiert. In Bezug auf das *Europäische Parlament* ist zunächst festzuhalten, dass es die am weitesten entwickelte Form der Reproduktion eines parlamentarischen Systems jenseits des nationalstaatlichen Kontexts darstellt (Nanz & Steffek 2008: 1). Es wird von den Unionsbürgern direkt gewählt und operiert auf der Basis des Mehrheitsstimmrechts. Dabei ist die Zusammensetzung des EP zugunsten des Schutzes der Interessen kleiner Mitgliedstaaten insofern modifiziert, als dass deren Parlamentarier im Schnitt weniger Bürger repräsentieren als die bevölkerungsreicher Staaten

---

<sup>43</sup> Hinsichtlich dieses Punkts verweisen Nanz und Steffek (2008: 1) auf Eriksen und Fossum (2000), Gerstenberg und Sabel (2002) und auf Payne und Samhat (2004).

(Knill & Lenschow 2003: 10). Letzteres kann als demokratische Stärke (Minderheitenschutz) aber auch als demokratische Schwäche (nicht jede Wahlstimme hat das gleiche Gewicht) gewertet werden. Als größtenteils unstrittig aber gilt, dass das EP einerseits nicht genügend politisches Gewicht in EU-Entscheidungsprozessen geltend machen kann und andererseits generell über zu wenig Sanktions- und Kontrollmechanismen gegenüber Rat und KOM verfügt (z.B. Baldwin & Cave 1999; (Knill & Lenschow 2003); Lindgren & Persson 2010; Pernicka, Feigl-Heihs & Gerstl 2002). Die Kompetenzabnahme nationaler Parlamente durch die europäische Integration konnte somit nur unzureichend durch das EP kompensiert werden (Føllesdal & Hix 2006). Eine Stärkung des EP zur Sicherstellung legitimer EU-Entscheidungen erscheint daher wünschenswert.<sup>44</sup>

Der *Rat der EU* ist indirekt durch die Mitgliedstaaten legitimiert. Ähnlich wie im Fall des EP haben hier bevölkerungsärmere Länder verhältnismäßig mehr Stimmen als die großen Mitgliedstaaten. Aufgrund des konsensorientierten Entscheidungsprozesses, dessen demokratische Nachteile bereits dargestellt wurden, ist diese Regelung allerdings nur in Extremsituationen relevant. Die Abstimmungsweise des Rates entspricht somit noch größtenteils der eines intergouvernementalem Gremiums, obwohl es sich faktisch um eine supranationale Einrichtung handelt (Cameron 2007; Curtin 2007). Wie die folgenden Ausführungen zum EU-Mitentscheidungsverfahren zeigen werden, ist auch die Arbeitsweise des Rates aus Demokratieperspektive als defizitär zu bezeichnen, was von Knill und Lenschow (2003: 9) wie folgt auf den Punkt gebracht wird:

„Executive bias, secrecy, intransparency and inequality have become keywords in describing decision-making processes in the Council.“

Die *Kommission* nimmt insbesondere in der Initiativ- und Vorbereitungsphase zu Gesetzgebungsprozessen eine einflussreiche Rolle als Agenda-Setterin ein. Als koordinierende Instanz und Broker zwischen Rat und EP verfügt sie darüber hinaus auch in der formalen Prozessphase über hohes politisches Gewicht (Pernicka, Feigl-Heihs & Gerstl 2002: 46). Vor dem Hintergrund der fehlenden demokratischen Rückbindung der KOM durch Wahlen sowie des Umstandes, dass sie sowohl politische als auch administrative Rollen ausführt (was gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung verstößt), ist diese Machtfülle allerdings als sehr problematisch einzustufen (Stie 2010: 197). Unterstützt wird diese Einschätzung durch den Vorwurf der intransparenten und von Expertenkomitees bestimmten Arbeitsweise der KOM (was in den folgenden Abschnitten noch weiter ausgeführt wird).

---

<sup>44</sup> Die Rechte des EP wurden durch den Vertrag von Lissabon zwar stark aufgewertet (z.B. durch neue Rechte bei der Verabschiedung des EU-Haushalts), gleichzeitig bleiben ihm weiterhin zentrale Kompetenzen verwehrt (z.B. Initiativrecht zur Einbringung von Gesetzesvorschlägen oder Mitsprache in der Gemeinsamen Außenpolitik).

Neben den Institutionen spielen auch *nichtstaatliche Akteure* eine wichtige Rolle im EU-Mitentscheidungsverfahren. Diesbezüglich vertreten beispielsweise Knill und Lenschow (2003: 11) die Position, dass gerade bei diesem Gesetzgebungsverfahren partizipative Praktiken vergleichsweise ausgeprägt sind und zu einer Überbrückung der Distanz zwischen der europäischen Öffentlichkeit (bzw. den Öffentlichkeiten) und den EU-Institutionen beitragen können. Auch Vertreter der deliberativen Demokratie sehen dieses Potential, setzen dem aber, den normativen Prämissen der Theorie folgend, eine intensivere Form der Einbeziehung voraus (z.B. Eriksen & Fossum 2000; Friedrich 2008: 141). Gleichzeitig führt die faktische Ausprägung der Einbindung nichtstaatlicher Akteure oftmals dazu, dass in einem korporatistischen Stil politische Maßnahmen direkt mit den Adressaten ausgehandelt werden (Benz 1998). Diese eingeschränkte Form der Stakeholder-Partizipation wird durch den oftmals starken Einfluss von Spezial- und Partikularinteressen noch prekärer (Greenwood 2007: 338f). Knill und Lenschow (2003: 9) kommen daher zu dem Schluss, dass die demokratischen Schwächen des EP auf EU-Ebene „have not been balanced by opportunities for public participation in the political process“. Verbesserte partizipativ-deliberative Teilhabemöglichkeiten wären daher aus Legitimationsperspektive wünschenswert.

Es bleibt festzuhalten, dass auf EU-Ebene weitreichende strukturelle und institutionelle Demokratiedefizite bestehen, was Knill und Lenschow (Knill & Lenschow 2003) zur Schlussfolgerung verleitet, dass „the very foundation of a functioning European democracy continues to be underdeveloped“. Was das deliberativ-partizipative Legitimationspotential der EU betrifft, sind Auberger und Iszkowski (2007: 282) ebenfalls pessimistisch. Demnach stellt die EU keine supranationale Organisation mit deliberativer Prägung dar, „but rather a supranational polity with deliberative institutional spots which still is in essential need of expanding democratic participatory procedures“. Generell teilt die vorliegende Arbeit die eher skeptische Grundhaltung hinsichtlich der demokratischen Legitimation der EU, erkennt aber gleichzeitig Potentiale des EU-Systems, die eben gerade in der Vielfalt der Legitimationsquellen und der starken fallspezifischen Varianz demokratiefördernder oder -schwächender Faktoren besteht.

## **7.2 Das EU-Mitentscheidungsverfahren – Der Ablauf**

Der folgende Abschnitt wird den Ablauf und die Bedeutung des EU-Mitentscheidungsverfahrens thematisieren und vermittelt somit Hintergrundwissen für den unmittelbar folgenden Absatz zum generellen demokratischen Legitimationspotential des Verfahrens und für die Fallanalyse selbst.

Das Mitentscheidungsverfahren (auch ‚Kodezisionsverfahren‘) wurde 1993 mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt und galt zu Beginn in nur wenigen Politikbereichen (Holzinger u.a. 2005: 128). Im Zuge der folgenden Vertragsänderungen von Amsterdam (1999)<sup>45</sup> und Nizza (2003) wurde der Anwendungsbereich des Verfahrens stetig ausgeweitet und gilt seit Nizza für mehr als die Hälfte der EU-Politikbereiche (Corbett, Jacobs & Shackleton 2007: 218). Seit 2003 gilt das Mitentscheidungsverfahren daher als wichtigstes Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene und findet seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009) in beinahe sämtlichen Politikbereichen der EU Anwendung. Dieser stete Bedeutungszuwachs erklärt auch die Umbenennung in ‚Ordentliches Gesetzgebungsverfahren‘ durch den Vertrag von Lissabon.

Shackleton und Raunio (2003: 171) beschreiben die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens als „major turning point in the institutional history of the European Union“. Insbesondere vier Neuerungen stützen diese Einschätzung: Erstens sind das EP und der Rat nun formal gleichberechtigte Co-Gesetzgeber, womit sich der Rat erstmals nicht über eine Ablehnung des EP hinwegsetzen kann (Napel & Widgrén 2006; Holzinger u.a. 2005: 128). Zweitens wird der Kontakt zwischen EP und Rat erstmalig durch die Einführung eines Vermittlungsausschusses zwischen den Institutionen rechtlich geregelt (Holzinger u.a. 2005: 128). Drittens haben sich neben diesem formalen Instrument der inter-institutionellen Beziehungen auch informelle (und zwischenzeitlich in Form der Trilogie teil-institutionalisierte) Foren des Austauschs und der Zusammenarbeit zwischen EP und Rat herausgebildet (Shackleton & Raunio 2003). Viertens stellen durch das Mitentscheidungsverfahren herbeigeführte Entscheidungen die stärkste Form der Intervention der EU in mitgliedstaatliches Handeln dar (Knill & Lenschow 2003: 2). Vor dem Hintergrund der großen Bedeutung des Mitentscheidungsverfahrens sowie dessen demokratischen Potentialen (z.B. starke Stellung EP) wie auch Risiken (z.B. Informalität) erscheint die Evaluation der demokratischen Legitimation entsprechender Politikprozesse sowohl für die politische Praxis als auch aus wissenschaftlicher Perspektive hochrelevant.

Allerdings stellt sich die Frage, inwiefern die Ergebnisse der Fallanalyse vor dem Hintergrund der danach in Kraft getretenen Vertragsänderung an Relevanz einbüßen. Hierzu ist festzuhalten, dass sich die institutionelle und prozedurale Struktur des Mitentscheidungsverfahrens durch den Vertrag von Lissabon nicht maßgeblich verändert hat (Stie 2010; EP 2007a). So bleibt der generelle Ablauf des Verfahrens, inklusive der notwendigen Mehrheiten sowie der drei möglichen Lesungen in EP und Rat unangetastet. Auch substantiellere

---

<sup>45</sup> Hier sind jeweils die Jahre des Inkrafttretens der Verträge aufgeführt.

Neuerung, wie das System der Doppelten Mehrheiten<sup>46</sup> und die Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates haben (noch) keine tiefgreifenden Auswirkungen auf den Fortgang des Mitentscheidungsverfahrens. So wird das System der Doppelten Mehrheit im Rat uneingeschränkt erst ab 2017 gelten und in praktischen Fragen europäischer Rechtsetzungsprozesse auch nach wie vor die sechsmonatig rotierende Ratspräsidentschaft eine sehr viel entscheidendere Rolle spielen als der Präsident des Europäischen Rates (Stie 2010: 73). Die Grundfesten des Verfahrens bleiben somit unangetastet und die Ergebnisse der Fallanalyse unverändert relevant.

Wie bereits erwähnt, umfasst das Mitentscheidungsverfahren drei mögliche Lesungen und kann nach jeder dieser legislativen Stufen abgeschlossen werden. War in den ersten Jahren noch ein frühestmöglicher Abschluss nach der zweiten Lesung möglich, wurde durch den Vertrag von Amsterdam aus dem Jahr 1997 die Möglichkeit des ‚First Reading Agreement‘ eingeführt (EP 2007a).

Vor einer Beschreibung des formellen Ablaufs des Verfahrens wird in der Folge zunächst die Phase der Erarbeitung des Kommissionsvorschlags thematisiert. Hier werden bereits wichtige inhaltliche Weichen gestellt und von vielerlei Seiten Einfluss ausgeübt.

Als Agenda-Setterin fertigt die KOM auf Aufforderung des EP oder des Rates, den ersten Gesetzgebungsvorschlag an und unterbreitet diesen den beiden abstimmungsbefugten Institutionen (Rat 2004a; EP o.D.). Somit hat die Kommission in dieser Phase eine formelle Monopolstellung im Hinblick auf die inhaltliche Ausgestaltung des Entwurfs (Holzinger u.a. 2005: 203). Weder das EP noch der Rat haben dabei die (formelle) Kompetenz, der KOM Vorgaben zu spezifischen Inhalten von Entwürfen zu machen (Nugent 2001: 239). Weiterhin eignet sich die Kommission hier umfangreiches inhaltliches Wissen im zu reglementierenden Feld an, was ihr neben einem bedeutenden Informationsvorsprung auch die Möglichkeit eröffnet, die politische Agenda entsprechend der eigenen Interessen zu beeinflussen (Fairbrass & Jordan 2001: 2). Gleichzeitig muss an dieser Stelle der Umstand berücksichtigt werden, dass auch der kommissionsinterne Einigungsprozess zu einem Gesetzgebungsentwurf oftmals kein friktionsfreies Unterfangen darstellt, sondern die unterschiedlichen Dienststellen und Generaldirektionen teils stark divergierende Interessen und Positionen verfolgen, die es zu vereinen gilt. Zudem wird die Kommission bereits zu diesem Zeitpunkt über unter-

---

<sup>46</sup> System der Doppelten Mehrheit: „Jedes Ratsmitglied hat eine Stimme, zugleich wird aber die Zahl der Einwohner des von ihm vertretenen Landes berücksichtigt. Um die qualifizierte Mehrheit zu erreichen ist es nötig, dass 55% aller Ratsmitglieder für eine Regelung stimmen, die gleichzeitig 65% der Bevölkerung repräsentieren. Die Einführung des Verfahrens war umstritten. Einige EU-Mitgliedsländer setzten lange Übergangsfristen durch. Zwar gilt das Verfahren ab 2014, jedoch kann ein Ratsmitglied bis 2017 verlangen, dass die alten Regeln weiter angewendet werden“ (EU-Info o.D.).

schiedliche externe Kanäle beeinflusst, ob in Form formeller Konsultationen mit Stakeholdern aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft, entsprechenden informellen Kontakten oder durch Verbindungen zu Rat und EP vor Beginn des formellen Mitentscheidungsverfahrens. Laut Weale u.a. (2000: 114) ist die Beantwortung der Frage, welche kommissionsinternen Akteure bzw. externen Stakeholder zu diesem Zeitpunkt inhaltlichen Einfluss geltend machen konnten von entscheidender Bedeutung für den weiteren Fortgang des Entscheidungsprozesses.

Im Folgenden wird der Fokus zunächst auf den *internen* Entscheidungsprozess in der Kommission gelegt. Innerhalb der KOM wird zu Beginn eine federführende Generaldirektion zur Anfertigung des Entwurfs festgelegt, wobei auch andere Direktionen im Zuge eines Konsultationsprozesses Einfluss nehmen können (Holzinger u.a. 2005: 206). Letztgenannter Vorgang wird auch als „dienststellenübergreifende Konsultation“ bezeichnet und soll sicherstellen, „dass alle Aspekte des betreffenden Themas berücksichtigt werden“ (EP o.D.). Dieser interne Abstimmungsprozess kann allerdings laut Holzinger u.a. (2005: 206) „durch erhebliche Interessenkonflikte gekennzeichnet sein“. Diese ergeben sich sowohl aus der starken inhaltlichen „Fragmentierung der Kommissionsbürokratie“ als auch aus den je nach Generaldirektion stark variierenden „Formen der Einbeziehung der Interessenverbänden (Holzinger u.a. 2005: 206). Regelungen für ein einheitliches direktionsübergreifendes Vorgehen hinsichtlich des letztgenannten Punkts existieren nicht.

Während der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs ist die KOM darüber hinaus (mitunter starkem) *externen* Einfluss ausgesetzt. Hier zeigt sich laut Holzinger u.a. (2005: 203f) insbesondere im Bereich der Umweltpolitik – den auch die EE-Richtlinie berührt – eine starke Rolle der Mitgliedsstaaten, so dass die KOM „häufig mehr damit beschäftigt ist, auf Initiativen einzelner Staaten zu reagieren, als selbst eine aktive Rolle zu spielen“. Dieser Einfluss findet beispielsweise in Form einer Abordnung nationaler Beamter für Sachverständigengruppen der Kommission statt. Obgleich auch mit dem EP bereits zu diesem Zeitpunkt Kontakte bestehen, liegt es im besonderen Interesse der KOM die Positionen der Mitgliedstaaten im Entwurf zu berücksichtigen, nicht zuletzt aufgrund der hohen Konsensschwelle im Rat (Holzinger u.a. 2005). Eine deutliche (und von Seiten der KOM willentliche) Überlegenheit von Ratspositionen im Entwurf, beispielsweise durch vorhergehenden stärkeren Einbezug nationaler Vertreter in den internen Erarbeitungsprozess des Entwurfs, würde aus Demokratieperspektive eine ex ante Schlechterstellung des EP gegenüber dem Rat implizieren und wäre dementsprechend negativ zu bewerten.

Ferner versuchen auch zivilgesellschaftliche Gruppen und Interessenvertreter der Wirtschaft die inhaltliche Orientierung des Entwurfs in ihrem Sinne zu beeinflussen. Hier stellen Hol-

zinger u.a. (2005: 204) eine grundsätzliche „strukturelle Überlegenheit von Wirtschaftsinteressen gegenüber Umweltverbänden“ fest, was ebenfalls ein Risiko für die demokratische Legitimation des Mitentscheidungsverfahrens noch vor dessen formellen Beginn darstellt. Im Extremfall kann es somit passieren, „dass die Kommission von einflussreichen Interessen dominiert würde und damit ihre Rolle als unabhängiger Vermittler zwischen unterschiedlichen Interessen nicht mehr effektiv wahrnehmen könnte (regulatory capture)“ (Holzinger u.a. 2005: 204f). Generell attestieren Holzinger u.a. (2005: 207) in dieser Phase allerdings trotzdem eine „kooperative Atmosphäre“ und ein „kooperatives Zusammenwirken im Interesse einer gemeinsamen Problemlösung“. Eine fallspezifische Analyse erscheint vor dem Hintergrund der angesprochenen Risiken allerdings angeraten.

Der Gesetzesentwurf wird im Anschluss an den beschriebenen Erarbeitungsprozess dem Kollegium der Kommissionsmitglieder vorgelegt und entweder in einem schriftlichen Verfahren (ohne Aussprache) oder in einem mündlichen Verfahren (mit Aussprache) angenommen. Für den Fall, dass eine Abstimmung beantragt wird, beschließt das Kollegium mit einfacher Mehrheit (EP o.D.). Im Anschluss daran wird der KOM-Entwurf an EP und Rat weitergeleitet, wodurch die erste Lesung des Mitentscheidungsverfahrens formell beginnt. Wie im Folgenden deutlich werden wird, hat die KOM auch in dieser formellen Prozessphase eine machtvolle Position, unter anderem weil sie ihren Entwurf jederzeit zurückziehen und somit das Verfahren beenden kann sowie durch ihre Rolle als Broker bzw. Vermittler, die sie gemeinsam mit der Ratspräsidentschaft wahrnimmt (Holzinger u.a. 2005: 209).

Nach Fertigstellung und Weitergabe des KOM-Vorschlags an EP und Rat beginnt das Mitentscheidungsverfahren offiziell. Im Zuge der folgenden Erläuterungen wird die Darstellung der ersten Lesung des Verfahrens ausführlicher ausfallen als die der beiden nachfolgenden. Dies hat drei Gründe: Erstens gibt es einen starken Trend zu ‚Early Agreements‘ nach der ersten Lesung, weshalb die beiden folgenden Stufen des Verfahrens zusehends an praktischer Bedeutung verlieren (Reh u.a. 2010: 1). War dieses Schnellverfahren zu Beginn noch für technische oder politisch unstrittige Dossiers vorgesehen, stellt es heute die deutlich dominierende Form der politischen Einigung im Mitentscheidungsverfahren dar (Stie 2010: 173). Zweitens wurde der Prozess zur EE-Richtlinie in erster Lesung abgeschlossen, wes-

halb Informationen zu dieser Variante des Mitentscheidungsverfahrens hier die höchste Relevanz haben. Drittens werden im folgenden Teil auch die zentralen Akteure und institutionellen Entscheidungsprozedere eingeführt.<sup>47</sup>

Im Zuge der ersten Lesung wird der Gesetzesentwurf von der Kommission an EP und Rat weitergereicht. Die Verhandlungen auf dieser ersten Prozessstufe sind innerhalb der Institutionen an keinerlei formelle zeitliche Fristen gebunden. Standpunkte müssen, im Gegensatz zur zweiten und dritten Lesung, also nicht in einem festgesetzten Zeitraum verabschiedet werden. Innerhalb des Parlaments wird zunächst ein federführender Ausschuss bestimmt und der Kommissionsentwurf an diesen weitergeleitet (EP 2007a). Dabei ist es anderen Ausschüssen freigestellt, Stellungnahmen zum entsprechenden Dossier beim federführenden Ausschuss einzureichen, welcher für die Entwicklung des EP-Standpunkts zum KOM-Entwurf zuständig ist (EP 2007a). Innerhalb des Hauptausschusses wird ein für das entsprechende Dossier verantwortlicher Berichterstatter (auch als ‚Rapporteur‘ bezeichnet) benannt (EP o.D.). Dieser gehört einer bestimmten EP-Fraktion an, wobei die anderen Fraktionen die Möglichkeit haben, Schattenberichterstatter zu benennen, die den Standpunkt der jeweiligen Fraktion vorbereiten „und die Arbeit des Berichtstatters (...) überwachen“ (EP o.D.).

Die Hauptaufgabe des Berichtstatters besteht in der Entwicklung eines Berichts, welcher Erweiterungen und Änderungen des Kommissionsvorschlags zum Gegenstand hat. Dieser Bericht wird zunächst im federführenden Ausschuss öffentlich debattiert und nach einer Einigung an das Plenum weitergeleitet (EP o.D.; Stie 2010: 86). Die Parlamentarier können dann mit einfacher Mehrheit (also der Mehrheit der abstimmenden Mitglieder) den EP-Standpunkt annehmen (EP 2007a). Zusammengefasst leitet der Berichterstatter also „den Vorschlag durch die verschiedenen Phasen des Verfahrens und berät den Ausschuss (während der Prüfung in der Ausschussphase) und das Parlament insgesamt (in der Phase des Plenums) bezüglich des allgemeinen Ansatzes“ (EP o.D.). Laut Benedetto (2005) hat der Berichterstatter innerhalb des EPs somit die einflussreichste Position zur inhaltlichen Gestaltung der internen Debatte inne.

Zur Entwicklung des „allgemeinen Ansatzes“ – also der Position des EP – ist es innerhalb des federführenden Ausschusses auch möglich, Sachverständige anzuhören „oder Studien oder Folgenabschätzungen in Auftrag zu geben“ (EP o.D.). Darüber hinaus sind während der Ausschusssitzungen Vertreter der Kommission anwesend, die beratend hinzugezogen

---

<sup>47</sup> Neben KOM, EP und Rat können auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) und der Ausschuss der Regionen (AdR) als Akteure im Mitentscheidungsverfahren in Erscheinung treten. So müssen sie von der KOM zu bestimmten Themen konsultiert werden und geben Stellungnahmen in bestimmten Politikfeldern ab (z.B. der AdR in der Umweltpolitik). Ferner kann das EP die Ausschüsse konsultieren und sie können aus eigener Initiative Stellungnahmen abgeben (EP o.D.). Da das faktische Gewicht der Ausschüsse allerdings meist als gering eingestuft wird und auch im Beispielfall keine Hinweis auf eine wichtige Position der Ausschüsse vorliegt, werden sie hier und in der folgenden Fallanalyse nicht weiter berücksichtigt.

werden können. Vor der finalen Abstimmung im federführenden Ausschuss wird die Kommission ferner ersucht, „ihren Standpunkt zu allen vom Ausschuss angenommenen Änderungen darzulegen“. Auch der Rat wird aufgefordert, einen Kommentar zu den anvisierten Änderungsvorschlägen des EP abzugeben (EP o.D.). Nach der Abstimmung werden die Vorschläge an die Kommission weitergegeben, die – falls sie die Änderungen des EP unterstützt – ihren Gesetzgebungsvorschlag entsprechend abändern kann (EP 2007a; Stie 2010: 86). Chalmers u.a. (2006: 153) machen auf die machtvolle Position der KOM in diesem Zusammenhang aufmerksam. So liege die Wahrscheinlichkeit bei 88%, dass, falls die KOM EP-Änderungsvorschläge ablehnt, diese Einschätzung von Seiten des Rates bestätigt wird. Auf der anderen Seite identifizieren sie eine 83%ige Wahrscheinlichkeit der Annahme von EP-Änderungsvorschlägen durch den Rat, falls diese vorher von der KOM angenommen wurden.

Gemäß der Vertragsbestimmungen beginnen erst mit der Übermittlung des Ausschussstandpunkts an den Rat dessen Beratungen über den Gesetzesdossier in erster Lesung (EP 2007a). De facto hat zu diesem Zeitpunkt allerdings bereits der Abstimmungsprozess innerhalb des Rates sowie zwischen Rat und EP (sowie der KOM) in Form von Trilogie oder informellen Vorabzusammenkünften begonnen, was in Kürze gesondert thematisiert wird. Dementsprechend beginnt auch der Rat parallel zum Positionierungsprozess im EP auf Arbeitsgruppenebene mit der Erarbeitung des eigenen Standpunkts. Die Arbeitsgruppen bestehen aus Vertretern der Mitgliedstaaten und werden, unterstützt durch das Generalsekretariat des Rates, vom Vertreter desjenigen Landes geleitet, welches momentan den Ratsvorsitz innehat. Sie sind außerdem dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) unterstellt, dem sie Bericht erstatten (EP o.D.; Stie 2010: 86).

Der AStV hat primär die Aufgabe, etwaige strittige oder offene Punkte einer Lösung zuzuführen, bevor ein Dossier zur finalen Beratung und/oder Abstimmung auf Ministerebene weiterleitet wird. Der Ministerrat kann nun – falls sich die vom AStV weitergeleitete bzw. die auf Ministerebene verhandelte Position mit der des EP deckt – das Ergebnis der ersten Lesung des EP annehmen, wodurch der Rechtsakt angenommen und das Verfahren beendet ist, also ein sogenanntes ‚Early Agreement‘ erreicht wurde. Wie im Zuge der folgenden Ausführungen zu Trilogie deutlich werden wird, impliziert eine entsprechende ‚Fast Track Legislation‘ weitreichende informelle bzw. semi-formalisierte Beratungen zwischen Rat, EP und KOM vor der Verabschiedung des EP-Standpunkts, da dieser bereits das Verhandlungsergebnis zwischen Rat und EP darstellen muss. Dies hebt die „Stufenorganisation“ des Mitentscheidungsverfahrens im Sinne einer autarken Positionierung im EP und einer folgenden Reaktion des Rates darauf in Form eines eigenen Standpunkts aus (Farrell & Héritier 2003a; Stie 2010). Falls zwischen den Institutionen allerdings keine Einigung auf dieser

Stufe erreicht wird, kann der Rat auch einen eigenen Standpunkt in erster Lesung beschließen. Mit der Weiterleitung des Standpunkts an das EP beginnt dann die zweite Lesung im EP (EP 2007a).

Hinsichtlich der Abstimmungsmodalitäten zur Beendigung der ersten Lesung im Rat kann dieser über seinen Standpunkt auf Grundlage der Vorarbeiten der Arbeitsgruppen und des AStV entweder ohne Aussprache (A-Punkt auf der Tagesordnung) oder mit Aussprache (B-Punkt) abstimmen. Auf Grundlage des Vertrags von Nizza (2003) konnte der Rat je nach Politikbereich gemeinsame Standpunkte entweder einstimmig oder durch ein qualifiziertes Mehrheitsvotum verabschieden (Thomson & Hosli 2006).<sup>48</sup> Faktisch ist die Relevanz der qualifizierten Mehrheitsregelung allerdings aufgrund der „stark verwurzelte[n] Kultur der Konsensfindung“ im Rat deutlich eingeschränkt (Holzinger u.a. 2005: 208).

Wie bereits angesprochen, beginnt bei Nichteinigung in erster Lesung mit der Weiterleitung des gemeinsamen Standpunkts des Rates an das EP die zweite Lesung. Das Parlament muss dann innerhalb von drei bzw. (bei beantragter Verlängerung) vier Monaten nach Erhalt des Ratstandpunkts eine eigene Position beschließen. Wird diese Frist nicht eingehalten, gilt der Standpunkt des Rates aus erster Lesung als angenommen (EP 2007a). Soll der Standpunkt des Rates aus erster Lesung ohne Änderungen innerhalb der Frist angenommen werden, so reicht die einfache Mehrheit im Plenum, also die Mehrheit der abstimmenden Mitglieder, dazu aus. Wird der gemeinsame Standpunkt des Rates allerdings mit absoluter Mehrheit im Plenum abgelehnt, so gilt der Rechtsakt als gescheitert. Ebenso können mit absoluter Mehrheit Änderungen des Standpunkts des Rates im Plenum in Form eines neuen EP-Standpunkts beschlossen werden, über den dann im Rat ebenfalls innerhalb von drei bzw. vier Monaten abgestimmt werden muss (EP 2007a).

Gesetzt den Fall, der Rat lehnt die Position des EP ab, wird ein Vermittlungsausschuss gebildet, welcher eine gemeinsame Position erarbeitet, die dann von EP und Rat in dritter Lesung angenommen werden kann. Er setzt sich aus Vertretern der Kommission, des Rates sowie des EP zusammen und umfasst bis zu 100 Personen (Shackleton & Raunio 2003). Der Ausschuss muss innerhalb von sechs Wochen nachdem der Rat die zweite Lesung beendet hat, einberufen werden und hat ebenso sechs (bzw. bei Beantragung einer Verlängerung) acht Wochen zur Verfügung, um eine Einigung zu erzielen (EP 2007a). Wird im Vermittlungsausschuss keine gemeinsame Position erreicht, gilt der Rechtsakt als endgültig abgelehnt (EP 2007a).

---

<sup>48</sup> Nach der Vertragsreform von Lissabon (2009) ist für eine Annahme eines Standpunkts im Rat im Zuge des Mitentscheidungsverfahrens nur noch die qualifizierte Mehrheit erforderlich.

Vor und zwischen den Treffen des Vermittlungsausschusses finden nicht-öffentliche Beratungen zwischen Rat, EP und KOM in kleiner Runde statt, die sogenannten Triloge. Wurden solche Treffen bis Mitte der 1990er Jahre ausschließlich in den wenigen Fällen einer dritten Lesung und der daraus folgenden Einberufung des Vermittlungsausschusses durchgeführt, so haben sich Triloge zunehmend zu einem zentralen Forum der inter-institutionellen Zusammenarbeit während des gesamten Mitentscheidungsverfahrens entwickelt (Shackleton & Raunio 2003; Stie 2010: 89). Frühe Triloge wurden auf Druck des Rates hin eingeführt, eine Einigung im Mitentscheidungsverfahren bereits nach erster Lesung zu erreichen (Hayes-Renshaw & Wallace 2006; Shackleton & Raunio 2003). Obwohl sich das EP nicht generell gegen Triloge ausspricht, gibt es hier auch kritische Positionen. Diese verweisen beispielsweise auf die Transparenzproblematik, die eingeschränkten Zugangsmöglichkeiten sowie auf den Bedeutungsverlust formeller Kanäle (Stie 2010: 91).

Die zunächst informell stattfindenden Triloge während der ersten beiden Lesungen des Mitentscheidungsverfahrens wurden 1999 durch eine ‚Joint Declaration‘ zwischen EP, Rat und KOM teilformalisiert. Vor dem Hintergrund der in den Folgejahren zunehmenden Abschlüsse von Mitentscheidungsverfahren nach erster Lesung<sup>49</sup> wurde die getroffene Vereinbarung zwischen den drei Institutionen 2007 nochmals überarbeitet. Sie fokussiert nun stärker auf die Ausgestaltung von Trilogen in erster und zweiter Lesung um einen möglichst frühen Abschluss des Verfahrens zu begünstigen (Stie 2010: 90). Dies hat sowohl dazu geführt, dass Triloge mittlerweile als die bei weitem wichtigste Plattform des inter-institutionellen Austauschs anzusehen sind wie auch dazu, dass heute fast alle Mitentscheidungsverfahren in erster Lesung als ‚Fast-track Legislation‘ abgeschlossen werden (EP 2007a; Reh u.a. 2010: 1; Stie 2010: 107). Der Verhandlungsstab von Rat, EP und KOM ist in Trilogen aus Effizienzgründen auf maximal 10 Vertreter pro Institution begrenzt, wodurch in den Sitzungen zwischen 25 und 30 Personen zusammenkommen (EP 2007a: 18; Shackleton & Raunio 2003). Die zentralen Verhandlungsakteure auf Seiten des EP sind dabei neben dem Berichterstatter ein oder mehrere Schattenberichterstatter, der Vorsitzende des federführenden Ausschusses sowie einer der drei Vizepräsidenten des Parlaments (Stie 2010: 89). Der Rat wird durch einen oder mehrere Vertreter der aktuellen Ratspräsidentschaft repräsentiert (Vorsitz der zuständigen Arbeitsgruppe/n bzw. des AStV). Ferner zählen ein Vertreter der folgenden Ratspräsidentschaft (mit Beobachterstatus) sowie ein Mitarbeiter des Generalsekretariats (zur rechtlichen Beratung) zum Kernteam des Rates in Trilogen (EP o.D.; Häge & Kaeding 2007: 344; Shackleton & Raunio 2003: 186). Auf Seiten der Kommission nehmen Vertreter der zuständigen Generaldirektion sowie potentiell weiterer involvierter

---

<sup>49</sup> Der Grund hierfür ist die im Vertrag von Amsterdam (1997) eingeführte Möglichkeit, das Mitentscheidungsverfahren bereits nach erster Lesung abzuschließen (EP 2007a).

Arbeitseinheiten in Trilogen Teil (meist Generaldirektoren oder Direktoren, bei wichtigen oder entscheidungsrelevanten Treffen auch der zuständige Kommissar selbst). Darüber hinaus wird auch das Kommissionsteam durch einen Vertreter des Generalsekretariats der KOM unterstützt (EP o.D.; Häge & Kaeding 2007: 344).

Die Trilogverhandlungen verfolgen das Ziel, einen informellen Kompromiss zwischen EP und Rat zu erreichen, welchen das EP in Form von Änderungsvorschlägen zum Kommissionsentwurf bereits in erster Lesung formell verabschieden kann (Reh u.a. 2010: 10). Die Vertreter der Kommission spielen während der Sitzungen „oft eine vermittelnde und redaktionelle Rolle hinsichtlich dieser Kompromisstexte“ (EP o.D.). Da der vom EP verabschiedete Standpunkt bereits die Position des Rates berücksichtigt, ist die folgende formelle Bestätigung auf Ratsebene in erster Lesung, und somit die Verabschiedung des Rechtsakts, als Formsache anzusehen (Reh u.a. 2010: 10). Die sequentielle Struktur des Mitentscheidungsverfahrens, in der EP und Rat zunächst eigene Positionen entwickeln und erst vor einer möglichen dritten Lesung im Vermittlungsausschuss zur Kompromissfindung aufeinandertreffen, wird somit ausgehebelt (Farrell & Héritier 2003a; Stie 2010). Auch wenn die faktische Informalität von Trilogen aus Demokratieperspektive eher kritisch zu beurteilen ist (siehe hierzu auch Abschnitt 7.3.2), muss doch deren positive Wirkung auf die Entstehung und Qualität eines kooperativen Verhandlungsklimas zwischen EP und Rat herausgestellt werden (Holzinger u.a. 2005: 213; Shackleton & Raunio 2003).

Bleibt die Frage, welche der beiden abstimmungsbefugten Institutionen, also EP oder Rat, eher über das Potential verfügen, Mitentscheidungsverfahren inhaltlich in ihrem Sinne zu beeinflussen. Hierzu wurden bereits einige Analysen durchgeführt, die bestimmte (potentielle) Stärken und Schwächen der beiden Institutionen im Prozess aufzeigen, hinsichtlich der aufgeworfenen Frage allerdings keine eindeutige Antwort bereithalten.<sup>50</sup> So verfügt beispielsweise das EP über die Möglichkeit, durch zeitliche Verzögerung des Verfahrens Druck auf den Rat auszuüben. Auf der anderen Seite kann das Parlament bei Early Agreements seinen (formellen) Vorteil der ersten autarken Positionsentwicklung nicht nutzen. Ferner hat der Rat aufgrund des Konsensgebots die Möglichkeit, dem EP hohe Zugeständnisse abzurufen, da ansonsten ein Scheitern der Verhandlungen droht. Andererseits steht der Rat selbst aufgrund der kurzen Ratspräsidentschaftsperioden mitunter unter starkem zeitlichem Druck, ein Dossier innerhalb einer Präsidentschaftsperiode abzuschließen. Im Fall von Trilogen vor Early Agreements identifizieren Fouilleux, Maillard und Smith (2005) wie auch

---

<sup>50</sup> Bessere Durchsetzungschancen für den Rat im Mitentscheidungsverfahren sehen beispielsweise folgende Publikationen: Crombez 1997; Crombez 2000; Holzinger u.a. 2005; Moser 1996; Napel & Widgrén 2006; Steunenber & Dimitrova 1999; Thomson & Hosli 2006.

Bessere Durchsetzungschancen für das EP im Mitentscheidungsverfahren attestieren beispielsweise folgende Publikationen: Farrell & Héritier 2003a; Shackleton 2000; Shackleton & Raunio 2003; Häge & Kaeding 2007.

Shackleton und Raunio (2003) die fehlende EP-Position als deutlichen Nachteil für die Parlamentarier. Einen generellen Vorteil von Rat oder EP im Mitentscheidungsverfahren auszumachen ist daher schwierig bis unmöglich, obgleich insbesondere rasche Einigungen in erster Lesung einen Vorteil für den Rat nahelegen. Vor diesem Hintergrund wird hier die unter anderem von Tsebelis und Garrett (2000) vertretende Ansicht unterstützt, nach der im Mitentscheidungsverfahren keine der beiden Institutionen über derart große formelle oder informelle Vor- oder Nachteile verfügen, dass daraus ein deutlicher „automatischer“ Einflussvorsprung bzw. eine untergeordnete Rolle erwachsen könnte. Vielmehr ist der Fortgang von Verhandlungen im Mitentscheidungsverfahren und mögliche Vorteile bestimmter Institutionen nicht vorherzusehen und von zahlreichen prozessspezifischen Einflüssen abhängig. Die vorangegangenen Ausführungen haben die zentralen Elemente des Mitentscheidungsverfahrens eingeführt und bereits legitimatorische Potentiale und Unzulänglichkeiten angedeutet. Im Folgenden werden diese unter Berücksichtigung der Demokratieindikatoren aus Kapitel 6 näher beleuchtet.

### **7.3 Das EU-Mitentscheidungsverfahren und demokratische Legitimation – Generelle Einschätzungen**

Im folgenden Abschnitt werden auf Grundlage der in dieser Arbeit entwickelten Demokratieindikatoren *generelle* Legitimationspotentiale und -schwächen des Mitentscheidungsverfahrens identifiziert. Der Forschungskorpus zu diesem Thema – insbesondere im Sinne tiefergehender Analysen zu konkreten Prozessabläufen in Single- oder Few-Cases-Studien – ist überschaubar, was die Relevanz der vorliegenden Arbeit unterstreicht.<sup>51</sup>

#### **7.3.1 Nachvollziehbarkeit – Öffentlichkeit der Debatte**

Bei der Vorstellung der allgemeinen Legitimationshindernisse bzw. -herausforderungen der EU wurde bereits die fehlende europäische Öffentlichkeit thematisiert. Dieses Problem ist unter anderem auf die mangelhafte Nachvollziehbarkeit des Entscheidungsprozesses zurückzuführen. Wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, sind Diskussionen und Ergebnisse von mitunter richtungsweisenden Prozessforen im Mitentscheidungsverfahren oftmals weder unmittelbar noch nachträglich (durch Protokolle o.ä.) öffentlich zugänglich. Dieser Umstand steht nicht nur den eigenen Ansprüchen der EU entgegen, sondern auch dem aus

---

<sup>51</sup> Gleichzeitig erhebt die vorliegende Arbeit nicht den Anspruch, die Frage der generellen demokratischen Legitimation des Mitentscheidungsverfahrens erschöpfend zu beantworten. Vielmehr sollen einige der wichtigsten Argumente und Positionen zusammengetragen werden, um das Ergebnis der Fallstudie vor deren Hintergrund zu reflektieren.

der beschriebenen “Bürgerferne“ erwachsenden Erfordernis der zusätzlichen Nachvollziehbarkeit.

Als erste europäische Institution wird im Folgenden die *Kommission* hinsichtlich der öffentlichen Nachvollziehbarkeit ihrer internen Debatten betrachtet. Hier ist zunächst festzuhalten, dass gemäß Art. 9 der Geschäftsordnung der KOM deren Sitzungen generell nicht öffentlich sind und interne Beratungen als vertraulich eingestuft werden (KOM 2000b). Somit dringen – dem Kollegialitätsprinzip folgend – potentielle Uneinigheiten und Diskussionsgegenstände zwischen den Kommissaren und/oder einzelnen Arbeitseinheiten nicht nach außen (Stie 2010: 193). Auch wichtige Hintergrund- und Policy-Dokumente (z.B. die SEC-Publikationen) werden nur selten veröffentlicht. Ferner sind Dokumente politisch einschlägiger Treffen (z.B. von Expertengruppen) oder zu wichtigen Meilensteinen des Prozesses (z.B. Konsultationen) ebenfalls nur in Einzelfällen öffentlich zugänglich und/oder werden in den einschlägigen Datenbanken nicht angegeben (Stie 2010: 184). Unter Verweis auf Nugent (2001) schlussfolgert Stie (2010: 184) bezüglich der Offenheit kommissionsinterner Debatten zum Mitentscheidungsverfahren daher wie folgt:

„Apart from open consultations and to some extent the dialogue and policy forums, the Commission co-decision settings are closed to the general public. There are no publicly accessible verbatim records or internet streaming service available. The principle of collegiality commits the Commission as a collective to defend all decisions issued in its name (see Nugent, 2001: 92) and thus guards its internal debates.“

Ogleich der Kommissionsentwurf als erster und zugleich agendabestimmender Schritt des Mitentscheidungsverfahrens veröffentlicht wird, bleibt dessen Entstehungsprozess somit für Außenstehende nur schwer nachvollziehbar. Wie im folgenden Abschnitt 7.3.2 deutlich werden wird, haben allerdings bestimmte privilegierte nichtstaatliche Organisationen und Experten – v.a. als Mitglieder in Beratungsgremien – bevorzugten Zugang zur kommissionsinternen Debatte. Ferner werden entscheidende Personen aus dem EP und (insbesondere) dem Rat in erster Linie informell in den Positionsfindungsprozess der KOM einbezogen.

Weiterhin gilt es den Grad der Öffentlichkeit der Debatte innerhalb des *Europäischen Parlaments* auf genereller Ebene zu bestimmen. Hier ist zunächst festzuhalten, dass sämtliche relevanten Dokumente, inklusive Tagesordnungen, Protokolle, Arbeitsdokumente, Entwürfe etc. auf der Website des federführenden Ausschusses eines Mitentscheidungs dossiers verfügbar sind (Stie 2010: 113). Als Unzulänglichkeit muss allerdings auch auf das Fehlen wortgetreuer Protokolle aufmerksam gemacht werden, was die Nachvollziehbarkeit der ausschussinternen Debattenentwicklung einschränkt (Stie 2010: 114, 187). Andererseits werden auf Grundlage der Protokolle sehr wohl die wichtigsten Positionen und Argumente zugänglich. Weiterhin veröffentlichen die dossierverantwortlichen EU-Ausschüsse nicht nur ihre Änderungsvorschläge zu KOM-Entwürfen (wie dies auch der Rat tut), sondern fügen diesen

auch ausführliche Begründungen bei (was im Rat fehlt). Der inhaltliche Fortgang der Arbeit von EP-Ausschüssen kann somit laut Stie (2010: 188) durch die Kombination von Protokollen, Entwürfen von Berichten und Änderungsvorschlägen trotz des Fehlens wortgetreuer Protokolle gut nachvollzogen werden. Neben der Öffentlichkeit können somit auch Rat und KOM die themen- bzw. dossierbezogene Entwicklung im federführenden EP-Ausschuss detailliert verfolgen (Stie 2010: 184). Letztlich bleibt zu erwähnen, dass bei Sitzungen des Plenums weitreichende Transparenz herrscht, da sie live übertragen und wortgetreue Protokolle im Nachhinein angefertigt werden (Stie 2010: 126).

Der *Rat* als letzte der Kerninstitutionen zeigt sich bei Mitentscheidungs-dossiers so offen, wie sonst bei keinem anderen Gesetzgebungsverfahren (Stie 2010: 140). So werden zahlreiche Prozessdokumente der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (u.a. Tagesordnungen, Annahmevermerke, Entwürfe einer Gemeinsamen Position, Protokolle) (Anlage II, Art. 11, Abs. 5 Geschäftsordnung des Rates, Rat 2004b). Gleichzeitig ist dieser Dokumentenkörper nicht detailliert genug den „substantive content on dossier discussions“ abzubilden (Stie 2010: 139), weshalb dessen geringer faktischer Informationswert vielfach kritisiert wird (u.a. von Hayes-Renshaw & Wallace 2006: 54). Daher schlussfolgert Stie (2010: 139), dass sämtliche der offiziell veröffentlichten Ratsdokumente im Mitentscheidungsverfahren, „do not (...) provide a record of the substantive content on dossier discussions“. So bleiben meist die zentralen Prozessdokumente des Rates (z.B. Sitzungsdokumente des AStV oder der Arbeitsgruppen) unveröffentlicht, was als klare legitimatorische Schwäche zu bezeichnen ist (Stie 2010: 139). Ferner kommen Hayes-Renshaw und Wallace (2006: 52) zum Schluss, dass de facto 70% aller Ratsentscheidungen auf Ebene der Arbeitsgruppen und 10-15% durch den AStV getroffen werden. In diesen Fällen werden Beschlüsse auf Ministerebene nur noch formell bestätigt.

Der wichtige Austauschprozess in den Arbeitsgruppen bzw. im AStV ist weder durch externe Akteure (z.B. nichtstaatliche Organisationen) noch durch das Europäische Parlament als Mitgesetzgeber nachzuvollziehen (Stie 2010: 190f). Dies impliziert eine Informationsasymmetrie zwischen Rat und EP, da erstere Institution stets den Diskussionstand in den EP-Ausschüssen nachvollziehen kann, das EP aber nicht über die gleichen Informationen hinsichtlich der Debatte in den Arbeitsgruppen des Rates bzw. dem AStV verfügt. Ferner legt § 10 der Gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 13. Juni 2007 zum Mitentscheidungsverfahren fest, dass der Vorsitz des Rates an Sitzungen von EP-Ausschüssen teilnehmen kann, der Ratsvorsitz dem EP allerdings Informationen über den Standpunkt des Rates verweigern kann (Rat, EP & KOM 2007). Falls der Berichterstatter des EP allerdings gute informelle Beziehungen zum Rat und zur Kommis-

sion etabliert, eröffnet ihm dies die Möglichkeit, diesen Informationsnachteil deutlich abzumildern (Earnshaw & Judge 1997). Bei einem Blick auf die "Informationsstellung" der KOM bei Rat und EP fällt auf, dass diese sowohl bei Treffen des federführenden EP-Ausschusses als auch bei Treffen des Rates bzw. des AStV sowie einzelner Arbeitsgruppen anwesend ist. Sie verfügt daher in ihrer Funktion als ‚Broker‘ und ‚Facilitator‘ über die (formal) beste Informationsbasis der intra- und inter-institutionellen Debatte (Stie 2010).

Darüber hinaus verlieren die eingangs erwähnten positiven Transparenzpunkte im Rat durch die zentrale Stellung informeller Treffen und Absprachen auf unterschiedlichen Arbeitsebenen weiter an praktischer Relevanz (Hayes-Renshaw & Wallace 2006: 49). Laut Clerck-Sachsse und Hagemann (2007) hat Anzahl und Bedeutung jener informellen Zusammenkünfte bereits nach der ersten Osterweiterungsrunde 2004 stark zugenommen. Vor diesem Hintergrund hält Stie (2010: 191, 257) fest, dass der Rat das „democratic requirement of transparency of debates“ nicht erfüllen kann und beschreibt die daraus erwachsenden Einschränkungen als eines der beiden legitimatorischen Hauptprobleme des Mitentscheidungsverfahrens.

Das zweite Hauptproblem besteht laut Stie (2010: 257) in der zentralen Stellung informeller Trilogie als inter-institutionell wichtigste Plattform des Austauschs im Mitentscheidungsverfahren. Im Fall von Trilogie bei einer Einigung in erster Lesung ist auch die eben angesprochene Informationsasymmetrie zwischen Rat und EP von besonderem Nachteil für die Parlamentarier. So geht der Rat mit detailliertem Wissen über die EP-Positionen in die Trilogieverhandlungen, wohingegen das EP im Vorhinein nur stark eingeschränkte (formelle) Möglichkeiten hat, sich über die Standpunkte des Rates zu informieren (Stie 2010: 238). Für die Öffentlichkeit sind die Diskussionen in Trilogie erster Lesung darüber hinaus „completely sealed off“, was insbesondere von NGO-Vertretern kritisiert wird (Stie 2010: 199f). Im Gegensatz zu Trilogie in erster Lesung sieht Peers (2006) Trilogie der zweiten und dritten Lesung als zumindest semi-formal und somit legitimer an. So existieren hier festgelegte Veröffentlichungserfordernisse über den Debattengegenstand. Vor diesem Hintergrund wird auch in der vorliegenden Arbeit die Ansicht vertreten, dass Trilogie erster Lesung – trotz der beiden Gemeinsamen Erklärungen der Institutionen – als informelle Foren zu werten sind und erst Trilogie späterer (aber meist irrelevanter) Prozessstufen als semi-formell anzusehen sind.

Somit bleibt festzuhalten, dass das EP über die formell angemessensten Voraussetzung verfügt, intra- und inter-institutionelle Debatten im Mitentscheidungsverfahren nachvollziehbar nach außen zu transportieren. Schlüsseldokumente des EP werden veröffentlicht und Abstimmungen sind (mit einigen Schwächen) transparent. Die Debatten in KOM und Rat sind demgegenüber bedeutend schlechter nachvollziehbar, was nicht nur für das EP, sondern auch

für die interessierte Öffentlichkeit, z.B. in Form nichtstaatlicher Akteure, von Nachteil ist. Insbesondere die weitgehende Undurchschaubarkeit des kommissionsinternen Entscheidungsprozesses vor Veröffentlichung des Gesetzgebungsvorschlags sowie die ebenso grundlegende Intransparenz von Debatten im AStV und den Arbeitsgruppen des Rates können die Legitimität hier stark einschränken. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der undurchsichtigen Trilogverhandlungen erster Lesung stellt Stie (2010: abstract) fest, dass „co-decision-making largely take place behind closed doors“.

### **7.3.2 Nachvollziehbarkeit – Rolle informeller Kanäle**

Als zweite Facette eines aus demokratischer Perspektive nachvollziehbaren Prozessverlaufs wird im folgenden Abschnitt die Rolle informeller Kanäle bzw. Foren im Mitentscheidungsverfahren beleuchtet. Laut Bostock (2002: 222) sind diese in der Praxis stark ausgeprägt, was ihn – auch aufgrund der hohen Komplexität des Verfahrens – zu folgender drastischen Schlussfolgerung verleitet:

„If all EU negotiating is a dark mystery, legislative co-decision is a blacker shade of dark.“

Laut Shackleton und Raunio (2003) sowie Rasmussen (2007) ist der zunehmend informelle Verhandlungsverlaufs primär auf den Trend zurückzuführen, Mitentscheidungsverfahren in erster (oder in früher zweiter) Lesung abzuschließen. Reh u.a. (2010: 36) stellen weiterhin fest, dass die Folgen der jüngsten EU-Erweiterungsrunden, die wachsende Arbeitsbelastung sowie zunehmend komplexe Dossiers zusätzliche Gründe darstellen „to go informal“. Als wichtigstes Motiv in informelle Verhandlungen einzutreten identifizieren aber auch sie das zunehmende Gewicht von ‚Early Agreements‘ (Reh u.a. 2010: 36). Öffentlich geführte und somit nachvollziehbare Debatten würden in diesen Fällen die Ausnahme darstellen, was Reh u.a. (2010: 36) wiederum als schlechte Entwicklung für die demokratische Legitimation des Mitentscheidungsverfahrens einstufen. Dies veranschaulicht die zentrale Bedeutung der Analyse informeller Prozessfaktoren im Zuge der Fallstudie.

Diesbezüglich stellen wiederum die Triloge ein wichtiges Untersuchungselement dar. In Artikel 3 der Gemeinsamen Erklärung von EP, Rat und KOM zu Trilogen verpflichten sich die Institutionen dazu, Trilogverhandlungen „im Einklang mit den Grundsätzen der Transparenz, der demokratischen Kontrolle und der Effizienz“ stattfinden zu lassen (Rat, EP & KOM 2007). Wie die Beschreibung von Trilogen in Abschnitt 7.2 bereits nahelegt hat, missachtet deren Set-up die ersten beiden Grundsätze allerdings deutlich. Allein die Effizienz im Sinne einer raschen und „ressourcenschonenden“ Einigung zwischen den institutionellen Akteuren wird durch Triloge verbessert (Farrell & Héritier 2003b). De facto nimmt

die intra- und interinstitutionelle Fokussierung auf schnelle und effiziente Strukturen im Mitentscheidungsverfahren aber stetig zu, weshalb EP und Rat „‘forgetting’ about the public’s right to know what they are up to“ (Stie 2010: 267). Politisch strittige Themen dringen oftmals gar nicht erst an die Öffentlichkeit, was die Gefahr einer Depolitisierung des Mitentscheidungsverfahrens nach sich zieht und somit der Entwicklung einer kritischen und inhaltlich interessierten europäischen Öffentlichkeit entgegensteht (Stie 2010: 208).

Vor diesem Hintergrund kommen Farrell und Héritier (2003b) zu dem Schluss, dass durch die Trilogie eine unsichtbare Transformation des Mitentscheidungsverfahrens angestoßen wurde, welche stark vom formellen Set-up der Verträge abweicht. Die Informalität von Trilogien ist laut Reh u.a. (2010: 11) insbesondere auf vier Gründe zurückzuführen: Erstens ist die Partizipation institutioneller Vertreter stark eingeschränkt. Zweitens sind Trilogie durch ein „high level of seclusion [that] has neither been justified publicly nor decided formally“ gekennzeichnet (Reh u.a. 2010: 12). Drittens sind Interaktionsmechanismen der Mitglieder der institutionellen Trilogenteams teils nicht rechtlich verbindlich und/oder klar geregelt (z.B. bezüglich Rückspiegelung des Verhandlungsstands). Viertens werden in den Trilogien oftmals Zwischen- oder finale Entscheidungen getroffen, die von den formellen Settings der Institutionen nur noch abgenickt werden. Daher gelangt Stie (2010: 243) zu dem Schluss, dass Trilogie „(at least to a considerable extent) (...) empty the formal processes“. Die empirische Erfassung dieser Verlagerung von formelle in informelle Prozessforen bei ‚Early Agreements‘ sehen Reh u.a. (2010: 1) als bislang stark vernachlässigt an, was die Relevanz der vorliegenden Arbeit unterstreicht.

Auf der anderen Seite hat die Einführung von Trilogieverhandlungen Mitte der 1990er Jahre nach einer durch Machtkämpfe und Blockaden gekennzeichneten Phase zu einem kooperativeren Klima der Zusammenarbeit und dem Aufbau von gegenseitigem Vertrauen zwischen Rat und EP beigetragen (Farrell & Héritier 2003a). Von Farrell und Héritier (2003a) wird gar die Möglichkeit eines (wenn auch geschlossenen) deliberativen Verhandlungsstils nahegelegt, da es Trilogieverhandlungen den Vertretern der Institutionen ermöglicht hätten, „to speak more frankly, and to explain more in detail what the underlying reasons are for the positions that they adopted“. Auch dieser These wird im Zuge der folgenden Fallanalyse nachgegangen.

Neben der zentralen Rolle von Trilogien sieht Stie (2010) den oftmals informellen und asymmetrischen Einfluss nichtstaatlicher Akteure als größtes demokratisches Defizit des Mitentscheidungsverfahrens an. Wie in Abschnitt 7.2 ausgeführt, ist dieser insbesondere in der Entwicklungsphase des KOM-Entwurfs stark ausgeprägt. Auch im darauffolgenden formalen Verfahrensabschnitt gestalten sich die Kontakte zwischen den Institutionen und nichtstaatlichen Stakeholdern allerdings häufig informell (Friedrich 2008: 143). Gleichzeitig

existiert im EP mittlerweile ein Transparenzregister, welches zumindest einen Überblick zu externen Akteuren bereithält, die im EP verkehren (Brühl 2010: 182). Auf Seiten des Rates fehlt ein entsprechendes Register, wenngleich der Kontakt mit nichtstaatlichen Akteuren hier ohnehin größtenteils auf nationaler Ebene stattfindet (Friedrich 2008: 144). Zur generellen Ausprägung der Einflusskanäle zwischen institutionellen und nichtstaatlichen Akteuren hält Friedrich (2008: 18) fest, dass (in diesem Fall Umwelt-)NGOs „make their claims visible and their approach is based on arguing and reason-giving“. Stakeholder aus der Wirtschaft würden demgegenüber „engage less openly in discussions, and rely much more on their direct access to important official players in the process and place much trust in their lobbying capabilities (Friedrich 2008: 18).

Letztlich bleibt festzuhalten, dass die meisten der dargelegten Rahmenbedingungen und Forschungsergebnisse zur Rolle informeller Foren und Kanäle im Mitentscheidungsverfahren den hier vertretenen Demokratiestandards nicht entsprechen. Die Darstellung zeigt weiterhin, dass im Zuge der folgenden empirischen Analyse sowohl den Trilogern als auch Kontakten zu nichtstaatlichen Akteuren besondere Aufmerksamkeit zuteilwerden muss. Ferner wurden Forschungslücken angesprochen, zu deren Schließung die vorliegende Arbeit einen Beitrag leistet.

### **7.3.3 Gleicher Zugang und gleiche Einbeziehung**

Die folgenden Ausführungen widmen sich der Frage, welche Voraussetzungen im Mitentscheidungsverfahren herrschen, um gleiche Zugangsbedingungen für nichtstaatliche Akteure zu gewährleisten sowie deren möglichst symmetrische inhaltliche Einbeziehung zu ermöglichen. Gemäß der vorgestellten Demokratieindikatoren findet eine institutionenspezifische Auseinandersetzung mit den (möglichen) Formen des Stakeholder-Inputs (z.B. Konsultationen, Anhörungen, Expertengruppen) sowie mit der Zusammensetzung entsprechender Foren statt.

Im Folgenden werden zunächst generelle Strukturen des gleichen Zugangs und Einbezugs externer Akteure während des Politikformulierungsprozesses der KOM vorgestellt. Konkrete (formelle) Mechanismen des Stakeholder-Input in dieser frühen Phase sind insbesondere Konsultationen, Policy- und Dialogforen sowie die Teilnahme nichtstaatlicher Akteure in Expertengruppen (Stie 2010: 169). Als Gründe für die Einbeziehung externer Akteure identifiziert Friedrich (2008: 140) *funktionale* Erwägungen zur Effektivitätssteigerung, *instrumentelle* Ursachen zur Unterstützung des eigenen Standpunkts sowie normative Motive zur (Teil-)Kompensation der eigenen fehlenden demokratischen Legitimation. Knill und Lenschow (2003: 12) legen allerdings eine Dominanz der beiden erstgenannten Gründe

nahe, beschreiben sie die KOM doch als „gatekeeper“ bezüglich externem Input, was zu „biases in the public input and even to forms of clientelism“ führen könne.

Rhetorisch legt die Kommission allerdings hohes Gewicht auf die letztgenannte normative Funktion des Stakeholder-Inputs. So weist sie beispielsweise im Weißbuch Europäisches Regieren (KOM 2001c: 11) darauf hin, dass die Legitimität europäischer Entscheidungen „depends on involvement and participation“. Faktisch verhält es sich aber so, dass zur Sicherstellung entsprechender Teilhabestrukturen keine formellen Regeln bestehen und die KOM bzw. die federführende DG selbst darüber entscheidet, welche Einflusskanäle geöffnet werden und welche Positionen letztlich in den Kommissionsvorschlag einfließen (Eichener 2000: 276; Friedrich 2007: 15). Die Entscheidung darüber basiert zumeist auf pragmatischen Erwägungen. So ist es möglich, dass inhaltlicher Input nichtstaatlicher Akteure aufgrund vorausseilender Entsprechung mit faktischen oder angenommenen Positionen des Rates von Kommissionseite aus unbeachtet bleibt (Eichener 2000: 276). Friedrich (2007: 16) beschreibt diese Praxis in deutlichen Worten als „participation by grace and favour“. Auch Eriksen (2009: 163) sieht die Voraussetzungen einer gleichen Repräsentation gesellschaftlicher Interessen in der KOM nicht gegeben und beschreibt die faktischen Partizipationsstrukturen der KOM als „participation by invitation“. Als Risiko dieser Inklusionsstrukturen identifiziert Stie (2010: 170) eine Überrepräsentation kompetenter Akteure zuungunsten betroffener Parteien im Formulierungsprozess des KOM-Entwurfs. Auch Pernicka, Feigl-Heihs und Gerstl (2002) machen auf das Problem des privilegierten Zugangs von Lobbyisten und Interessengruppen der Wirtschaft zum kommissionsinternen Entscheidungsprozess aufgrund ihrer Expertise und persönlicher Beziehungen aufmerksam. Ferner attestieren sie in einem konkreten Fallbeispiel „eine starke Tendenz zu einer asymmetrischen Interessenverteilung und zu einer Verletzung des Prinzips der Gleichheit“ (Pernicka, Feigl-Heihs & Gerstl 2002: 121). Darüber hinaus schlussfolgert Michalowitz (2007: 149) in Bezug auf die Teilhabestrukturen der KOM, dass diese „the capture of decision-makers by special interest groups“ fördern. Menendez (2009: 303) formuliert gar die These, dass Konsultationen der KOM eher als öffentlichkeitswirksames Mittel anzusehen sind, um dem faktisch technokratischen Entscheidungsprozedere eine legitime Aura zu verleihen.

Die beschriebenen Strukturen erhöhen darüber hinaus die Gefahr, dass nichtstaatliche Organisationen vornehmlich aufgrund ihrer Expertise (Hinweis auf Selektion nach ‚Type of Interest‘) Zutritt zum kommissionsinternen Prozess erlangen (z.B. als Teilnehmer in Expertengruppen) oder aber deren Positionen aufgrund der Nähe zu Standpunkten der KOM aufgenommen werden (Hinweis auf Selektion nach ‚Degree of Conflict‘) (Michalowitz 2007). So ist gemäß Michalowitz (2007: 149) die Berücksichtigung von Positionen nichtstaatlicher Akteure eher unwahrscheinlich, wenn diese inhaltlichen Einfluss (‚Directional Influence‘)

geltend machen wollen, wohingegen technische Argumente („Technical Influence“) die Inputchancen erhöhen (Michalowitz 2007: 149). Unterstützt wird dieses Auswahlmuster durch privilegierte Akteursnetzwerke in der KOM. Ein Beispiel stellt die NGO-Gruppierung „Green 10“ dar, welche bevorzugten Zugang zur Generaldirektion Umwelt genießt (Greenwood 2010: 207ff).

Die beschriebenen Mechanismen des Stakeholder-Input im Konsultationsverfahren der KOM führen sowohl zu einer Selektion hinsichtlich des Zugangs und des Einbezugs nicht-staatlicher Akteure als auch zu einer Fokussierung auf den Dialog mit Dachorganisationen. Friedrich (2008: 145) erklärt die Fokussierung der KOM auf die Einbeziehung etablierter nichtstaatlicher Organisationen mit hoher Reputation und Expertise in erster Linie damit, dass die KOM von diesen nicht nur „‘opinions’ and ‘unrealistic wishes’“ erwarten könne, sondern vielmehr „‘competent’ aid and ‘technical expertise’“ erhalte. Diese instrumentell orientierte Inklusion kann folglich auch eine Exklusion von anderen Akteuren zu Folge haben (u.a. von Greenwood (2010: 214) formuliert). Ferner kann das „Problem eines potentiellen Machtungleichgewichts der verschiedenen Interessengruppen“ laut Pernicka, Feigl-Heihs und Gerstl (2002: 49) zusätzlich verschärft werden, falls betroffene Akteure ebenfalls die Rolle kompetenter Parteien in Expertengremien übernehmen. Insbesondere dort scheint somit eine repräsentative Widerspiegelung unterschiedlicher Interessen und Standpunkte von hoher Bedeutung.

Generell stufen sowohl Stie (2010: 270) als auch Friedrich (2008: 144) die Zugangs- und Einflussmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Organisationen verglichen mit anderen Gruppen (z.B. nationale Regierungsexperten, Unternehmen) in der Ausarbeitungsphase des KOM-Entwurfs nachteilig ein. Dieses Missverhältnis wird dadurch weiter ausgebaut, dass der Input von Expertengruppen – die meist wie eben beschrieben besetzt sind – oftmals ein bedeutend höheres inhaltliches Gewicht entfaltet als andere konsultative Gruppen oder die öffentlichen Konsultationen. Ferner stellen Pernicka, Feigl-Heihs und Gerstl (2002: 120) auf Grundlage zweier Beispielprozesse die These auf, dass die Mitgliedstaaten in der Entwurfsphase über bessere Zugangsvoraussetzungen zum KOM-internen Positionierungsprozess verfügen als das EP, unter anderem aufgrund der angesprochenen Abordnung nationaler Beamte in Arbeits- und Expertengruppen. Bereits in dieser ersten frühen Prozessphase besteht somit das hohe Risiko einer asymmetrischen Einbeziehung externer Interessen und Positionen (Stie 2010: 214).

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen erscheint die Möglichkeit eines gleichen Zugangs und gleichen Einbezugs unterschiedlicher Interessen und Positionen während der Entwicklung des KOM-Vorschlags als relativ limitiert. Unter anderem privilegierte Zu-

gangsstrukturen und das potentiell hohe Gewicht von asymmetrisch besetzter Expertengruppen untermauern diese Position. Gleichzeitig verfügen die verantwortlichen Arbeitseinheiten der Kommission bei der Entwurfsentwicklung über große Freiheiten hinsichtlich der Zusammenarbeit mit externen Akteuren. Ferner sind die kommissionsinternen Dynamiken noch wenig erforscht.

Die ungleichen Teilhabebedingungen in der Ausarbeitungsphase des KOM-Entwurfs würden im Falle eines möglichen „Ausgleichs“ während des formellen Prozesses zumindest weniger schwer wiegen. De facto verhält es sich in vielen Mitentscheidungsverfahren aber so, dass der KOM-Vorschlag nicht mehr grundlegend verändert wird, wodurch der Agenda-Setting-Funktion der Kommission und dem Gewicht sonstiger in dieser Phase beteiligter Akteure (nichtstaatlicher Stakeholder und – informell – auch der Schlüsselakteure aus EP und v.a. dem Rat bzw. den Mitgliedstaaten) eine besonders hohe Bedeutung zukommt (Pernicka, Feigl-Heihs & Gerstl 2002: 158). Für Brühl (2010: 195) ergibt sich daraus folgendes Fazit:

„As a consequence, the voice of the people (...) is ignored in the most important phases of the negotiation, namely those in which important decisions are taken.“

Bezüglich der Zugang- und Einflussmöglichkeiten nichtstaatlicher Akteure wird im Hinblick auf den Rat dessen „lack of accessibility“, insbesondere auf Ebene der Arbeitsgruppen und des AStV, kritisiert (Friedrich 2007: 15). Friedrich (2007: 16) sieht für den Rat daher einen deutlichen Nachholbedarf bezüglich der Einrichtung konsultativer Mechanismen. Ferner kommt es häufig zu personellen Überschneidungen zwischen den Mitgliedern der KOM-Expertengruppen und den Arbeitsgruppen des Rates, wodurch gegen das Prinzip der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative verstoßen wird (Stie 2010: 214). Darüber hinaus kann so das Gewicht des EP abnehmen. Grund für diese These ist der mögliche Informationsvorsprung des Rates durch den Rückgriff auf Personen, welche bereits in den Entwicklungsprozess des KOM-Vorschlags involviert waren.

Auch im EP fehlen strukturierte (also formell verbindliche) konsultativen Mechanismen für den Austausch mit nichtstaatlichen Akteuren. Gleichzeitig haben viele Abgeordnete sehr gute informelle Kontakte zu entsprechenden Stakeholdern (Friedrich 2007: 15). Insgesamt gilt das EP als aufgeschlossen für Input nichtstaatlicher Akteure und führt neben den angesprochenen informellen Kontakten auch Anhörungen und Workshops zu Themen von Mitentscheidungs dossiers mit Akteuren aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft durch (Smismans 2002: 18).

Aus den dargestellten Formalisierungs- und Transparenzdefiziten hinsichtlich des Einbezugs externer Interessen und Positionen in sämtlichen EU-Institutionen erwachsen informelle

Möglichkeiten der Beeinflussung, die von Pernicka, Feigl-Heihs und Gerstl (2002: 97) aus demokratischer Perspektive allerdings als eher nachteilig eingestuft werden:

„Diese Vielzahl an Zugangsmöglichkeiten kann sich für heterogene, schwach institutionalisierte Interessen allerdings zu deren Nachteil auswirken. Kleine Gruppen oder Einzelpersonen haben kaum eine Chance, im pluralistischen Wettbewerb um Ideen und Interessen Berücksichtigung zu finden, wenn es ihnen nicht gelingt, ihre Interessen gleichzeitig bei den verschiedenen Institutionen wie Kommission, Rat, Europäisches Parlament und den zahlreichen Ausschüssen und Unterausschüssen zu platzieren.“

So werde im Mitentscheidungsverfahren beispielsweise die Stimme derjenigen Organisationen bevorzugt, die über die Fähigkeit verfügen ihre „Interessen auf europäischer Ebene [zu] organisieren und mit einer Stimme [zu] sprechen“ (Pernicka, Feigl-Heihs & Gerstl 2002: 97). Dadurch hätten insbesondere große und gut vernetzte Dachorganisationen nationaler Wirtschaftsverbände und NGOs in Brüssel die Möglichkeit, „Interessenkoalitionen noch vor Beginn der formellen Phase mit anderen Mitgliedstaaten oder dem Europäischen Parlament [zu] bilden“ um so „ihre Interessen erfolgreich durchsetzen [zu] können“ (Pernicka, Feigl-Heihs & Gerstl 2002: 120). Eine daraus folgende „Dominanz partikularistischer Lobby-Gruppen könnte die demokratische Legitimität europäischer Entscheidungsprozesse und Institutionen weitgehend unterminieren“ (Pernicka, Feigl-Heihs & Gerstl 2002: 48).

Weiterhin können sich persönliche Kontakte positiv auf Teilnahmemöglichkeiten auswirken. So identifizieren Pernicka, Feigl-Heihs und Gerstl (2002: 120) beispielsweise „sehr gute Kontakte zu den Kommissions-MitarbeiterInnen“ als Voraussetzung für „Zugang zu informellen Diskussionsprozessen und Dokumenten“. In eben jenen informellen Foren findet der eigentliche Entscheidungsfindungsprozess im Mitentscheidungsverfahren statt und nur „very well connected actors have the opportunity to lobby these informal processes“ (Chalmers u.a. 2006: 155).

Trotz dieser eher pessimistischen Einschätzung kann aus den vorangegangenen Ausführungen nicht geschlussfolgert werden, dass der Input nichtstaatlicher Organisationen per se die demokratische Legitimation des Mitentscheidungsverfahrens negativ beeinflusst. Für ein derart absolutes Fazit ist einerseits die Varianz der Zugangs- und Einflusscharakteristika zu hoch (Friedrich 2008: 159) und fehlen andererseits entsprechende empirische Daten (Knill & Lenschow 2003; Michalowitz 2007; Nanz & Steffek 2008: 25). Zwar liegen durchaus Hinweise darauf vor, dass die Teilhabemechanismen auf EU-Ebene gut organisierte und vernetzte nichtstaatliche Organisationen mit hoher Expertise bevorzugen. Gleichzeitig ermöglicht das Mitentscheidungsverfahren jedoch (zumindest theoretisch) durch die (potentiell) zentrale Position von Rat und EP und zahlreichen *access points* für Interessen nichtstaatlicher Akteure Zugang und Einbeziehung legitimer Positionen und Interessen.

Das prozedurale Set-up des Verfahrens verfügt daher über das Potential, neben den Interessen der Wirtschaft auch diejenigen der Zivilgesellschaft zu berücksichtigen und so die „delegitimizing attribution of a bias toward producer and corporate interests“ auszugleichen (Skogstad 2003: 326f). Die Frage, unter welchen Bedingungen das Mitentscheidungsverfahren jenes Potential entfalten kann bzw. wann nichtstaatliche Organisationen konkreten Einfluss ausüben können, wurde bislang jedoch empirisch ungenügend beleuchtet (Bouwen 2002; Beyers 2004; Eising 2004a). Ferner erscheint die Balance hinsichtlich des inhaltlichen Einflusses zwischen institutionellen und nichtstaatlichen Akteuren unklar und indiziert daher die Notwendigkeit neuer empirischer Einblicke (Michalowitz 2007). Generell gibt es somit in der Analyse des demokratischen Potentials des EU-Mitentscheidungsverfahrens noch viele empirische nicht oder nur unzureichend beantwortete Fragestellungen. Nanz und Steffek (2008: 25) weisen diesbezüglich darauf hin, dass insbesondere bei der Erfassung der Qualität von Inklusion und Responsivität, detaillierte empirische Studien einzelner Verhandlungsprozesse notwendig sind (ähnlich auch Stie 2010: 157f). Die folgende Einzelfallanalyse verfolgt eben diesen Ansatz mit dem Ziel, die angesprochenen Forschungslücken ein Stück weit zu schließen.

### **7.3.4 Responsivität**

Wie in Abschnitt 6.5 ausgeführt, wird Responsivität in der vorliegenden Arbeit anhand der empirischen Hinweise auf Justification- und Adjustment-Strukturen bestimmt. Während letztere in erster Linie fallspezifisch identifiziert werden müssen, kann das Potential einzelner Prozessforen hinsichtlich der Bereitstellung argumentativer Rahmenbedingungen auch auf genereller Ebene erfasst werden. Nach einer kurzen Betrachtung von Adjustment-Mechanismen wird daher der Fokus der folgenden Ausführungen auf dem allgemeinen Vermögen zentraler Prozessforen liegen, nach Stie (2010) als ‚Deliberative Meeting Place‘ zu fungieren.<sup>52</sup>

In Bezug auf die Bereitschaft zu Positionsänderungen und -erweiterungen weisen Knill und Lenschow (2003: 5) darauf hin, dass diese im Mitentscheidungsverfahren meist wenig ausgeprägt ist. Allerdings zeigt das EP generell eine höhere Bereitschaft, Standpunkte vor

---

<sup>52</sup> Vier Settings des EU-Mitentscheidungsverfahrens qualifizieren sich als ‚Deliberative Meeting Places‘: EP-Ausschüsse, EP-Plenarsitzungen, Treffen der EP-Delegation zum Vermittlungsausschuss und Ratssitzungen auf Ministerebene. Gemäß Stie (2010: 111f) sind diese Settings „(even if only indirectly in the Council) all dominated by popularly elected participants and they are composed in a representative manner according to the numerical strength of the political groups in the EP and the national make-up in the Council.“ Der Vermittlungsausschuss als fünftes Forum erhält einen „in-between status“, da der Rat dort bestenfalls durch die Präsidentschaft oder gar nur durch hohe Beamte repräsentiert wird (Stie 2010: 111f). Trilogie, Arbeitsgruppen des Rates sowie der ASstV sind durch deutliche Legitimationsdefizite gekennzeichnet, insbesondere aufgrund des Fehlens (einer repräsentativen Auswahl) demokratisch legitimer Akteure.

dem Hintergrund neuen Inputs anzupassen als der Rat (Smismans 2002: 18; Holzinger u.a. 2005). Laut Michalowitz (2007: 149) ist diesbezüglich insbesondere zu kritisieren, dass im Zuge des Mitentscheidungsverfahrens (und oftmals auch davor in der KOM) nur die Maßnahmen zur Erreichung vorgegebener Policy-Ziele zur Debatte gestellt werden und nicht die Ziele selbst. So wird der KOM-Vorschlag in der formellen Prozessphase oft nur noch leicht abgeändert (Pernicka, Feigl-Heihs & Gerstl 2002: 158), was die Reflexion des Entstehungsprozesses dieses Entwurfs im Zuge der empirischen Analyse besonders relevant erscheinen lässt.

Im Hinblick auf die angemessene Themen- und Zielstellung von Prozessforen im Mitentscheidungsverfahren (und davor in der KOM) ist daher insbesondere die Frage zu beantworten, ob Policy-Ziele bzw. -Maßnahmen sowie etwaige Herausforderungen gemessen am Prozessverlauf angemessen behandelt wurden. Dies impliziert insbesondere eine allgemeine und positionsfindende Betrachtung zu Beginn des Prozesses. Diesbezüglich identifizieren Farrell und Héritier (2003a) ‚First Reading Agreements‘ als potentiell hinderliches Set-up des Gesetzgebungsverfahrens für eine adäquate Debatte zu politischen Zielen und Alternativen. Als Grund geben sie an, dass Rat und EP in diesem Fall oft bereits vor Beendigung des intra-institutionellen Positionsfindungsprozesses in informelle Beratungen eintreten (Farrell & Héritier 2003a). Daneben hemmt laut Pernicka, Feigl-Heihs und Gerstl (2002: 49) der hohe zeitliche Druck eine angemessene Ziel- und Themenbehandlung.

Im Folgenden werden die grundsätzlichen Voraussetzungen von fünf zentralen Settings des Mitentscheidungsverfahrens dargestellt, als ‚Deliberative Meeting Place‘ zu fungieren. Neben EP-Ausschüssen, dem EP-Plenum, Arbeitsgruppen des Rates, dem AStV und Ratssitzungen auf Ministerebene werden auch die Bedingungen während der Trilogie thematisiert.<sup>53</sup> Wie die vorangegangenen Abschnitte gezeigt haben, gibt es auch innerhalb der KOM weitreichende Defizite hinsichtlich der Bereitstellung deliberativer Rahmenbedingungen. Da die KOM allerdings über kein (offizielles) Entscheidungsmandat verfügt und der Positionierungsprozess dort in höchst unterschiedlichen Foren abläuft, wird sie nachfolgend nicht explizit erwähnt.

Beginnend mit den generellen Voraussetzungen in **EP-Ausschüssen** ist zunächst festzustellen, dass diesen die „most important role in parliamentary work“ zukommt (Stie 2010: 112).

---

<sup>53</sup> Da im vorliegenden Prozess der Vermittlungsausschuss in dritter Lesung nicht einberufen wurde und dies auch ansonsten im Mitentscheidungsverfahren nur noch sehr selten der Fall ist, wird die von Stie (2010) ebenfalls berücksichtigte Delegation des EP zum Vermittlungsausschuss sowie der Vermittlungsausschuss selbst hier (und in der Fallanalyse) nicht einbezogen.

Bei der inhaltlichen Auseinandersetzung mit KOM-Vorschlägen zu Mitentscheidungs-dossiers stellt die erste Stellungnahme des Berichterstatters<sup>54</sup> die Basis für die Debatte im Ausschuss dar (Corbett, Jacobs & Shackleton 2007: 144). Ferner können zu kontroversen oder technischen Fragestellungen Anhörungen mit Experten durchgeführt oder Folgenabschätzungen in Auftrag gegeben werden (EP 2007a). Vor diesem Hintergrund handelt es sich bei der Ausschussarbeit laut Stie (2010: 124) um eine „down to earth and very concrete affair as it amounts to building up support for the proposed text or deleting, inserting or reformulating amendments to the Commission proposal“. Im Zuge dessen wird jeder Änderungsvorschlag separat diskutiert und darüber abgestimmt sowie vor der Abstimmung Kommission und Rat die Möglichkeit zu Kommentaren eingeräumt (Corbett, Jacobs & Shackleton 2007: 144). Allerdings macht Neunreither (2002: 53) darauf aufmerksam, dass eine zu starke Fokussierung auf den KOM-Entwurf den inhaltlichen Schwerpunkt der Diskussion von einer (möglicherweise angebrachten) prinzipiellen Reflexion der vorliegenden Herausforderungen zu den bereits sehr konkreten Ansätzen der KOM tendieren lässt. Trotz dieser potentiellen Einschränkung und dem Umstand, dass es auch auf Ausschussebene je nach Dossier zu Zeitdruck kommen kann (siehe z.B. Settembri 2007), sind Sitzungen des federführenden EP-Ausschusses im Mitentscheidungsverfahren so organisiert, dass eine Debatte vor Abstimmungssituationen stattfinden kann (Stie 2010: 124).

Die personelle Zusammensetzung von EP-Ausschüssen spiegelt gemäß der Geschäftsordnung des EP die Mehrheitsverhältnisse des Parlaments wider, weshalb die Erarbeitung von EP-Positionen auf Ausschussebene als legitim zu betrachten ist (McElroy 2006: 25). Bei den Ausschusssitzungen sind auch Repräsentanten von KOM und Rat anwesend (jedoch nicht abstimmungsberechtigt). Von Seiten der Kommission ist hier je nach Thema und Zeitpunkt der Beratungen meist der interne Berichterstatter (,chef de file‘) von der federführenden Generaldirektion zugegen oder dessen Vorgesetzter (in Ausnahmefällen der Kommissar selbst) (Corbett, Jacobs & Shackleton 2007: 143). Der Rat schickt Vertreter des Generalsekretariats, des AStV und/oder der Arbeitsgruppen zu den Sitzungen des verantwortlichen EP-Ausschusses (Corbett, Jacobs & Shackleton 2007: 143). Ferner können sich auch andere Ausschüsse des EP an der Debatte beteiligen, indem sie eigene Aussprachen durchführen und ihre Position schriftlich beim federführenden Ausschuss einreichen. Anders als im Rat sind es somit die Parlamentarier selbst, die als Vertreter der interessierten und betroffenen Parteien mit der Vorbereitung des EP-Standpunkts betraut sind und gemeinsam eine Position entwickeln (Stie 2010: 162).

---

<sup>54</sup> Die Auswahl des Berichterstatters orientiert sich an den politischen Kräfteverhältnissen im EP (Stie 2010: 118f).

Hinsichtlich des potentiellen Einflusses extra-argumentativer Faktoren ist festzustellen, dass Fortgang und Organisation von Ausschusssitzungen im EP sehr viel klarer und detaillierter geregelt sind, als dies im Rat oder der Kommission der Fall ist (Stie 2010: 115). Drei Faktoren können eine argumentationsbasierte und -fokussierte Debatte in den Ausschüssen und dem EP generell trotzdem gefährden und sind daher im Zuge der Fallstudie zu berücksichtigen. So ist es erstens möglich, dass die Mitgliedstaaten versuchen, Einfluss auf „ihre“ Parlamentarier auszuüben, was dem Rat mittelbar Einfluss auf den parlamentsinternen Prozess eröffnet (Farrell & Héritier 2003b: 27f). Zweitens besteht die Gefahr, dass Schlüsselakteure im Ausschuss zu viel Macht auf sich vereinen. Neben dem Berichterstatter und den Schattenberichterstattern haben auch der Ausschussvorsitzende und dessen Vertreter entsprechende Positionen inne (Mamadouh & Raunio 2003: 339). Meist ist es allerdings der Berichterstatter, der die Position eines ‚Legislative Entrepreneur‘ und somit eine besonders zentrale Stellung einnimmt (Benedetto 2005: 67). Generell ist dies auch nicht als problematisch einzustufen, sondern vielmehr für ein effektives Funktionieren des legislativen Prozesses unumgänglich. Um eine legitime Wahrnehmung dieser Aufgabe zu gewährleisten ist allerdings drittens eine ausreichende inhaltliche Rückbindung an die anderen Ausschussmitglieder notwendig (v.a. während der Trilogie). So ist es von zentraler Bedeutung, dass der Berichterstatter und die anderen Mitglieder der Trilog-Delegation des EP den Inhalt der Verhandlungen angemessen und detailliert in den Ausschuss rückspiegeln. Trotz der aufgezeigten Risiken für einen demokratisch legitimen Prozess der Positionierung und Abstimmung im EP entsprechen das formelle Set-up und der faktische Prozessverlauf in EP-Ausschüssen den institutionellen Voraussetzungen eines ‚Deliberative Meeting Place‘ (Stie 2010: 125).<sup>55</sup>

Nach Vorarbeit im federführenden Ausschuss wird dessen finaler Bericht zum Mitentscheidungsossier im **Plenum** vorgestellt und debattiert. Gemäß der bereits beschriebenen Arbeitsteilung zwischen Ausschuss und Plenum findet im Parlament nur noch eine vergleichsweise kurze Aussprache zu Kernthemen des entsprechenden Dossiers statt. Wortbeiträge können von sämtlichen Parlamentariern eingebracht werden. Darüber hinaus nehmen auch Vertreter der Kommission und des Rates an der Debatte teil und können ihre Meinung zu der EP-Position äußern (Stie 2010: 130). Set-up und faktischer Verlauf von Parlamentssitzungen erfüllen daher laut Stie (2010: 132) die „necessary requirements for a deliberative democratic meeting place even if the number of participants and the time constraints condition and restrict the type of debate that it is likely to expect“.

---

<sup>55</sup> Aufgrund der legitimen Rahmenbedingungen von EP-Ausschusssitzungen wird deren Ablauf im Sinne einer detaillierten Analyse der Sitzungsprotokolle im Zuge der Fallanalyse nicht beleuchtet, was auch aufgrund der hohen Anzahl und des Umfangs der Protokolle aus forschungspragmatischen Erwägungen heraus nicht möglich gewesen wäre. Die zentralen Ergebnisse des EP-internen Prozesses werden stattdessen in Form zahlreicher Schlüsseldokumente abgebildet und evaluiert. Weiterhin wird eine Überprüfung des Auftretens der oben beschriebenen potentiellen Risiken anhand der Interviewdaten möglich.

Auf Seiten des Rates wird im Folgenden zunächst auf die Rolle des **AStV und der Arbeitsgruppen** eingegangen, in denen laut Hayes-Renshaw und Wallace (2006: 79) über 80% der strittigen Punkte faktisch entschieden werden.<sup>56</sup> Im Gegensatz zu EP-Ausschüssen setzen sich diese Settings allerdings aus nicht demokratisch legitimierten nationalen Experten und Beamten zusammen, weshalb deren zentrale Position die ohnehin nur indirekte Legitimation des Rates entscheidend schwächt (Stie 2010: 158). Falls strittige Punkte nur oder vornehmlich auf AStV- und Arbeitsgruppen-Ebene debattiert und einem Kompromiss zugeführt und von den Ministern im Nachhinein nur noch abgesegnet werden, verlieren diese Entscheidungen daher ihre demokratische Legitimation. Stie (2010: 262) fasst diese Praxis aus demokratischer Perspektive wie folgt zusammen:

„In other words, the chain of democratically legitimate decision-making has here been turned up-side down as administrative power has not been democratically assessed and transformed into communicative power before the Council decides either to adopt or to reject a co-decision dossier.”

Erschwert wird diese Situation dadurch, dass die Ständigen Vertreter im AStV nicht immer den Vorgaben aus den Mitgliedstaaten folgen bzw. diese teils zu unspezifisch sind, was den Ständigen Vertretern beträchtlichen inhaltlichen Spielraum und somit Einfluss eröffnet (Rhinard 2002: 202). Darüber hinaus sind die Verhandlungen auf diesen Ebenen für die Öffentlichkeit, einschließlich des EP, nicht zugänglich. Nur die Kommission ist als einziger externer Akteur anwesend (Stie 2010: 258).

Auf der anderen Seite weisen einige Studien darauf hin, dass auf Ebene der Arbeitsgruppen bzw. des AStV Positionen sehr wohl argumentativ getestet werden und somit deliberativ zustande kommen können (Lewis 2000; Heisenberg 2005; Hayes-Renshaw & Wallace 2006). Da diese potentielle Deliberation allerdings weder unter Beteiligung demokratisch legitimer Akteure noch öffentlich nachvollziehbar stattfindet, handelt es sich gemäß Erikssen (2009: 173) um „technocratic deliberation“, was nicht den Voraussetzungen eines ‚Deliberative Meeting Place‘ entspricht. Im AStV und den Arbeitsgruppen des Rates handeln somit demokratisch nicht legitimierte Personen Kompromisse aus und werden hinsichtlich ihrer Bedeutung von Stie (2010: 161) gar als die „real movers of codecision dossiers“ bezeichnet. Im Zuge der Fallstudie ist daher das Gewicht jener Gremien bei der Positionsentwicklung des Rates kritisch zu hinterfragen.

---

<sup>56</sup> Laut Hayes-Renshaw and Wallace (2006: 79) werden 10-15% der Ratsentscheidungen auf AStV-Ebene und 70-75% auf Ebene der Arbeitsgruppen vorab ausgehandelt.

Während der **Ratssitzungen** selbst kommen Minister der Mitgliedstaaten in zehn verschiedenen Formationen, je nach den behandelten Themen, zusammen.<sup>57</sup> Neben den Fachministern sind Vertreter des Generalsekretariats, der Kommission sowie Beamte der Arbeitsgruppen bzw. des AStV anwesend. Obwohl nur die Minister abstimmungsberechtigt sind, übt laut Hayes-Renshaw und Wallace (2006: 192) insbesondere die Kommission großen politischen Einfluss auf den ratsinternen Entscheidungsprozess aus. Mitglieder des Europäischen Parlaments sind bei Ratssitzungen nicht anwesend (Stie 2010: 137). Sitzungen des Ministerrats basieren formell auf klaren, in der Geschäftsordnung des Rates festgelegten Regeln, in denen unter anderem auch die Rolle des Vorsitzes beschrieben wird (rotierende Ratspräsidentschaft). Da die Minister als demokratisch legitimierte Akteure zu betrachten sind, hat der Rat generell durchaus das Potential, sich als ‚Deliberative Meeting Place‘ zu qualifizieren. In der Praxis stehen dem allerdings einige Hürden im Weg.

Diesbezüglich sei zunächst auf die dargestellte Praxis verwiesen, dass Einigungen de facto oftmals auf Ebene der Arbeitsgruppen und des AStV vorbereitet bzw. informell beschlossen und von den Ministern nur noch formell abgesegnet werden. Laut van Schendelen (2002) ist es in der Praxis meist in der Tat so, dass jene Punkte rasch beschlossen werden, ohne dass sich die Minister diskursiv mit dem Für und Wider auseinandergesetzt hätten. Dadurch kommen die Minister ihrer Aufgabe und Verantwortung als demokratisch legitimierte Repräsentanten oftmals nicht mehr nach (Stie 2010: 159, 175). Als größte Herausforderung für die Legitimität von Ratsentscheidungen identifiziert Stie (2010: 259) daher den Umstand, „that there is no democratic process of collective will-formation only at best a democratic voting or decision-taking moment“. Als Hauptgrund für die Ausweitung der dargestellten Entscheidungsfindung wird insbesondere der steigende Zeitdruck ins Feld geführt, unter anderem aufgrund der zunehmenden Arbeitsbelastung als Konsequenz der vergangenen Erweiterungen sowie der Restriktionen hinsichtlich Häufigkeit und Länge von Ratssitzungen (Clerck-Sachsse & Hagemann 2007: 14). Dies führt dazu, dass auch wenn eine Auseinandersetzung mit offenen Fragen auf Ministerebene stattfindet, das Zeitbudget für Debatten inzwischen stark eingeschränkt ist.

Ferner stellen Clerck-Sachsse und Hagemann (2007: 24) fest, dass die Aushandlung wichtiger Streitpunkte in kleinen informellen Gruppen neben den formellen Ratssitzungen zugekommen hat. So werden in formellen Treffen oftmals nur noch vorbereitete Statements abgelesen, da die zentralen Fragen vermehrt bereits informell in kleineren Gruppen behandelt wurden (Clerck-Sachsse & Hagemann 2007: 39). Viele kritische Stimmen werden darüber

---

<sup>57</sup> Folgende Ratsformationen sind möglich: Allgemeine Angelegenheiten; Auswärtige Angelegenheiten; Wirtschaft und Finanzen; Justiz und Inneres; Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz; Wettbewerbsfähigkeit (Binnenmarkt, Industrie, Forschung und Raumfahrt); Verkehr, Telekommunikation und Energie; Landwirtschaft und Fischerei; Umwelt; Bildung, Jugend, Kultur und Sport (Rat 2014).

hinaus nur noch in Form schriftlicher Erklärungen zur Verfügung gestellt (Clerck-Sachsse & Hagemann 2007: 14). Auch begangen Aussprachen zu offenen Punkten von Mitentscheidungs-dossiers in der Vergangenheit meist mit der sogenannten ‚tour de table‘, im Zuge derer jeder Mitgliedstaat (und die KOM) zunächst ihre Grundposition ausführten, bevor die Suche nach einem Kompromiss begann. Mittlerweile wurde diese Praxis aus Zeitgründen bis auf wenige Ausnahmefälle zugunsten eines Prozessablaufs aufgegeben, in dem nur noch diejenigen Mitgliedstaaten das Wort ergreifen, die sich gegen den von der Präsidentschaft ausgearbeiteten Kommissionsvorschlag aussprechen (Stie 2010: 145). Stie (2010: 146) bewertet die Organisation und den faktischen Verlauf von Ratssitzungen auf Ministerebene vor diesem Hintergrund als „not very conducive to deliberation“. Den Kern des Problems sieht sie dabei in den mangelnden Zeitressourcen für eine Debatte auf Ministerebene (Stie 2010: 159):

„Council does not withstand the logic of democratic representation in a deliberative sense as long as the national ministers do not really have the time to sit together and collectively mould and discuss legislative proposals prior to actual decision-making.”

In der unzureichenden Auseinandersetzung der Minister mit Inhalten von Mitentscheidungs-dossiers sieht Stie (2010: 215) somit das größte demokratische Defizit des Gesetzgebungs-verfahrens:

„The main democratic problem pertains to the failure of the system to (after the preparatory phase when it is common that unelected officials contribute to formulation of a dossier) to sufficiently subject a co-decision dossier to a democratic scrutiny and vindication at the level of elected representatives before they reach the implementation phase (where it is also common for unelected officials to have a significant role).”

Erschwert wird diese Negativdiagnose durch zahlreiche extra-argumentative Faktoren, die den Verhandlungsverlauf im Rat (inklusive der Arbeitsgruppen- und AStV-Ebene) beeinflussen können. Hierzu zählt auf einer übergeordneten Ebene die Konsenskultur des Rates. So gründet sich die Zustimmung einzelner Mitgliedstaaten oftmals nicht auf der überzeugten Unterstützung des erreichten Kompromisses, sondern ist vielmehr strategischer Natur. Hinsichtlich der Debattenkultur und der treibenden Entscheidungsmotive im Rat stellen Holzinger u.a. (2005: 207) fest, dass „Interessengegensätze und Verteilungskonflikte zwischen nationalen Regierungen und weniger die Erarbeitung gemeinsamer Problemlösungen das Verhandlungsklima“ bestimmen. Es werden somit „nationale und weniger gesellschaftliche Konflikte ausgetragen“ (Holzinger u.a. 2005: 207). Bei paralleler Verhandlung mehrere Dossiers in Paketen kann die demokratische Legitimation von Kompromissen dadurch geschwächt werden, dass „Zugeständnisse einzelner Staaten in einem Bereich (...) durch Zugeständnisse anderer Staaten in anderen Bereichen kompensiert“ werden (Holzinger u.a. 2005: 210).

Weiterhin ist in der vielfach dominierenden Rolle der Präsidentschaft auf den verschiedenen Ebenen des ratsinternen Entscheidungsprozesses ein potentiell delegitimierender Faktor zu sehen. Einerseits verpflichtet sich derjenige Mitgliedstaat, der die Präsidentschaft innehat, neben der Berücksichtigung nationaler Interessen stets auch die Wahrung gemeinschaftlicher Interessen zu gewährleisten (Holzinger u.a. 2005: 208). Die Präsidentschaft kann daher eine vermittelnde Rolle einnehmen und den Fokus auf die Problemlösung schärfen. Andererseits kann beispielsweise in Trilogieverhandlungen die Situation entstehen, dass die Präsidentschaft ihre Position und ihren Informationsvorsprung nutzt, um die Diskussionen in die von ihr gewünschte Richtung zu lavieren (Bjurulf & Elgström 2004: 261).

Der ratsinterne Positionsfindungs- und Entscheidungsprozess weist daher grundlegende Schwächen auf, deren Auftreten meist allerdings nur wahrscheinlich, nicht aber zwangsläufig ist. Somit erscheint auch hier die tiefgehende Analyse von Einzelfällen unumgänglich.

Letztlich bleibt die Frage ob und inwieweit sich (First Reading) **Triloge** als ‚Deliberative Meetings Place‘ qualifizieren. Theoretisch bestehen bei diesen frühen Trilogen keine zeitlichen Beschränkungen. Falls die Ratspräsidentschaft kein akutes Interesse hat, das Mitentscheidungsossier zu einem bestimmten Zeitpunkt abzuschließen, können sich entsprechende Verhandlungen daher lange hinziehen (Farrell & Héritier 2003b: 23). Allerdings wurden Triloge gerade dazu ins Leben gerufen, um das Mitentscheidungsverfahren in erster Lesung schneller zum Abschluss zu bringen. Hinzu kommt, dass sich Präsidentschaften den Abschluss bestimmter Dossiers innerhalb von sechs Monaten oftmals explizit vornehmen. In folgendem Kommentar aus einem offiziellen EP-Dokument kommt die kritische Position des Parlaments zu dieser Praxis zum Ausdruck (EP 2007a: 17):

„Der beträchtliche zeitliche Druck, die Verfahren innerhalb der sechs Monate der jeweiligen Präsidentschaft abzuschließen, zwingt allzu oft zu Verhandlungen im Schnellverfahren auf Kosten einer offenen politischen Debatte innerhalb der und zwischen den Organen unter Beteiligung der Öffentlichkeit.“

Verstärkt wird diese Aushöhlung der institutionellen und öffentlichen Debatte dadurch, dass Triloge immer öfter zu einem Zeitpunkt beginnen, zu dem der Positionierungsprozess innerhalb des federführenden EP-Ausschusses noch nicht begonnen hat. Diesem wird oftmals nur noch ein weit ausgereifter Kompromissvorschlag präsentiert, der wenig Raum für eine Debatte zulässt (Stie 2010: 239f). Neben dem Thema des potentiellen Zeitdrucks wird sich die Fallanalyse daher auch der Frage widmen, ob und inwieweit sich die Rahmenbedingungen für eine inhaltliche Debatte im EP durch die Triloge selbst verschlechtert haben.

Weiterhin ist damit die Frage verbunden, inwieweit Trilogieverhandlungen, insbesondere hinsichtlich der teilnehmenden Akteure aus Rat und EP, legitim zusammengesetzt sind. So tritt auf Seiten des Rates meist der Vertreter des Ständigen Vertreters desjenigen Mitgliedsstaats

als Hauptverhandler auf, welcher momentan die Ratspräsidentschaft innehat (Stie 2010: 111). Eine Repräsentation durch Diplomaten bzw. Beamte ist allerdings als illegitim für gesetzestvorbereitende (oder im Fall von Trilogen auch oftmals für Gesetzesentscheidende) Verhandlungen einzustufen. Da die EP-Position von besonderer Relevanz für die demokratische Qualität des Mitentscheidungsverfahrens ist, ist weiterhin deren Widerspiegelung in Trilogen zu hinterfragen. Diesbezüglich ist hinsichtlich ‚First Reading Trialogues‘ kritisch festzuhalten, dass der EP-Ausschuss sehr viel weniger Möglichkeiten hat, seine Trilogdelegation zu kontrollieren als dies bei zumindest teilformalisierten Trilogen vor Vermittlungsausschüssen (sogenannten ‚Conciliation Trialogues‘) der Fall ist (Stie 2010: 163).

Somit besteht insbesondere im Zuge solch früher Triloge die Gefahr, dass der Positionierungsprozess im federführenden EP-Ausschuss oberflächlicher ausfällt bzw. ausbleibt und im Gegenzug die kleine Gruppe von Trilog-MEPs diese Rolle (teilweise) übernimmt (Shackleton & Raunio 2003: 177f). Unter dem Strich nehme laut Stie (2010: 163) in jedem Fall aber der Einfluss von EP-Ausschüssen als „the only setting open to public scrutiny in the very beginning of the formal decision-making process“ bei ‚First Reading Trialogues‘ ab. Da der meinungs- und positionsbildende Prozess zwischen den Institutionen somit zu großen Teilen öffentlich nicht mehr nachvollziehbar vonstattengeht, wirkt sich eine Minderung der Relevanz von EP-Ausschüssen in jedem Fall negativ auf die demokratische Legitimation des gesamten Prozesses aus (Stie 2010: 246). Insbesondere vor dem Hintergrund der informellen Bedingungen von Trilogen und der Konzentration der Verhandlungsmacht in den Händen weniger Akteure, bezeichnen Chalmers u.a. (2006: 155) Triloge daher auch als „the biggest challenge to democratic legitimacy“ in Mitentscheidungsverfahren. Stie (2010: 247) fasst den grundlegend (anti-)demokratischen Effekt von Trilogverhandlungen wie folgt zusammen:

„In sum, from the perspective of ensuring popular control of public power, the extensive usage of trialogues is detrimental to the whole idea of rule by the people.“

Neben den angesprochenen Problemen der legitimen Zusammensetzung gibt es weitere potentielle extra-argumentative Einflussfaktoren, welche die Responsivität von Trilogverhandlungen weiter schwächen können. So nimmt die Präsidentschaft eine bedeutende Rolle in den Verhandlungen ein, die sie innerhalb des Rates zum eigenen Vorteil nutzen kann. Diesbezüglich stellen beispielsweise Farrell und Héritier (2003b: 29) fest, dass die Präsidentschaft „potentially use this leverage to affect other actors’ perceptions of what is possible and what is not, and thus bring through outcomes which reflect its own preferences rather than the preferences of the Council as a whole“. Ferner sprechen auch Bjurulf und Elgström (2004: 261) von erheblichen Möglichkeiten des Taktierens durch die Präsidentschaft während der Trilogverhandlungen zum eigenen Vor- und möglichen Nachteil anderer Mitgliedstaaten und des EP.

Neben der Ratspräsidentschaft nehmen auf Seiten des EP ebenfalls einige weitere Schlüsselakteure (z.B. Berichterstatter, Ausschussvorsitzender) eine zentrale Rolle ein, insbesondere während der Trilogie. Fouilleux, Maillard und Smith (2005) führen diesbezüglich auf Grundlage von Experteninterviews aus, dass die Hauptverhandlungen bei ‚First Reading Agreements‘ de facto zwischen der Ratspräsidentschaft und dem EP-Berichterstatter stattfinden und sich die „deliberative“ Aufgabe der restlichen Ausschuss-MEPs darauf beschränkt, den Ergebnissen jener Verhandlungen entweder zuzustimmen oder sie abzulehnen. Eine Bestätigung dieser Aussage würde die Rolle des federführenden EP-Ausschusses endgültig marginalisieren und die demokratische Legitimität von Trilogieverhandlungen zusätzlich mindern. Diese negativen Befunde wiegen noch schwerer wenn man bedenkt, dass bei ‚First Reading Dialogues‘ zu diesem Zeitpunkt meist noch keine formellen Positionen vorliegen, auf die sich die Verhandellnden stützen können bzw. durch welche ihr Mandat inhaltlich umrissen wird.

Schlussendlich ist festzuhalten, dass Trilogie im Vergleich aller institutioneller Settings des Mitentscheidungsverfahrens die Voraussetzungen eines ‚Deliberative Meeting Place‘ am wenigsten erfüllen. Sie garantieren weder offen nachvollziehbare noch zeitlich ausreichende Bedingungen für Deliberation. Auch die Zusammensetzung der teilnehmenden Akteure ist, nicht zuletzt aufgrund ihrer geringen Anzahl und der potentiell mangelnden Rückspiegelung des Verhandlungsgeschehens in die jeweiligen Institutionen, als nicht legitim zu bezeichnen. Potentiell weitreichende Auswirkungen extra-argumentativer Faktoren für den Prozessverlauf, wie die hohe Wahrscheinlichkeit einer dominierenden und taktierenden Präsidentschaft, unterstreichen dieses negative Fazit.

## 8 EU-Klimapolitik und Fallauswahl

Das folgende Kapitel verfolgt zwei Hauptziele: Zum einen werden die zentralen Rechtsakte der europäischen Klimapolitik dargestellt. Weiterhin findet – auch auf dieser Basis – die Fallauswahl für den empirischen Teil dieser Arbeit statt. Einem historischen Abriss zur Entwicklung der EU-Klimapolitik folgt eine Einführung in die aktuelle Klimagesetzgebung. Im Anschluss daran werden methodische Überlegungen zur Fallauswahl zunächst theoretisch reflektiert und alsdann praktisch angewendet. Zunächst aber soll an dieser Stelle auf die generelle Bedeutung von EU-Vorgaben im Klimabereich sowie deren primärrechtliche Basis eingegangen werden.

Weit über die Hälfte der nationalen Bemühungen auf dem Feld der Klimapolitik in Europa basieren heute auf Vorgaben aus Brüssel (Höhne u.a. 2011: 10). Diese können unterschiedliche Grade der rechtlichen Bindungskraft für mitgliedstaatliche Initiativen entfalten, von groben Prozessvorgaben bis hin zur Festlegung expliziter und unmittelbar wirksamer Standards (Höhne u.a. 2011: 29). Über eine hohe Flexibilität verfügt die nationale Ebene bei der rechtlichen Umsetzung unverbindlicher Ziele und der eigenständigen Entwicklung entsprechender Durchführungs- und Monitoringwerkzeuge (z.B. Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden). Deutlich geringer ist der Gestaltungsspielraum bei der Vorgabe verbindlicher Ziele mit klaren Bedingungen zu Implementierung und Überwachung nationaler Maßnahmen (z.B. EE-Richtlinie und ‚Effort Sharing Decision‘). EU-weit harmonisierte Vorgaben gehen noch einen Schritt weiter, indem sie national zu implementierende Regeln explizit vorschreiben und Abweichungen nicht gestatten (z.B. Emissionshandelsrichtlinie). Die geringste Flexibilität bieten fixe Standards, die meist Normen für bestimmte Produkte oder Technologien festlegen und im gesamten Gemeinsamen Markt unmittelbar Wirksamkeit entfalten (z.B. Verordnung 640/2009 zur Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Elektromotoren (KOM 2009)).

Als primärrechtliche Basis für Rechtsetzungen im Bereich der EU-Klimapolitik dienten bis zum Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, die gesetzlichen Bestimmungen des Gemeinsamen Marktes (vor dem 1. Dezember 2009: Art. 95 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV); seitdem: Art. 114 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)) und des Umweltbereichs (vor dem 1. Dezember 2009: Art. 174 EGV; seitdem Art. 191 AEUV) (Rayner & Jordan 2010). Während eine Referenz auf letztgenanntes Politikfeld den Mitgliedstaaten die Option eröffnet, über das verabschiedete Regulierungsniveau hinauszugehen, ist eine abweichende nationale Standardsetzung bei EU-Rechtsakten, die auf den Grundsätzen des Gemeinsamen Marktes basieren, nur sehr eingeschränkt möglich (Höhne u.a. 2011: 29f). Neu im Vertrag von Lissabon

aufgenommen wurde Art. 194 AEUV, welcher der EU neue Kompetenzen zum Erlass von Rechtsakten in der Energiepolitik einräumt. Allerdings werden dort primär neue strategische Oberziele festgelegt (z.B. die Entwicklung von Erneuerbaren Energien), die faktischen rechtlichen Kompetenzen der EU aber nicht maßgeblich verändert. Vielmehr verbleiben diese in den zentralen Kernfragen (z.B. Wahl der Energieträger, Struktur der Energieversorgung) weiterhin bei den Mitgliedstaaten (Höhne u.a. 2011: 30). Ferner wurde im Vertrag von Lissabon die Bekämpfung des Klimawandels als ein umweltpolitisches Schlüsselziel in Art. 191, Abs. 1 AEUV aufgenommen. Davor wurde der Schutz des Klimas mittelbar aus den Regeln des Umweltartikels abgeleitet.

De facto bietet der Vertrag von Lissabon für die Entwicklung von Sekundärrecht in der Klima- und Energiepolitik somit eine nur marginal verbesserte Basis im Vergleich zur Situation bei Entwicklung und Verabschiedung der EE-Richtlinie bzw. des gesamten Klima und Energiepakets. Die Ergebnisse des empirischen Analyseteils dieser Arbeit sind daher unvermindert relevant.

## **8.1 EU-Klimapolitik – Kompetenzen und historische Entwicklung<sup>58</sup>**

Seit den ersten klimapolitischen Initiativen Ende der 1980er Jahre waren europäische Akteure – sowohl die EU als Ganzes als auch einzelne Mitgliedstaaten – entscheidende Triebkräfte, die zur Politisierung des Themas beitrugen. So setzte sich die EU, auch unter dem Eindruck des erfolgreichen multilateralen Vorgehens zum Schutz der Ozonschicht<sup>59</sup>, Anfang der 1990er Jahre auch für die Unterzeichnung der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen ein (Gupta & Grubb 2000). Darüber hinaus beschloss der Rat bereits am 29. Oktober 1990 eine Stabilisierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2000 auf dem Niveau von 1990 (KOM o.D.h; Pallemarts 2008). Seitdem besteht die übergeordnete Funktion der europäischen Klimapolitik darin, durch unterschiedliche Maßnahmen auf das Versagen des Marktes, die Kosten von Treibhausgasemission angemessen einzupreisen, zu reagieren (Jordan u.a. 2010a; Asselt 2010).

Die normative Basis jener Maßnahmen stellt das Vorsorgeprinzip dar (‘Precautionary Principle’), welches 1991 als ein Leitmotiv der EU-Umweltpolitik festgelegt wurde (Baker 2006). Demnach muss auch in den Fällen politisch gehandelt werden, in denen die wissenschaftliche Erkenntnisgrundlage als unzureichend, uneindeutig oder unsicher eingestuft wird, gleichzeitig aber deutliche Anzeichen für mögliche gefährliche Konsequenzen für

---

<sup>58</sup> Aktuellste Entwicklungen in diesem Politikfeld können auf den Websites der Generaldirektion Klimapolitik ([http://ec.europa.eu/clima/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/clima/index_de.htm)) und Energie (<https://ec.europa.eu/energy/>) nachvollzogen werden.

<sup>59</sup> Geregelt im Montreal-Protokoll, welches am 1. Januar 1989 in Kraft getreten ist.

Mensch und Umwelt vorliegen (KOM 2000a). Auf Grundlage des Vorsorgeprinzips kann die EU somit auch in denjenigen Feldern aktiv werden, in denen entsprechende Risiken von Seiten der Wissenschaft als hoch eingestuft werden, ein eindeutiger akademischer Konsens aber noch nicht vorliegt (Schaik & Schunz 2012: 174). Diesem Paradigma folgend, bilden die wissenschaftlichen Erkenntnisse des ‚Intergovernmental Panel on Climate Change‘ (IPCC) seit dessen erstem Sachstandsbericht aus dem Jahr 1990 die Grundlage der EU-Klimapolitik (Schaik & Schunz 2012: 175). Somit besteht auf EU-Ebene ein weitgehender Konsens über das Vorliegen eines anthropogenen Klimawandels und der daraus folgenden Notwendigkeit des Ergreifens von Mitigationsmaßnahmen zur Einhaltung der 2°C-Leitplanke<sup>60</sup>. Wie die folgenden Ausführungen deutlich machen, lässt sich das vielzitierte soziologische Phänomen des ‚Attitude-Behaviour Gap‘ (Anable, Lane & Kelay 2006: 9), also einer Kluft zwischen hohen Ansprüchen an das eigene klimafreundliche Verhalten und dem faktischen Handeln, auch auf politischer Ebene beobachten: Aus dem Wissen um das Problem des Klimawandels und dem geäußerten Willen dem entgegenzutreten, folgt nicht zwangsläufig eine stringente und ambitionierte Reaktion.

### **8.1.1 EU-Klimapolitik seit Anfang der 1990er Jahre – Ein Überblick**

Im Anschluss an den Beschluss, die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2000 zu stabilisieren, entwickelten sich in der ersten Hälfte der 1990er Jahre erste domestische Klimapolitiken (Oberthür & Roche Kelly 2008). Diese wurden seit 1992 zunächst unter der Überschrift ‚Common and Coordinated Policies and Measures‘ (CCPM) zusammengefasst, was insbesondere die politische Querschnittsdimension des Klimawandelthemas hervorheben sollte (Asselt 2010: 143).

Im Zeitraum 1990 bis 1995 war die Debatte zur EU-Klimapolitik durch vier Programme bzw. Politiken bestimmt: *Erstens* wurde im Zuge des sogenannten SAVE-Programms (‚Specific Action for Vigorous Energy Efficiency‘) eine Richtlinie zu Energieeffizienz verabschiedet. *Zweitens* wurde das ALTENER-Programm aufgelegt (‚Alternative Energies‘), dessen Ziel in der Förderung erneuerbarer Energien bestand und im Zuge dessen unter anderem ein Aktionsplan zur Förderung erneuerbarer Energien aufgelegt wurde. Ambitioniertheit und rechtliche Bindungskraft der Komponenten beider Programme wurden im Zuge des legislativen Prozesses deutlich abgeschwächt, was insbesondere die jeweiligen Einspar- bzw. Aus-

---

<sup>60</sup> Die Klimastrategie der EU wurde jüngst durch Adaptationsprogramme erweitert. Da die meisten Politiken der EU aber nach wie vor der Mitigation des Klimawandels dienen und dies auch den Fokus der vorliegenden Arbeit darstellt, werden Adaptationsmaßnahmen hier nicht weiter beleuchtet. Mehr Informationen zu diesem Thema sind unter [http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/index_en.htm) zu finden.

bauziele und deren Verbindlichkeit sowie die Reichweite von Finanzierungszusagen tangierte (Oberthür & Roche Kelly 2008: 40; Rayner & Jordan 2010: 145). Wichtigster Grund für diese weitreichende Abschwächung waren Subsidiaritäts- und Kompetenzsorgen der Mitgliedstaaten, die einer Einmischung in nationale Energiefragen mehrheitlich skeptisch bis ablehnend gegenüberstanden (Rayner & Jordan 2010: 145). Das *dritte* bestimmende Element der europäischen Klimapolitik bestand in einem EU-weiten Mechanismus zur Überwachung von Treibhausgasemissionen, der 1993 verabschiedet wurde (Oberthür & Roche Kelly 2008). *Viertens* wurde in dieser Zeitspanne die Einführung einer kombinierten CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer debattiert, die allerdings am Widerstand Großbritanniens und der europäischen Industrielobby scheiterte. Rayner und Jordan (2010: 145) bezeichnen die misslungene Initiative zu diesem ambitionierten Vorhaben als „major setback for EU efforts in environmental policy“.<sup>61</sup>

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre wurden somit wichtige Grundsteine in der EU-Klimapolitik gelegt, wobei ambitionierte und verbindliche Rechtsetzungen auf EU-Ebene zu diesem Zeitpunkt noch kein Thema waren bzw. noch nicht über genügend politische Unterstützung verfügten (Oberthür & Roche Kelly 2008: 40).

Im Zuge der Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll wurde 1996 auf EU-Ebene das Ziel formuliert, den globalen Temperaturanstieg auf maximal 2°C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen (Rat 1996). Ein Jahr später eröffnete die KOM mit dem Weißbuch ‚Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energieträger‘ (KOM 1997) die Debatte für die Anfang der 2000er Jahre in Kraft getretenen Richtlinien zu EE-Elektrizität und Biokraftstoffen (Hildingsson, Stripple & Jordan 2010: 113). Das im Weißbuch vorgeschlagene Ziel des Anteils erneuerbarer Energien am Bruttoinlandsenergieverbrauch belief sich auf 12% im Jahr 2010, was einer Verdopplung im Vergleich zu 1997 entspricht. Im darauffolgenden Jahr wurde mit dem Prinzip der Lastenteilung einer der wichtigsten und bis heute bedeutendsten Pfeiler der EU-Klimapolitik in Form des sogenannten ‚Burden Sharing Agreement‘ (BSA) eingeführt. Das BSA legt fest, dass die Emissionen innerhalb der EU um mindestens 8% in der Zielperiode 2008-2012 im Vergleich zum Basisjahr 1990 reduziert werden müssen. Diese Last wird dabei zwischen den Mitgliedstaaten insofern geteilt, als dass sie auf Grundlage ihrer jeweiligen Treibhausgasemissionen, ihrem individuellen Mitigationspotential und ihrer ökonomischen Kraft mit unterschiedlichen nationalen Zielen zur Erreichung des EU-Gesamtziels beitragen.

---

<sup>61</sup> Die EU-Klimapolitik wurde Anfang der 1990er Jahre noch unter dem Oberbegriff der Umweltpolitik subsumiert und war administrativ in der Generaldirektion Umwelt verortet. Seit 2010 existierte mit der Generaldirektion Klimaschutz eine separate Direktion für das Politikfeld, die im November 2014 allerdings mit dem Politikbereich Energie zusammengelegt wurde.

Wettestad (2000) bezeichnet die Einführung jenes auf Solidarität beruhenden Paradigmas als größten Erfolg der EU-Klimapolitik bis zu diesem Zeitpunkt. Daneben wurden in den Jahren 1998 und 1999 freiwillige Vereinbarungen mit der europäischen, der koreanischen und der japanischen Automobilindustrie zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von PKW abgeschlossen, die letztlich allerdings nicht den erhofften Emissionsrückgang bei Neuwagen zur Folge hatten (2008: 40).

Unter dem Strich existierten bis Ende der 1990er Jahre, mit Ausnahme des BSA, somit in erster Linie Absichtserklärungen sowie unverbindliche Vereinbarungen auf dem Feld der Klimapolitik. Vor diesem Hintergrund attestieren Oberthür und Roche Kelly (2008: 40) einen „serious credibility gap (...) in the 1990s between the EU’s international commitments and positions and its domestic climate policies“.

Nach dem Millenniumswechsel nahm die europäische Klimapolitik durch die Verabschiedung erster konkreter Rechtsakte Fahrt auf (Jordan u.a. 2010b). Auf internationaler Ebene wurde diese Entwicklung durch die Einigung des UN-Weltklimagipfels 2001 in Marrakesch unterstützt, auf dem detaillierte Regeln zur Durchsetzung des Kyoto-Protokolls verabschiedet wurden (Oberthür & Roche Kelly 2008: 40). Nicht zuletzt aus der Sorge heraus, die Kyoto-Ziele zu verpassen, entwickelte die Europäische Kommission in diesem Zeitraum das ‚European Climate Change Programme‘ (ECCP) als neue programmatische Struktur zur Entwicklung und Durchsetzung der EU-Klimaziele. Die erste Sequenz des Programms lief von 2000 bis 2004 und wird von der KOM als „multi-stakeholder consultative process“ (KOM o.D.f) beschrieben, im Zuge dessen sich EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und nicht-staatliche Akteure zur Ausgestaltung der künftigen europäischen Klimapolitik austauschten. Wichtigste Aufgabe der in den Prozess eingebundenen Stakeholder war dabei die Entwicklung eines marktbasiereten Emissionshandelssystems zur Erfüllung der Kyoto-Ziele (Oberthür & Pallemmaerts 2010: 37). Das Ergebnis dieser Bemühungen wurde 2003 in Form der Emissionshandelsrichtlinie (EU 2003b) verabschiedet, die mit dem ‚European Union Emission Trading System‘ (EU ETS) das weltgrößte marktbasierete Handelssystem für CO<sub>2</sub>-Zertifikate auf Unternehmensebene einführte (Parker & Karlsson 2010: 930). Rayner und Jordan (2010: 145) bezeichnen das 2005 implementierte EU ETS als „most important and innovative initiative“ der europäischen Klimapolitik bis zu diesem Zeitpunkt (ähnlich auch Neufeldt u.a. 2009: 18).

Wie die Emissionshandelsrichtlinie, berücksichtigt auch die bereits 2001 verabschiedete Richtlinie zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen (EU 2001) bei der Zielerfüllung das Prinzip der Lastenteilung. Dementsprechend wird das unverbindliche Richtziel eines Anteils von 22,1% von Strom aus erneuerbaren Energiequellen am ge-

samten Stromverbrauch der Gemeinschaft bis zum Jahr 2010 gemäß Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie je nach Potential in nationale Ziele übersetzt. Darüber hinaus schreibt Art. 7 der Richtlinie die Gewährleistung eines garantierten Netzzugangs für Erzeuger erneuerbaren Stroms vor. Die dritte zentrale Richtlinie mit Klimabezug war Anfang der 2000er Jahre die Biokraftstoffrichtlinie (EU 2003a). Sie führte ein einheitliches und rechtlich ebenfalls nicht bindendes Ziel in Form eines Biokraftstoffanteils von 5,75% am gesamten Kraftstoffbedarf der EU-Mitgliedstaaten bis 2010 ein.

Der rechtlich unverbindliche Charakter der EE-Ziele im Strom- und Transportbereich führte bis 2005 allerdings zu deutlichen Defiziten hinsichtlich des Anstiegs des EE-Anteils in beiden Sektoren. Darüber hinaus nahmen die EU-weiten CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2005 weniger ab als erwartet, was unter anderem mit den nach wie vor nicht eingehaltenen freiwilligen Zusagen der Automobilindustrie zu erklären ist, das Emissionsniveau neuer PKW zu reduzieren. Die EU konnte somit auch in der dritten Fünfjahresperiode nach Festlegung auf die 2°-Leitplanke ihr Emissionseinsparpotential nur sehr eingeschränkt ausschöpfen (Oberthür & Roche Kelly 2008: 41).

### **8.1.2 EU-Klimapolitik seit 2005 – Der aktuelle Rechtsrahmen**

Auch als Reaktion auf die bis zu diesem Zeitpunkt durchwachsenden Erfolge der EU-Klimapolitik führte die Europäische Kommission 2005 ein Relaunch des ‚European Climate Change Programme‘ durch (ECCP II). Das Hauptziel des Programms besteht dabei nach wie vor in der Zusammenführung unterschiedlicher Stakeholder aus Politik, Zivilgesellschaft und Industrie in Arbeitsgruppen, in denen Optionen für kosteneffiziente Emissionsreduktionen erarbeitet werden sollen. Ferner wird in der zweiten Programmphase ein stärkerer Fokus auf die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien gelegt (KOM o.D.i).

Vor dem Hintergrund sich zunehmend erhärtender wissenschaftlicher Hinweise auf gefährliche Folgen eines anthropogenen Klimawandels für Mensch und Natur, beauftragte der Europäische Rat im März 2007 die Kommission mit der Erarbeitung eines weitreichenden Gesetzgebungspakets (Neufeldt u.a. 2009: 18; Schaik & Schunz 2012: 175). Die Vorschläge der KOM sollten die rechtliche Basis für die Erfüllung folgender drei Hauptklimaziele darstellen: Reduzierung der europäischen Treibhausgasemissionen um 20% bis 2020 im Vergleich zu 1990 (30% falls ein Nachfolgeabkommen für Kyoto zustande kommt), Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien im EU-Energiemix auf 20% bis 2020 (mit einem sektorspezifischen 10%-Biokraftstoffziel im Transportsektor) und 20% Energieeinsparung bis 2020 auf Grundlage des prognostizierten Verbrauchs. Vor dem Hintergrund dieser ambitionierten Metazielvorgaben folgern Oberthür und Roche Kelly (2008: 41), dass das Jahr 2007

„could enter the history books as a watershed marking the initiation of EU climate policies that eliminate the credibility gap“.

Gemäß der Zielvorgabe der europäischen Staats- und Regierungschefs legte die KOM im Januar 2008 Gesetzgebungsvorschläge in Form des sogenannten ‚Energie- und Klimapakets‘ vor.<sup>62</sup> Im darauffolgenden Jahr folgte die Festlegung der Ziele in fünf Rechtsakten<sup>63</sup>, die sich – falls sachverhaltspezifisch praktikabel – am Prinzip der Lastenteilung orientierten (Haug & Jordan 2010: 89). Das Ziel einer Emissionsreduktion von 20% bis 2020 soll dabei einerseits durch die überarbeitete Emissionshandelsrichtlinie (EU 2009c) und andererseits durch die sogenannte ‚Effort Sharing Decision‘ (ESD, EU 2009a) sichergestellt werden. Die Emissionshandelsrichtlinie schreibt das EU ETS bis 2020 fort und soll durch eine stete Reduzierung der gehandelten Zertifikate bis 2020 eine verbindliche Emissionsreduktion von 21% im Vergleich zu 2005 in den vom Handelssystem abgedeckten Wirtschaftssektoren bewirken. In der ESD werden darüber hinaus nationale Emissionsminderungsziele für diejenigen Sektoren festgelegt, die nicht durch das EU ETS abgedeckt sind (z.B. Gebäude, Landwirtschaft, Müll). Die ebenfalls verbindlichen landesspezifischen Ziele differieren je nach individueller Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten und sollen zusammengenommen eine europaweite Emissionsminderung in diesen Sektoren von 10% verglichen mit dem Niveau von 2005 bewirken (KOM o.D.d).

Kritik bezüglich dieser beiden Kernbeschlüsse zur THG-Minderung wurde insbesondere hinsichtlich zweier Punkte laut. Zum einen wird das 20%-THG-Minderungsziel bis 2020 vielfach als zu niedrig betrachtet um bis 2050 die notwendigen Emissionsminderungen zur Einhaltung der 2°-Leitplanke zu erreichen. Zum anderen hat die hohe Zahl ausgegebener Zertifikate im Zusammenspiel mit den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise deren Preise stark fallen lassen, was die Effektivität des EU ETS stark einschränkte (Höhne u.a. 2011: 41).

Die dritte Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (EE-Richtlinie, EU 2009d) legt verbindliche und mitgliedersstaatsspezifische Ziele zur Erreichung eines Gesamtanteils erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch innerhalb der EU

---

<sup>62</sup> Da das Klima- und Energiepaket die wichtigsten Rahmengesetze in diesem Politikfeld enthält, werden folgende weitere Rechtsakte des EU-Sekundärrechts mit Klimabezug im Folgenden nicht explizit thematisiert: Richtlinie über Abfalldeponien (Rat 1999); Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (EU 2008); Verordnung zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (EU 2009e); Energiesteuerrichtlinie (Rat 2003); Richtlinie über die Förderung einer am Nutzwärmebedarf orientierten Kraft-Wärme-Kopplung im Energiebinnenmarkt (EU 2004); Ökodesign-Richtlinie (EU 2009f); Richtlinie zur Energieverbrauchskennzeichnung (EU 2010a); Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EU 2010b).

<sup>63</sup> Die Energieeffizienzrichtlinie wurde allerdings erst 2012 verabschiedet.

von 20% bis 2020 fest. Sie bezieht sich auf die Erzeugung erneuerbarer Energie in den Sektoren Elektrizität, Wärme und Kälte sowie Transport, legt aber nur für letzteren ein spezifisches Unterziel von 10% fest. Somit ersetzt die neue EE-Richtlinie die Richtlinie zur Erzeugung von EE-Strom von 2001 und die Biokraftstoffrichtlinie von 2003.

Die Richtlinie über die geologische Speicherung von Kohlendioxid (EU 2009b) stellt den vierten Gesetzgebungsakt des Pakets dar. Sie ist besser bekannt unter der Abkürzung CCS-Richtlinie (CCS = Carbon Capture and Storage) und regelt unter anderen Genehmigungsprozesse bei Erkundung und Betrieb von CO<sub>2</sub>-Speichern. Das fünfte legislative Element des Klima- und Energiepakets, die Energieeffizienzrichtlinie (EU 2012), wurde erst 2012 verabschiedet und beinhaltet Maßnahmen zur Sicherstellung des (für die Mitgliedstaaten unverbindlichen) Ziels, „bis 2020 20 % des Primärenergieverbrauchs der EU (gegenüber Prognosen aus dem Jahr 2007) einzusparen“ (KOM 2013).

Generell wird das Klima- und Energiepaket in der Literatur, wie auch von Seiten der EU selbst, als bedeutender Entwicklungssprung und zentrales Element der EU-Klimapolitik betrachtet (z.B. Rayner & Jordan 2010: 146; Höhne u.a. 2011: 30; KOM o.D.j). Obwohl Jordan und Rayner (2010: 76) die Ambitioniertheit des Pakets durch einige weitreichende Kompromisse im Gesetzgebungsprozess geschwächt sehen, sprechen auch sie insgesamt von einem weitreichenden evolutionären Schritt in der EU-Klimapolitik, insbesondere verglichen mit den bisherigen Bemühungen auf diesem Feld.

Neben den sich verdichtenden wissenschaftlichen Hinweisen auf die Existenz eines anthropogenen Klimawandels waren insbesondere drei „Metarahmenbedingungen“ der Verabschiedung der vier ersten Gesetzgebungsakte des Klima- und Energiepakets Anfang 2009 zuträglich (Oberthür & Roche Kelly 2008: 43). *Erstens* hat die seit 2005 verstärkt geführte gesellschaftliche Debatte zur künftigen Sicherung der Energieversorgung innerhalb der EU die Entwicklung stringenter Klimapolitiken begünstigt (Oberthür & Roche Kelly 2008: 43). Insbesondere der Gasstreit zwischen der Ukraine und Russland, der 2006 in Form von Lieferengpässen in Richtung EU-Europa seinen bisherigen Höhepunkt erreichte, führte zu einer zunehmenden Offenheit hinsichtlich der Entwicklung alternativer Energiequellen sowie einer effizienteren Nutzung von Energieressourcen insgesamt. *Zweitens* wollte sich die EU im Vorfeld der UN-Klimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 als „diplomatisches Zugpferd“ für die Entwicklung eines post-Kyoto Vertragswerks während der dortigen Verhandlungen positionieren und so der selbst gewählten Rolle als internationaler Vorreiter in Sachen Klimaschutz gerecht werden (Oberthür & Roche Kelly 2008: 43). Ein zentraler Grund für diese ambitionierte Ausrichtung war nicht zuletzt das starke ökonomische Interesse einiger EU-Mitgliedstaaten (z.B. Deutschland und Dänemark), ihre bereits weit entwickelten Wirtschaftspotentiale im EE- sowie Energieeffizienzsektor weiter auszubauen und

positive Beschäftigungseffekte zu erzielen. *Drittens* ließen diese ersten beiden Rahmenbedingungen die EU-Klimapolitik in den Fokus integrationswilliger Akteure rücken (Oberthür & Roche Kelly 2008: 43). Die von den europäischen Staats- und Regierungschefs geforderten ambitionierten Klimaziele eröffneten die Möglichkeit einer weitreichenden Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die europäische Ebene, was insbesondere von der Kommission als Möglichkeit neuer Harmonisierungsbemühungen aufgegriffen wurde (Oberthür & Roche Kelly 2008: 42). So bewerten auch Haug und Jordan (2010: 91) das politische Harmonisierungsniveau der KOM-Vorschläge als „simply unimaginable“ verglichen mit der Situation Ende der 1990er Jahre. Auch die Tatsache, dass die Mitgliedsstaaten vor der Veröffentlichung der Gesetzgebungsvorschläge nur ausgesprochen oberflächlich konsultiert wurden, wäre nur wenige Jahre früher nicht vorstellbar gewesen (Haug & Jordan 2010: 91). Obgleich das Klima- und Energiepaket einige ambitionierte Ziele und Maßnahmen festlegt, stellen Rayner und Jordan (2010: 156f) allerdings fest, dass diese „were watered down in the final political stage before implementation, with very negative implications for their effectiveness“ (so auch Höhne u.a. 2011: 10). Als zentralen Grund hierfür führen die Autoren die Notwendigkeit an, „to secure support from influential lobbies that would otherwise block the policy“ (Höhne u.a. 2011: 10). Praktische Hemmnisse hinsichtlich der Effektivität bestehender EU-Klimapolitiken beziehen sich unter anderem auf den vielfach zu hohen Grad an Freiwilligkeit gepaart mit unverbindlichen Zielvorgaben, teilweise fehlende Langfristperspektiven sowie mangelhaften Monitoring-Vorschriften (Rayner & Jordan 2010: 158f). Die Fallanalyse wird mit Bezug auf die ausgewählte EE-Richtlinie die Frage beantworten, ob dieser Reflex auch in dem hier untersuchten Politikprozess nachzuweisen ist und welche konkreten Folgen dies für dessen demokratische Legitimation und Klimaperformanz zeitigte.

## 8.2 Fallauswahl

Im Zuge des folgenden Kapitels werden Strategie und Methode der empirischen Fallauswahl dieser Arbeit vorgestellt. Hierzu findet nach der Definition des Terminus Fallstudie bzw. Einzelfallstudie eine Auseinandersetzung mit den Einschränkungen der Aussagekraft von Fallstudienanalysen statt. Ferner wird ausgeführt, weshalb die detaillierte Beleuchtung eines einzelnen politischen Prozesses zur Beantwortung der übergeordneten Fragestellung angebracht erscheint. Der zweite Teil des Kapitels führt alsdann die favorisierte Methode der Fallauswahl ein („Typical Case“) und begründet die Entscheidung für den Politikprozess zur EE-Richtlinie.

Gerring (2004: 342) definiert eine Einzelfallanalyse als „an intensive study of a single unit for the purpose of understanding a larger class of (similar) units“. Als ‚unit‘ begreift Gerring in diesem Zusammenhang ein räumlich begrenztes Phänomen, welches zu einem bestimmten Zeitpunkt oder über einen klar abgrenzbaren Zeitraum auftritt (hier: Politikprozess zur EE-Richtlinie<sup>64</sup>). Geddes (2003: 117) betont diesbezüglich die Notwendigkeit, in diesem Zeitraum zahlreiche und dem Forschungsinteresse angemessene „observations“ durchzuführen und beschreibt das forschungspraktische Vorgehen bei Einzelfallstudien daher als „non-quantitative time-series research“. Ähnlich sieht dies auch Alston (2008: 103), der Fallstudien als „analytical narratives“ betrachtet, im Zuge derer auf Basis eines theoretisch-normativen Rahmens (‚analytical‘) qualitative Daten eines Ereignisses gesammelt werden (‚narrative‘). Bennett (2004: 21) hebt außerdem hervor, dass methodisch sowohl eine klare Definition des zu untersuchenden historischen Ereignisses als auch des spezifischen untersuchungsrelevanten Aspekts jenes Ereignisses von zentraler Bedeutung sind. Unter ersterem ist in der vorliegenden Arbeit der Politikprozess zur EE-Richtlinie zu verstehen. Der untersuchungsrelevante Aspekt ist entsprechend der Forschungsfrage der Einfluss von Demokratiequalität auf die Klimaperformanz im Prozessverlauf.

Als mögliche Schwäche von Fallstudien wird die Schwierigkeit gesehen, sämtliche Faktoren als Grund für eine bestimmte Entwicklung bis auf einen auszuschließen (Bennett 2004: 44). Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass dieses Risiko bei der Analyse empirischer Sachverhalte stets vorhanden ist (auch bei medium- und large-N-Forschungsdesigns) und in der vorliegenden Arbeit durch die Durchführung eines detaillierten Process Tracing sowie der Triangulation qualitativer Daten minimiert wird. Darüber hinaus erscheint die Ableitung generell gültiger Grundsätze aus den Forschungsergebnissen von Einzelfallstudien nur eingeschränkt möglich. Daher besteht das primäre Ziel der vorliegenden Arbeit auch darin, die einzelnen Komponenten der Demokratiequalität und der Klimaperformanz sowie deren Wechselwirkungen untereinander *innerhalb* des Falles zu untersuchen. Gleichzeitig wurden demokratische Potentiale und Einschränkungen des Mitentscheidungsverfahrens in Abschnitt 7.3 aus allgemeiner Perspektive heraus beleuchtet, was eine zurückhaltende Einordnung der Ergebnisse auf dieser Ebene ermöglicht.

Trotz dieser Defizite erscheint die Fokussierung auf einen Einzelfall aus mehreren Gründen angeraten, um Abstriche bezüglich der Aussagekraft der Ergebnisse zu vermeiden. So folgt aus der großen Menge und Komplexität der zu erhebenden empirischen Daten eine hohe Zeitintensität der Analyse. Diesbezüglich macht Bennett (2004: 35) darauf aufmerksam, dass Wirkzusammenhänge komplexer Untersuchungsdimensionen im Zuge einer Einzelfallanalyse valider identifiziert werden können als bei der Untersuchung mehrerer Fälle. Auch

---

<sup>64</sup> Der Untersuchungszeitraum umfasst Dezember 2005 bis Dezember 2008.

Mayntz (2002: 17f) führt aus, dass „der Erkenntniswert plausibler qualitativer Aussagen (...) angesichts komplexer Zusammenhänge oft größer [ist] als der, den quantifizierende oder mindestens formalisierende Generalisierungen über dieselben Phänomene zu machen erlauben“. Im Fall eines theoriegeleiteten Vorgehens handelt es sich in den Worten Munos (2009: 122) um eine „beschreibende Interpretation komplexer realer Entwicklungen, bei der die empirisch ermittelten Sachverhalte und Zusammenhänge theoretisch erklärt werden“. Dieser Aspekt wird auch im Zuge der Ausführungen zur Methode des Process Tracings im Methodenteil dieser Arbeit wieder aufgegriffen (Abschnitt 10.1).

Die Fokussierung auf einen Politikprozess erscheint auch vor dem Hintergrund der in Abschnitt 7.2 vorgestellten komplexen Struktur des EU-Mitentscheidungsverfahrens angebracht. Ferner muss zwischen dem „offiziellen“ und dem „inoffiziellen“ Verfahrenszeitraum unterschieden werden, wobei nur durch Abdeckung des letzteren die inhaltliche Entwicklung eines EU-Mitentscheidungsprozesses realistisch nachvollzogen werden kann. So deckt die offizielle Periode nur den Zeitraum ab der Veröffentlichung des KOM-Vorschlags ab, womit der (inhaltlich hochrelevante) Entwicklungsprozess des Gesetzgebungsvorschlags nicht beleuchtet wird. Im vorliegenden Fall verlängert sich der zu analysierende Policy-Prozess (und somit der Einzelfall) um rund drei Jahre. Es bleibt somit festzuhalten, dass vor dem Hintergrund der Fragestellung und der Komplexität des zu analysierenden EU-Entscheidungsverfahrens die Durchführung einer Einzelfallanalyse angemessen erscheint. Der folgende zweite Abschnitt dieses Kapitels widmet sich daher der Frage, welche methodischen und forschungspragmatischen Erwägungen zur Wahl des Politikprozesses zur EE-Richtlinie als Untersuchungsgegenstand geführt haben.

Als Basis der Fallauswahl wird, Gerring (2007: 90) folgend, zunächst die „broader population“, also die Gesamtheit der potentiell zu untersuchenden Fälle, identifiziert. Vor dem Hintergrund der Forschungsfrage bzw. des Erkenntnisinteresses wird alsdann der favorisierte Typus der Fallstudie festgelegt. Letztlich folgt auf Grundlage einer fallübergreifenden Analyse („cross-case analysis“) die finale Auswahl des Falls, je nachdem wo dieser sich in der Gesamtheit der Fälle verortet (Gerring 2007: 88ff).

Der erste Schritt besteht somit in der Identifizierung jener „Gesamtheit“ einschlägiger Fälle, welche auf Grundannahmen über relevante Kerncharakteristika abhängig vom Forschungsinteresse beruht. Hier sind somit insbesondere Gesetzgebungsprozesse interessant, die im Zuge des Mitentscheidungsverfahrens in erster Lesung abgeschlossen wurden. In Abschnitt 7.2 wurde aufgezeigt, dass jene Form der ‚Fast Track Legislation‘ heute den häufigsten Prozessablauf der EU-Rechtsetzung darstellt. Ferner wurde im Zuge der vorangegangenen Aus-

fürungen dieses Kapitels die zentrale Bedeutung der Rechtsakte des Klima- und Energiepakets herausgearbeitet. Die Auswahl des zu untersuchenden Gesetzgebungsprozesses beschränkt sich daher auf eine dieser vier Bestimmungen.

Obwohl generalisierbare Aussagen auf Grundlage einer Einzelfallanalyse generell schwierig zu treffen sind (Lord 2004: 9), kann eine hohe Repräsentativität sowie eine (vor dem Hintergrund des vorliegenden Untersuchungsdesign) hohe klimapolitische Relevanz des ausgewählten Falles auch tiefergehende Einblicke in allgemeine Zusammenhänge eröffnen (Gerring 2007: 91). Um dies zu gewährleisten, findet die Fallauswahl in der vorliegenden Arbeit auf Basis einer ‚Typical Case Selection‘ statt. Ein Fall soll demnach möglichst viele der typischen Merkmale der ‚broader population‘ auf sich vereinen und somit entsprechend repräsentativ sein (Gerring 2007: 91).

Wie die folgenden Ausführungen aufzeigen, ist die EE-Richtlinie sowohl repräsentativ als auch klimapolitisch hochrelevant, insbesondere im Vergleich zu den anderen drei Rechtsakten des Klima- und Energiepakets. So beinhaltet die CCS-Richtlinie größtenteils Regelungen zu Erkundung und Betrieb von CO<sub>2</sub>-Speichern, ohne verbindliche Ziele festzulegen (EU 2009b). Auch deshalb gilt die Richtlinie als ein ‚rather theoretical element in low carbon policies‘ (Höhne u.a. 2011: 20) und stellt aufgrund ihrer marginalen faktischen Relevanz keinen ‚Typical Case‘ in der EU-Klimapolitik dar. Demgegenüber schreibt die EE-Richtlinie einen verbindlichen Anteil von 20% erneuerbarer Energieproduktion bis 2020 vor und macht somit dem europäischen Energiesektor, der für rund zwei Drittel der Treibhausgasemissionen der EU verantwortlich ist, klare Vorgaben (Neufeldt u.a. 2009: 13). Dabei gibt die Richtlinie den Mitgliedstaaten durch detaillierte Regel- und Zielsetzung einen klaren Rahmen vor (Höhne u.a. 2011; KOM 2011a).

Aus einem forschungspragmatischen Blickwinkel heraus ist hier weiterhin positiv anzumerken, dass die EE-Richtlinie einen Großteil der im sogenannten ‚EU Climate Policy Tracker‘ als wünschenswert eingestuften Maßnahmen im EE-Bereich abdeckt. Die entsprechenden Kategorien des Trackers dienen der vorliegenden Arbeit als Indikatoren für die Bestimmung der Klimaperformanz, wobei er die Leistungsfähigkeit der EU in sechs Sektoren und drei Performanzkategorien einordnet.<sup>65</sup> Eine performative Einschätzung liefert der Tracker daher sektorspezifisch in den drei Kategorien ‚Renewables‘, ‚Efficiency‘ und ‚Overarching‘, ohne dass diese Bewertung zwangsläufig einem einzelnen Rechtssetzungsakt zuordnen wäre. Somit ist ein weiterer praktischer Vorteil der EE-Richtlinie darin zu sehen, dass sie nicht nur einen Großteil der potentiellen EE-Maßnahmenfelder abdeckt, also über ein hohes

---

<sup>65</sup> Die sechs Sektoren des Trackers beinhalten Electricity Supply, Industry, Buildings, Transport, Agriculture und Forestry. In den drei Performanzkategorien Renewables, Efficiency und Overarching (hier v.a. CO<sub>2</sub>-Minderungs niveau) werden sektorspezifische Noten (A-G) vergeben (mehr hierzu in Kapitel 9) (Höhne u.a. 2011).

„Coverage“ verfügt, sondern dass sie die Regelsetzung im EE-Bereich darüber hinaus deutlich dominiert. Die performative Einschätzung des Trackers ist somit klar dem Rechtssetzungsrahmen der EE-Richtlinie zuzuordnen.

Einige der obigen Schlussfolgerungen gelten auch für die Emissionshandelsrichtlinie und die ESD. Auch sie sind hochrelevant für die europäischen Klimaschutzbemühungen und zeichnen sich durch ein hohes „Coverage“ aus. Andererseits sind sie inhaltlich so eng miteinander verwoben, dass eine gesonderte Analyse nur einer der beiden Rechtsakte eine nur geringe Aussagekraft hätte, auch weil sie zeitgleich verhandelt wurden. Eine Analyse von zwei Fällen würde allerdings, vor dem Hintergrund der Forschungsfrage und dem detaillierten Indikatorenset, die zur Verfügung stehenden zeitlichen Ressourcen deutlich überschreiten. Somit fällt einzig die EE-Richtlinie nicht aus dem Fallauswahlraster und wird daher im Empirieteil im Hinblick auf die aufgeworfene Forschungsfrage detailliert analysiert. Abbildung 6 fasst die aufgeführten Gründe der Fallauswahl nochmals überblickartig zusammen.

Darüber hinaus macht die Tabelle deutlich, dass die Klimaperformanz der EE-Richtlinie als überdurchschnittlich bewertet wird (allerdings auch nur auf C-Niveau). Dies wiederum wirft die Frage auf, ob die Richtlinie aufgrund dieses Abschneidens noch als „Typical Case“ gelten kann. Laut Gerring (2007: 92) können Fälle, die in einer spezifischen Dimension einen atypischen Wert aufweisen, nach wie vor als typische Beispiele für jenen angenommenen Zusammenhang gelten (Gerring 2007: 93). Eine ambitionierte Einschätzung des Performanz- und Demokratieniveaus ist darüber hinaus auch für die Bearbeitung der Forschungsfrage notwendig, da nur bei einer möglichst deutlichen Ausprägung (ob positiv oder negativ) Zusammenhänge identifiziert werden können. Da der Prozess zum Energie- und Klimapaket von Seiten der Kommission als teilnahmeorientierter und inklusiver Stakeholder-Prozess dargestellt wurde, ist auch die Ausprägung der Demokratieindikatoren potentiell überdurchschnittlich.

Rechtsakt	Relevanz für Mitigation <sup>66</sup>	Coverage <sup>67</sup>	Rating <sup>68</sup>	Rating spezifisch für Richtlinie <sup>69</sup>	Ressourcenaufwand für Analyse <sup>70</sup>	Fazit
Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009/28/EG)	Hoch	Hoch	C <i>(bestes Rating aller Policies)</i>	Weitgehend <i>(EE-RL in jedem Sektor am wichtigsten)</i>	Hoch	↑
Richtlinie zur geologischen Speicherung von Kohlenstoffdioxid (2009/31/EG)	Niedrig	Mittel	D	Nein <i>(weitere relevant)</i>	Mittel	→
Emissionshandelsrichtlinie (2009/29/EG)	Hoch	Hoch	D/E	Nein <i>(mit Effort-Sharing-Entscheidung)</i>	Sehr hoch	↓
Effort-Sharing-Entscheidung (406/2009/EG)	Hoch	Hoch	D/E	Nein <i>(mit Emissionshandelsrichtlinie)</i>	Sehr hoch	↓

Abbildung 6: Begründung und Fazit der Fallauswahl

<sup>66</sup> Durch die Emissionshandelsrichtlinie und die Effort-Sharing-Entscheidungen wird das europaweite CO<sub>2</sub>-Mitigationsniveau festgelegt (mind. 20%) und Strategien/Maßnahmen für die Umsetzung fixiert. Eine hohe Relevanz hinsichtlich der Mitigation des Klimawandels ist somit gegeben. Hinsichtlich der entsprechenden Bedeutung der EE-Richtlinie ist festzuhalten, dass der Energiesektor innerhalb der EU ca. 2/3 der THG-Emissionen verursacht. Daher beschreiben Neufeldt u.a. (2009: 13) ihn als Schlüsselsektor für Mitigationsbemühungen. Da die EE-Richtlinie 20% EE-Anteil bis 2020 vorschreibt, wird deren Relevanz daher ebenfalls als hoch eingestuft. Die CCS-Richtlinie regelt vor allem das Genehmigungsverfahren bei Erkundung und Betrieb von CO<sub>2</sub>-Speichern, legt aber keinen verpflichtenden Einsatz entsprechender Technologien fest. Auch praktisch bleibt die CCS-Technologie daher bislang ohne Effekt auf das Klima. Die Relevanz jener Richtlinie wird somit als niedrig eingeschätzt.

<sup>67</sup> Die Kategorie ‚Coverage‘ gibt den Anteil des ‚Low Carbon Policy Packages‘ an, der auf EU-Ebene durch die entsprechende Richtlinie reguliert wird und ist daher als zusätzliche Relevanzkategorie und forschungspragmatische Determinante der Fallauswahl anzusehen (Höhne u.a. 2011: 39) (weitere Informationen in 9.3).

<sup>68</sup> Das Rating-Schema des ‚EU Climate Policy Trackers‘ reicht von A (Perfect) bis G (Poor) und ergibt sich aus den Indikatoren zur Erfüllung des ‚Low Carbon Policy Packages‘ (wird unter 9.3 vorgestellt) (Höhne u.a. 2011: 40).

<sup>69</sup> Die Kategorie beschreibt, inwieweit ein Rating (also eine klimaperformative Einschätzung) des ‚EU Climate Policy Trackers‘ einer Richtlinie zugeordnet werden kann. Wäre dies nicht der Fall, müssten aus Analyseperspektive weitere Rechtsakte berücksichtigt werden, was einen hohen Arbeitsaufwand nach sich ziehen würde.

<sup>70</sup> Dieser Punkt bewertet die zeitliche Durchführbarkeit der Analyse vor dem Hintergrund der Fragestellung, des daraus folgenden analytischen Rahmens sowie der auszuwertenden Daten. Die negative Einschätzung bei der Emissionshandelsrichtlinie und der Effort-Sharing-Entscheidung folgt vor allem daraus, dass beide Rechtsakte (und somit deren Entscheidungsprozesse) so stark voneinander abhängen, dass sie nur im Paket sinnvoll zu analysieren wären. Die Anzahl der involvierten Akteure und der relevanten Prozessforen übersteigt somit diejenigen der EE-Richtlinie deutlich.

Wie die obigen Ausführungen aufzeigen, erscheint eine Einzelfallstudie der EE-Richtlinie vor dem Hintergrund der Forschungsfrage und des Forschungsgegenstandes als sinnvoll.

Nachdem dieses Kapitel auf Grundlage eines Überblicks über die EU-Klimapolitik sowie theoretischer und forschungspragmatischer Erwägungen den hier untersuchten Fall eingeführt hat, wird nachfolgend das Thema der Klimaperformanz von theoretischer und empirisch-praktischer Perspektive beleuchtet.

## 9 Klimaperformanz

Das folgende Kapitel nähert sich der Herangehensweise zur Bestimmung der Klimaperformanz zunächst aus einem theoretischen Blickwinkel und entwickelt auf dieser Grundlage spezifische Indikatoren zur Einordnung des untersuchten Politikprozesses. Nach einer Herleitung des dieser Arbeit zugrundeliegenden Performanzverständnisses wird auf die spezifischen Herausforderungen der Leistungsbeurteilung bzw. -bestimmung klimapolitischer Maßnahmen eingegangen. Auf dieser Grundlage erfolgt die Konstruktion der Bestimmungsdimensionen für die klimaperformative Einordnung des Politikprozesses zur EE-Richtlinie.

### 9.1 Perspektiven politischer Performanz – Eine Verortung

Der erste Teil dieses Abschnitts erörtert zunächst die zentralen Argumente, aus denen heraus eine Ergebnisbewertung aus Output-Perspektive im empirischen Teil dieser Arbeit einer Outcome-orientierten Beurteilung vorzuziehen ist. Während die *faktischen Ergebnisse* einer politischen Maßnahme die Basis einer Outcome-basierten Ergebnisbewertung darstellen, wird bei einer Output-orientierten Beurteilung die politische Effektivität auf Grundlage des *Inhalts von Rechtsakten* bestimmt (Ziele, Sanktionen, Verbindlichkeit etc.) (Roller 2005). Im zweiten Teil findet eine theoretische Verortung hinsichtlich der Ergebnisbewertung in der Empirie statt.

In der vorliegenden Arbeit sprechen insbesondere drei Gründe für eine klimaperformative Bewertung auf Output-Basis: *Erstens* stellen EU-Richtlinien einen legislativen Referenzpunkt dar, dessen Vorschriften (je nach primärrechtlicher Basis) variierend in nationales Recht umgesetzt werden können. Die EE-Richtlinie basiert zu einem Großteil auf den Umweltzielen des EU-Vertrags (Art. 174 EGV) und würde somit weitreichendere Regelsetzungen auf nationaler Ebene ermöglichen.<sup>71</sup> Ferner könnten auf Ebene der Nationalstaaten weitere Rechtsakte (bzw. anderweitige politische Programme o.ä.) existieren, die ebenfalls Einfluss auf die Entwicklung des EE-Sektors haben. Eine Outcome-basierte Bewertung würde somit neben einer Erfassung der konkreten Umsetzung der EE-Richtlinie in nationales Recht auch eine Untersuchung weiterer Instrumente in diesem Politikbereich in sämtlichen Mitgliedstaaten notwendig machen. Dies erscheint aus forschungspragmatischen Erwägungen heraus nicht durchführbar. *Zweitens* wird im Zuge des nachfolgenden Abschnitts deutlich, dass die EE-Richtlinie trotz der “zwischen geschalteten“ nationalen Ebene eine zentrale

---

<sup>71</sup> Ausnahme sind hier die Regelungen zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen aus Art. 17, 18 und 19 EE-Richtlinie. Diese beruhen aufgrund der notwendigen EU-weiten Harmonisierung auf den Vorgaben des Gemeinsamen Marktes (Art. 95 EGV).

Rolle bei der gesamteuropäischen Entwicklung dieses Energiesektors gespielt hat. Entsprechende Hinweise auf einen deutlichen Zusammenhang zwischen faktischen Entwicklungen und politischen Vorgaben sieht Roller (2005: 32) als zentrale Voraussetzung dafür an, dass die Bestimmung der politischen Effektivität auf Grundlage des Outputs als methodisch legitim angesehen werden kann. *Drittens* geht es in der vorliegenden Arbeit nicht primär um die Ergebnisbewertung eines bestimmten politischen Dokuments oder Rechtsakts, sondern um die klimaperformative Beurteilung eines politischen Prozesses im Zeitverlauf. Dieses zentrale Forschungsziel impliziert eine output-orientierte Performanzeinschätzung.

Wie bereits im Demokratiekapitel dargelegt, findet diese inhaltliche Bewertung des Politikprozesses auf Grundlage eines konsequentialistischen Performanzverständnisses statt und wird somit unabhängig von der demokratischen Legitimität durchgeführt. Diesbezüglich kommt auch Wimmel (2009: 191) zu dem Schluss, dass die Legitimität bzw. die Performanz eines politischen Prozesses durchaus aus unterschiedlichen Perspektiven beurteilt werden kann. Auch Lord und Magnette (2004) verweisen auf die Möglichkeit, politische Entscheidung und Positionen auf Grundlage deren Kapazität zu bewerten, komplexe und technisch anspruchsvolle Probleme effektiv und effizient zu lösen (ähnlich auch Baldwin & Cave 1999). Einem ebenso technokratischen Legitimationsverständnis folgen auch Crabbé und Leroy (2008: 1). Kriterien zur Performanzbeurteilung müssen demzufolge wissenschaftlich fundiert sein und die Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen ermöglichen.

Gleichzeitig stellt sich die Frage, inwiefern die Bekämpfung des Klimawandels als Metaziel des politischen Gemeinwesens EU anzusehen ist und durch Forderungen der Bürger (auf abstrakter Ebene) gestützt wird. Almond und Powell (1978: 394) bezeichnen entsprechende Ziele als politische Güter „that (...) are commonly sought by or expected of political systems and that (...) are widely acknowledged as the legitimate obligations of political systems“. Diesbezüglich definiert Roller (2005: 26f) den Schutz der Umwelt – neben Sicherheit, Freiheit und Wohlstand – als ein substantielles politisches Gut, dessen Realisierung es system- oder prozessspezifisch zu bestimmen gilt. Zur analytisch-empirischen Performanzbestimmung dieses Gutes müssen Indikatoren für klar definierte Subdimensionen festgelegt werden. Mitigationsbemühungen zur Bekämpfung des anthropogenen Klimawandels sind in der Umweltkategorie als eine solche Untereinheit anzusehen.

Diese Intention wird in der EU auf politischer und gesamtgesellschaftlicher Ebene weitestgehend als legitim und erstrebenswert angesehen. So findet die Bekämpfung des Klimawandels im europäischen Primärrecht bereits im Vertrag von Nizza als ein zentrales politisches Ziel indirekte Erwähnung (Art. 174 EGV). In Absatz 1 werden dort neben dem Umweltschutz an sich auch die „umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen“

sowie die „Förderung von Maßnahmen (...) zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme“ angemahnt. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 ist die Bekämpfung des Klimawandels überdies direkt vertraglich festgehalten (Art. 191, Absatz 1 AEUV). Politische Initiativen zur Bekämpfung des Klimawandels tragen somit seit 2001 mittelbar und seit Dezember 2009 unmittelbar zur Erfüllung eines konstitutionell festgeschriebenen Ziels der EU bei.

Weiterhin zeigt eine EU-weite Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2013, dass auch die EU-Bürger dieses Ziel als zentral ansehen (KOM 2014). Demnach wird Klimawandel als das drittgrößte globale Problem angesehen, hinter dem Themenblock „Armut, Hunger und Trinkwasserknappheit“ sowie der wirtschaftlichen Lage. Noch in der Vorgängerumfrage aus dem Jahr 2011 (KOM 2011b) war der Klimawandel als zweitgrößtes Problem angesehen worden. 69% der EU-Europäer bewerteten den Klimawandel hier mindestens als „serious problem“. Ferner waren beinahe 80% der Meinung, dass Mitigations- und Adaptionsmaßnahmen zu Wirtschaftswachstum führen und Jobs schaffen können. Somit zeigt sich in den Jahren nach Verabschiedung der EE-Richtlinie *trotz* der weiterhin grassierenden Finanz- und Wirtschaftskrise breite Zustimmung zu entsprechenden Initiativen. Wie Vergleichszahlen des Eurobarometers aus 2009 zeigen und Oberthür und Roche Kelly (2008: 43) bestätigen, erhalten Umweltschutzmaßnahmen und (seitdem das Thema akut ist) auch Initiativen im Klimawandelbereich seit Ende der 1980er Jahren in Umfragen stets hohen Zuspruch. Eine Erfassung der Klimaperformanz europäischer Rechtsakte erscheint daher auch aus diesem Blickwinkel heraus erstrebenswert.

Nachdem in diesem Abschnitt die Grundlagen zur Output-Performanzbestimmung eingeführt wurden, widmet sich das folgende Subkapitel der Entwicklung entsprechender Leistungsindikatoren für die EE-Richtlinie.

## **9.2 Klimaperformanz – Problemdefinition und Bestimmungsbasis**

Im Zuge des folgenden Abschnitts werden zunächst die spezifischen Herausforderungen der Output-Performanzbestimmung in der Klimapolitik beschrieben sowie daraus resultierende Konsequenzen für die empirische Analyse identifiziert.

Um die Problemlösungsfähigkeit einer umweltpolitischen Maßnahme zu bestimmen, muss zunächst das Problem klar definiert und die Frage beantwortet werden, ob eine Veränderung vom aktuellen (oder bei Nichthandeln künftig drohenden) Ist-Zustand zu einem wünschenswerten Soll-Zustand möglich ist (Saretzki 2011: 60ff). Hinsichtlich der Verhinderung eines gefährlichen Klimawandels – also der Erwärmung der Atmosphäre um mehr als 1,5°-2°C

im Vergleich zum vorindustriellen Wert – belegen zahlreiche Studien, dass dieses Ziel (theoretisch) nach wie vor zu erreichen ist bzw. zum Zeitpunkt der Verhandlungen des Klima- und Energiepakets zu erreichen war (z.B. Höhne u.a. 2011: 337; WBGU 2011: 340).

Über die Existenz des anthropogenen Klimawandels sowie die daraus folgende Notwendigkeit, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur zu begrenzen, besteht weitgehende Einigkeit in der Wissenschaft. Allerdings handelt es sich beim Klimawandel um ein sogenanntes ‚wicked problem‘ (Jordan, Huitema & Asselt 2010), weshalb die zentrale Herausforderung hier insbesondere in der Identifizierung des „besten Weges“ besteht, dieses Ziel regulativ umzusetzen (Saretzki 2011: 60ff). Ein ‚wicked problem‘ zeichnet sich aufgrund komplexer und teils unklarer Ursache-Wirkzusammenhänge durch eine hohe Unsicherheit aus, was die Entwicklung von Zielen sowie angemessener Strategien zu deren Erreichung erschwert (Funtowicz & Ravetz 1991; Darwin, Johnson & McAuley 2002; Rittel & Webber 1973). Chapman (2004) weist ferner darauf hin, dass entsprechende Probleme auch hinsichtlich des zeitlichen Horizonts und des notwendigen Ressourcenaufwands schwierig bis gar nicht zu fassen sind. Die Langfristorientierung von Klimapolitiken sowie die Globalität des Problems implizieren darüber hinaus neben intragenerationalen Fragen einer fairen Lastenverteilung auch Fragen hinsichtlich der Gewichtung künftiger Interessen (Rayner & Okereke 2007).

Darüber hinaus sollten Maßnahmen zur Lösung oder Minderung von ‚wicked problems‘ Instrumente zur reflexiven Ziel- und Maßnahmenüberprüfung beinhalten, welche vor dem Hintergrund aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse bzw. sich verändernder sozialer, ökonomischer und politischer Bedingungen Anpassungen zulassen (Hisschemöller u.a. 2001; Pahl-Wostl 2009; Neufeldt u.a. 2009; Russel u.a. 2009). Daher schlagen Weaver u.a. (2006: 242) für die outputorientierte Analyse klimapolitischer Policy-Prozesse und Rechtsakte die Berücksichtigung entsprechender Elemente vor. Diesem Ansatz folgend wird auch im Zuge der Fallstudie die Frage gestellt, inwiefern Monitoring- und Kontrollmechanismen vorgeschlagen bzw. verabschiedet wurden und wie verbindlich diese waren. Ferner ist die Frage zu beantworten, ob im Laufe des Prozesses beim Aufkommen neuer bzw. alternativer wissenschaftlicher Erkenntnisse diese adäquat berücksichtigt wurden. Knill und Lenschow (2003: 8) machen in diesem Zusammenhang auf die vergleichsweise niedrige Anpassungsfähigkeit von EU-Richtlinien im Lichte neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse oder gesellschaftlicher Entwicklungen aufmerksam.

Die vorangegangenen Ausführungen deuten bereits an, dass hier – trotz der dargelegten Herausforderungen – eine Performanzbestimmung von Policies, die ‚wicked problems‘ betreffen, grundsätzlich als durchführbar angesehen wird. Die beschriebenen Unsicherheits- und

Komplexitätsprobleme dürfen somit nicht dazu führen, dass eine Ergebnisbewertung entsprechender Policies gar nicht erst stattfindet. Vielmehr folgert daraus, dass die Performanzbewertung auf einer nachvollziehbaren und wissenschaftlich fundierten sowie möglichst akzeptierten Basis stattfindet. Diese Funktion wird hier vom ‚EU Climate Policy Tracker‘ wahrgenommen, der im Folgenden vorgestellt wird. Darüber hinaus ist bei der Bewertung der Durchführbarkeit der Output-Performanzbestimmung von ‚wicked problem‘-Policies auch der Charakter des konkreten Teilbereichs des Problems zu berücksichtigen. Im Hinblick auf die hier analysierte EE-Richtlinie ist bezüglich erneuerbarer Energien zunächst festzustellen, dass die Sinnhaftigkeit deren Förderung als zentraler Teilaspekt zur Lösung des Klimaproblems größtenteils unstrittig ist. Hinsichtlich variierender Standpunkte zu untergeordneten Fragen (Förderinstrumente, Rolle von Biokraftstoffen etc.) findet im Zuge dieses und des folgenden Abschnitts eine Positionierung statt.

### **9.3 Klimaperformanz – Der Benchmark**

Nach der Vorstellung der Herausforderungen und entsprechender Lösungsansätze zur Output-Performanzbestimmung bei ‚wicked problems‘, wird im Folgenden der ‚EU Climate Policy Tracker‘ als Benchmarking-Referenz vorgestellt.

Der Tracker formuliert auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse sektorspezifische Klimaziele und -maßnahmen und analysiert, inwieweit EU-Policies zu deren Erfüllung beitragen. Das Projekt wurde vom WWF in Auftrag gegeben und von Ecofys, einem Dienstleister für Umweltpolitikberatung, durchgeführt. Diesbezüglich heben Huitema u.a. (2011) hervor, dass für die Bestimmung der Output-Performanz von Klimapolitiken auch Studien von Lobbygruppen oder Beratungsfirmen herangezogen werden können, vorausgesetzt, diese beruhen auf wissenschaftlichen Erkenntnissen. Der Tracker basiert auf Daten der Internationalen Energieagentur (IEA) und bezieht sich unter anderem auf Studien der Europäischen Umweltagentur (EEA), des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) sowie der Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) (Höhne u.a. 2011; Höhne u.a. 2010). Er weist demnach eine angemessene wissenschaftliche Fundierung auf, um als Basis zur Bestimmung der Output-Performanz in dieser Analyse zu dienen.

Neben einem wissenschaftlichen Fundament verfügt der Tracker weiterhin über eine klare Struktur, anhand derer die Entwicklung der Performanzindikatoren nachvollziehbar wird. So definiert er zunächst in der sogenannten ‚Low-carbon Energy Vision‘ diejenigen Ziele, die bis 2050 erreicht werden sollten, um langfristig eine Erwärmung von mehr als 1,5°C über dem vorindustriellen Wert zu verhindern. Dazu müssten die industrialisierten Staaten gemeinsam eine THG-Reduktionsleistung von 80-95% bis 2050 erbringen (Höhne u.a. 2011:

9). Die Vision des Trackers definiert vier Aktionsfelder für politische Initiativen. Erstens werden drastische Anstrengungen zur Verbesserung der Energieeffizienz gefordert. Zweitens soll bis 2050 eine hundertprozentige Energieversorgung aus erneuerbaren Energiequellen sichergestellt werden. Drittens wird eine nachhaltige Landnutzung als unabdingbar angesehen. Viertens fordert die Vision schnelles Handeln (Höhne u.a. 2011: 18). Auf dieser Grundlage werden folgende sektorspezifischen Oberziele festgelegt:

Sektor	Ziel (jeweils bis 2050)
Elektrizität	100% durch EE
Industrie	90% weniger THG-Emissionen
Gebäude	Kein Energieverbrauch durch Heizen, Warmwasser und Klimatisierung 30% weniger Stromverbrauch für Hausgeräte und Beleuchtung
Transport	90% weniger THG-Emissionen
Landwirtschaft	50% weniger THG-Emissionen
Forstwirtschaft	Nutzung des Waldes als Kohlenstoffsенke und für die nachhaltige Produktion von Biomasse

Abbildung 7: Sektorspezifische Oberziele des ‚EU Climate Policy Trackers‘

Vor dem Hintergrund dieser Zieldefinition der ‚Low-carbon Energy Vision‘ spezifiziert der Tracker die notwendigen Veränderungen innerhalb der einzelnen Sektoren und übersetzt diese „into specific and measurable requirements“ (Höhne u.a. 2011: 21). Das daraus folgende ‚Low Carbon Policy Package‘ legt sektorspezifische ‚Best Practices‘ fest und entwickelt Indikatoren, um Erfüllungsgrad und -qualität zu bestimmen. Dabei liefert der Tracker eine sektorspezifische performative Einschätzung in den drei Kategorien ‚Renewables‘, ‚Efficiency‘ und ‚Overarching‘.<sup>72</sup>

Abhängig von Erfüllungsgrad und -qualität der Indikatoren werden für eine der drei Kategorien in einem der sechs Sektoren Bewertungen von A bis G vergeben (Höhne u.a. 2011: 21). Die Bewertungen sind somit nicht zwangsläufig einem bestimmten EU-Rechtsakt zuzuordnen, sondern ergeben sich aus sämtlichen primärrechtlichen Vorschriften, die Auswirkungen in diesem Bereich entfalten. Wie bereits in Abschnitt 8.2 beschrieben, stellt die EE-Richtlinie hier allerdings eine Ausnahme dar. So deckt diese einen Großteil der EE-Maßnahmenfelder in den erwähnten Sektoren ab und dominiert die EU-Regelsetzung im EE-Bereich deutlich. Dadurch sind die performativen Einschätzungen des Trackers aus diesem Feld klar dem Rechtssetzungsrahmen der EE-Richtlinie zuzuordnen.

<sup>72</sup> Ein Beispiel zur Verdeutlichung: Zur Identifizierung der Klimaperformanz im Elektrizitätssektor legt der Tracker in der Kategorie ‚Renewables‘ die Unterstützung der Marktreife hochpreisiger EE-Technologien durch angemessene Förderungsmechanismen als (eine) ‚Best Practice‘ fest. Als Indikator ist zu erheben, ob entsprechende Instrumente für Hochpreistechnologien vorhanden sind (z.B. für Photovoltaik).

Die kategoriespezifische Grundstruktur der Performanzbestimmung mit den ‚Best Practices‘ des Trackers und den im Rahmen des Trackers entwickelten Indikatoren für die Empirie ist in Abbildung 8 zusammenfassend dargestellt. Vor der eigentlichen Fallstudie folgt in Abschnitt 11.1 ein erster performativer Vergleich zwischen dem Richtlinienentwurf der KOM und der finalen Richtlinie im Zuge dessen eine weitere Ausdifferenzierung jener Performanzindikatoren für die Empirie stattfindet.

Kategorie	Best Practice	Indikatoren
Elektrizität	Maximale Nutzung sämtlicher EE-Potentiale für die Stromversorgung	Mindestanteil von EE-Strom im EU-weiten Elektrizitätsmix von 20% bis 2020
	Integration von EE-Elektrizität in die Netzstruktur	Schaffung von Rahmenbedingungen zum Ausbau und zur Erneuerung der Strominfrastruktur (national und grenzüberschreitend)
Gebäude und Wärme-/Kälteproduktion aus EE	Nutzung von EE zur Wärme-, Kälte- und Stromerzeugung im Gebäudesektor	Hohe Neuinstallationsquote von EE-Technologien bei Neubauten und Renovierungen => Mindeststeigerung der Produktion erneuerbar Wärme- und Kälteenergie um 10% bis 2020
Transport	Sicherstellung einer nachhaltigen Biomasseproduktion für die Biokraftstoffherzeugung (bzw. die Energieerzeugung insgesamt)	Bis 2050 100% EE im Transportsektor (Brückentechnologie: nachhaltige Biokraftstoffe)
		Sektorspezifisches EE-Ziel von 10% bis 2020 (v.a. durch EE-Strom und nachhaltige Biokraftstoffe)
		Hohes THG-Minderungsziel von Biokraftstoffen im Vergleich zu konventionellen Kraftstoffen
		Berechnung und Verifikation von THG-Einsparungen von Biokraftstoffen auf realistischer/konservativer Basis
		Ambitionierte Kriterien zum Schutz der Biodiversität
		Ambitionierte Kriterien zum Schutz von Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand
		Nachhaltigkeitskriterien für Biomasse, die in nicht flüssiger Form zur Energieerzeugung genutzt wird
Kritische und effektive Berücksichtigung sozialer Aspekte		
EE-Harmonisierung und Kooperationsmechanismen	Maximale Nutzung sämtlicher EE-Potentiale für die Erzeugung von Strom sowie Wärme und Kälte	Etablierung effizienter Instrumente zur Sicherstellung einer möglichst hohen und technologisch breiten EE-Nutzung
EE-Ziele	Sicherstellung regulatorischer Rahmenbedingungen, welche die Umsetzung von Klimazielen wahrscheinlicher machen	Fixe Ziele und effektive Sanktionsmechanismen

Abbildung 8: Kategoriespezifische Grundstruktur zur Bestimmung der Klimaperformanz (eigene Darstellung, primär basierend auf Höhne u.a. 2011)

## 10 Methodisches Vorgehen

In den vorangegangenen Kapiteln wurde die Forschungsfrage eingeführt und die beiden zentralen Analysedimensionen vorgestellt. Dabei mündeten die Ausführungen zu Demokratiequalität und Klimaperformanz jeweils in der Präsentation von Indikatoren. Im folgenden Kapitel wird die Frage thematisiert, wie Daten zur Bestimmung jener Indikatoren für den Empirieteil dieser Arbeit identifiziert, gesammelt, ausgewertet und interpretiert werden. Diesbezüglich dient die Methode des Process Tracing als übergeordneter Rahmen, welcher insbesondere bei der Datenidentifizierung und -sammlung durch die Qualitative Inhaltsanalyse unterstützt wird. Im Folgenden wird zunächst der Anwendungsbereich des Process Tracing vorgestellt. Dem schließen sich theoretische und forschungspraktische Ausführungen zu den wichtigsten Datenquellen der Analyse an (Dokumente und Experteninterviews).

### 10.1 Process Tracing und Qualitative Inhaltsanalyse

Die Methode des Process Tracing ermöglicht die analytische Erfassung eines Vorgangs, der sich über einen längeren Zeitraum hinzieht, z.B. eines Gesetzgebungsprozesses. Das übergeordnete Ziel des Ansatzes besteht darin, komplexe kausale Mechanismen auf Einzelfall-ebene zu untersuchen und somit dort anzusetzen, wo der Erklärungs- und Analysehorizont quantitativer Verfahren endet (Beach & Pedersen 2013: 3; Muno 2009: 125). Letztere ermöglichen zwar die Identifizierung von Korrelationen zwischen unabhängiger/n und abhängiger/n Variable/n, sind aber nicht dazu in der Lage, intervenierende kausale Prozesse im Sinne von „causal chain[s] and causal mechanism[s]“ zwischen den Variablen auszumachen (George & Bennett 2005: 206). Im Zuge eines Process Tracing wird das Ziel verfolgt, eben jene Mechanismen zu identifizieren und Wissen darüber zu generieren, wie sie sich im Prozessverlauf gegenseitig bedingen und miteinander in Beziehung stehen sowie letztlich, wie sie zu unterschiedlichen Ausprägungen zentraler Dimensionen beitragen (hier: Demokratiequalität und Klimaperformanz) (Beach & Pedersen 2013: 4f).

„Causal chains“ bezeichnen in diesem Zusammenhang Kausalketten, die im Zuge eines Prozesses zu spezifischen Ereignissen führen (vereinfacht:  $X1 \rightarrow X2 \rightarrow X3 \rightarrow X4 \rightarrow Y$ ). „Causal mechanisms“ beschreiben die konkreten prozeduralen Ausformungen der Verbindung(en) zwischen den Gliedern jener Kette (Ereignisse, Handlungen, Erwartungen etc.) (Bennett & George 1997: 25). Somit ist unter einem „Causal mechanism“ ein Prozess zu verstehen, der in einem (Sub-)System entweder Veränderung hervorruft oder verhindert. Bildhaft gesprochen geht es um die Frage, wie einzelne Räder eines komplexen Prozesses ineinander greifen, was Beach und Pedersen (2013: 25) wie folgt beschreiben:

„The focus on mechanistic understandings of causality is the dynamic, interactive influence of causes on outcomes and in particular how causal forces are transmitted through the series of interlocking parts of a causal mechanism to contribute to producing an outcome.“

Process Tracing ist somit dazu in der Lage – insbesondere im Vergleich zu quantitativen Verfahren – „deeper explanatory knowledge“ hinsichtlich Gegenstand und Rolle einzelner Faktoren für die Herausbildung eines bestimmten Ergebnisses zu liefern (Salmon 1998, zit. n. Beach & Pedersen 2013: 26). Eben in der Generierung eines entsprechend tiefgehenden qualitativen Kontextwissens zum Demokratie-Klimaperformanz-Nexus besteht das primäre Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit.

Der konkrete methodisch-analytische Ablauf eines Process Tracing variiert je nach Erkenntnisinteresse sowie bisheriger theoretischer und empirischer Forschung im entsprechenden Themenfeld, wobei hier ein primär theorietestendes Process Tracing den Rahmen vorgibt (Beach & Pedersen 2013: 3). Dabei werden die zu überprüfenden Kausalketten und -mechanismen entweder auf Grundlage theoretisch nahegelegter Zusammenhänge (Beach & Pedersen 2013: 3; Muno 2009: 125) und/oder aus bisherigen empirischen Forschungsergebnissen heraus entwickelt (Bennett & Elman 2006: 459). Der Analysefokus ist somit klar vorgegeben. Besonders interessant erscheinen hier Forschungsfelder, in denen Unsicherheiten bezüglich eines theoretisch nahegelegten Zusammenhangs, bzw. dessen konkreter Ausformung in der Praxis, bestehen (Bennett & George 1997; Gerring 2007: 89). Wie im Zuge der vorangegangenen Ausführungen dargestellt, trifft dies auf den Demokratie-Klimaperformanz-Nexus zu, dessen Ausprägung gerade in EU-Entscheidungsprozessen zu hinterfragen ist.

Während der Entwicklung des Methodengerüsts dieser Arbeit wurden Parallelen zwischen dem theorietestenden Process Tracing und der Qualitativen Inhaltsanalyse (QIA) festgestellt. Für eine QIA wird ebenfalls ein „präzise strukturiertes Auswertungsraster“ auf Grundlage theoretischer Ansätze und bisheriger empirischer Ergebnisse entwickelt. Jenes Raster wird auf einschlägige Texte (Dokumente, Interviewtranskripte etc.) angewendet und relevante Informationen so systematisch extrahiert. Im folgenden Schritt findet die Analyse sowie letztlich die Interpretation der gewonnenen Daten zur Beantwortung der Forschungsfrage statt (Gläser & Laudel 2006: 104). Abbildung 9 stellt diese Schritte graphisch dar. Wie im Folgenden deutlich wird, lassen

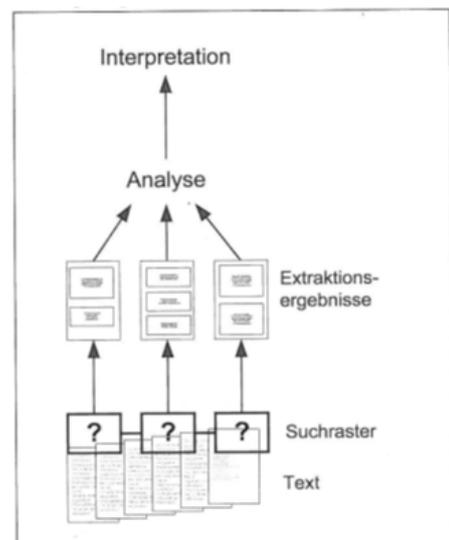


Abbildung 9: Prinzip der qualitativen Inhaltsanalyse (Gläser & Laudel 2006)

sich die einzelnen Schritte des QIA den Analysestufen des Process Tracing zuordnen und ergänzen diese durch zahlreiche forschungspraktische Hinweise, z.B. zum Anlegen separater Extraktions- und Interpretationstabellen. Theoretisierendes Process Tracing und QIA werden daher in den folgenden Ausführungen integriert betrachtet und dementsprechend im Zuge der empirischen Analyse angewendet. Die grundlegenden drei Schritte dieser beiden methodischen Herangehensweisen werden nun kurz eingeführt (eine ausführlichere Betrachtung folgt im nächsten Unterabschnitt).

Im ersten Schritt werden zunächst deduktiv aus der Theorie bzw. bisherigen empirischen Studien Hypothesen zu kausalen Mechanismen zwischen den übergreifenden Analysedimensionen (hier: Demokratiequalität und Klimaperformanz) sowie daraus folgenden Subdimensionen entwickelt (Beach & Pedersen 2013: 14, 56; Gläser & Laudel 2006: 198). Der zweite Schritt besteht in der Operationalisierung jener Hypothesen im Sinne einer Übersetzung von „theoretical expectations into case-specific predictions of what observable manifestations each of the parts of the mechanism should have if the mechanism is present in the case“ (hier: indikatorengestützte Operationalisierung der demokratischen Legitimation und der Klimaperformanz in den Kapiteln 6 und 9) (Beach & Pedersen 2013: 14). Auch im Zuge einer QIA findet eine entsprechende theoretische Analyse des Forschungsgegenstandes statt, auf dessen Grundlage die Auswertungskategorien entwickelt werden (Gläser & Laudel 2006: 200ff). Dabei sollten jene potentiell zu beobachtenden Ausprägungen in Indikatoren übersetzt werden, die möglichst ein Kontinuum zwischen einer Maximal- und Minimalausbildung beschreiben bzw. in der Empirie beobachtbar machen (Goertz 2006: 35). Ein Beispiel aus dem hier entwickelten empirischen Raster stellen die Indikatoren zur Bestimmung des Ausmaßes und der Qualität von verfügbaren Informationen dar (siehe Abschnitt 6.2). Demnach werden die Indikatoren zur Ermittlung der Demokratiequalität in einer Art und Weise gefasst, die auch Negativbeweise ermöglicht und so einzelne Kausalmechanismen bzw. die gesamte Kausalkette zu widerlegen imstande wären (Beach & Pedersen 2013: 102). Ferner erscheint es nach Beach und Pedersen (2013: 101) angeraten, theoretisch und empirisch motivierte Vorhersagen für die indikatorengestützte Überprüfung von Kausalmechanismen so zu beschreiben, dass sowohl die involvierte empirische Einheit (entity) als auch deren Aktivität (activity) deutlich wird. Um einen empirischen Zusammenhang zwischen der Transparenz des Prozesses (als einem der vier demokratischen Schlüsselkriterien) und dessen Klimaperformanz herzustellen, ergibt sich aus den Ausführungen in Kapitel 6.2 beispielsweise folgende Fragestellung: Inwieweit trägt das EP (entity) durch dessen Praxis der Zurverfügungstellung von Informationen über den internen Positionierungsprozess (activity) zur zeitpunkt- und themenspezifischen Ausprägung der Klimaperformanz bei? Insofern

folgt aus der Operationalisierung im Vorfeld der Extraktion und Interpretation der empirischen Daten auch eine konkrete Fixierung auf das auszuwertende Material sowie die zu untersuchende(n) Analyseeinheit(en) (Gläser & Laudel 2006: 203). Nach diesen beiden Schritten (Hypothesenbildung und Operationalisierung) folgt im dritten und letzten Schritt die eigentliche Forschungsarbeit. Diese besteht im Sammeln und Interpretieren empirischer Beweise und wird im folgenden Abschnitt thematisiert (Beach & Pedersen 2013: 14).

## **10.2 Sammeln und bewerten empirischer Daten**

Das forschungspraktische “Herzstück“ jedes Process Tracing und jeder Qualitativen Inhaltsanalyse besteht im Sammeln und Bewerten von empirischem Material zur Beantwortung der Forschungsfrage. Wie bereits angedeutet, wird diese Phase in der vorliegenden Arbeit theoretisch vonstattengehen, was die Leitfrage impliziert, „whether we find the predicted empirical evidence“ (Beach & Pedersen 2013: 33). Daher sind möglichst klare ex-ante-Formulierungen zu den erwarteten bzw. notwendigen empirischen Beobachtungen vonnöten, um auf dieser Basis zu schlussfolgern, ob ein hypothetisch nahegelegter Kausalmechanismus existiert oder nicht (Beach & Pedersen 2013: 100). In der vorliegenden Arbeit wird dies in den Abschnitten 6.1 bis 6.5 hinsichtlich der Demokratiequalität und im Abschnitt 11.1 zu konkreten Klimaperformanzkriterien getan. Die Struktur der Analyse ist vor diesem Hintergrund – und in Abgrenzung zu einer bloßen narrativen Nacherzählung des Geschehens – als „focused empirical tests of each part of a mechanism“ anzusehen (Beach & Pedersen 2013: 100). Die Sammlung und Evaluierung empirischer Beweise findet in drei Schritten statt.

*Sammeln:* Vor der Beurteilung stellt die Sammlung empirischer Informationen den ersten analytischen Schritt dar. Dabei gibt die vorangegangene Operationalisierung den Rahmen vor, welches Material als „raw data prior to the evaluation of its content and accuracy“ anzusehen ist (Beach & Pedersen 2013: 120, so auch Gläser & Laudel 2006: 194). Dies gilt auch für die QIA, wobei die forschungspraktischen Hinweise hier differenzierter sind. So heben Gläser und Laudel (2006: 198) hervor, dass auf Grundlage der Auswertungskategorien relevante Informationen aus den zur Verfügung stehenden Texten extrahiert und den entsprechenden Kategorien zugeordnet werden. Dies sollte in sogenannten Extraktionstabellen vonstattengehen, in denen die Rohdaten enthalten sind (Gläser & Laudel 2006: 219). Im Zuge des analytischen Vorgehens dieser Arbeit wurde eine entsprechende “Metabelle“ mit sämtlichen Prozessforen und Informationen zu den Demokratie- und Klimaperformanzindikatoren als Grundlage für die Fallstudie angefertigt.

*Aufbereiten:* Nach der Sammlung relevanter Informationen gilt es nun, diese „nach zeitlichen und sachlichen Aspekten“ zu sortieren, bedeutungsgleiche Informationen zusammenzufassen sowie etwaige Fehler zu korrigieren (Gläser & Laudel 2006: 219). Das Ziel dieser Datenaufbereitung besteht zum einen in der Reduzierung des Umfangs auszuwertender Informationen und zum anderen in deren Strukturierung „nach inhaltlichen Gesichtspunkten“ (Gläser & Laudel 2006: 219). Vom Ursprungstext bleiben somit nur noch jene Informationen übrig, „die für die Beantwortung der Untersuchungsfrage relevant sind“ (Gläser & Laudel 2006: 194). Ferner wird wesentliches Prozesswissen im Zeitverlauf darstellbar, was im Zuge der folgenden Analyse, unter anderem für die Bestimmung der Responsivität, unabdingbar ist. Hinsichtlich der forschungspraktischen Durchführung dieses Analyseschrittes machen Gläser und Laudel (2006: 219) ferner darauf aufmerksam, dass die Aufbereitung „grundsätzlich nicht in den Extraktionstabellen selbst durchgeführt werden [sollte], sondern mit Kopien der Extraktionstabellen, die als neue Daten abgelegt werden“. So bleiben sämtliche Schritte während und nach der Forschungsarbeit rekonstruierbar. Im Zuge des untersuchungspraktischen Procederes dieser Arbeit wurde dieser Zwischenschritt insofern erweitert, als dass der Prozessverlauf bereits auf dieser Stufe forumspezifisch<sup>73</sup> ausformuliert wurde (siehe Annex 5-8). Der zentrale Grund für diese detaillierte demokratie- und klimaperformanzbezogene Voreinordnung des Prozesses ist insbesondere in der Erhöhung der Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit als Basis für den Auswertungsteil zu sehen (Kapitel 11). Ferner kann dadurch im Hauptteil der Fallstudie Rückbezug auf Informationen aus dem Annex genommen werden, was eine Fokussierung auf die zentralen Untersuchungsdimensionen und -fragen erleichtert.

*Auswerten/Interpretieren:* Im dritten analytischen Schritt werden die aufbereiteten empirischen Daten vor dem Hintergrund des Kontextwissens sowie theoretischer Überlegungen interpretiert und somit die Beantwortung der Forschungsfrage in Angriff genommen (Beach & Pedersen 2013: 125). Gläser und Laudel (2006: 240) beschreiben die Kernfunktionen dieses Analyseschritts wie folgt:

„Die Auswertung hat zum Ziel, die empirische Frage zu beantworten, die Bestandteil der Untersuchung war. Es geht darum, den Fall bzw. die Fälle zu rekonstruieren, das heißt, Kausalzusammenhänge und Kausalmechanismen des Untersuchungsgegenstandes aufzuklären. Die endgültige Antwort auf die Untersuchungsfrage baut auf dieser Rekonstruktion auf und schließt die Einbettung in die Theorie und die Bestimmung des Geltungsbereichs der Antwort ein.“

---

<sup>73</sup> Als ‚Forum‘ oder ‚Prozessforum‘ werden in der vorliegenden Arbeit sämtliche differenzierbare und in der Analyse als prozess- und entscheidungsrelevant bewerteten formellen und informellen Austauschprozesse bezeichnet (Workshops, Auftragsstudien, Anhörungen, Ratssitzungen, Empfänge etc.).

In der vorliegenden Arbeit findet diese Rekonstruktion im Zuge der zeitraumspezifischen Analyse- und Auswertungsabschnitte statt (11.2 bis 11.5), während die Einordnung in den theoretischen Metadiskurs primär im Diskussionsteil vonstattengeht (Kapitel 12).

Darüber hinaus machen Gläser und Laudel (2006: 253) darauf aufmerksam, dass auch Ausführungen zu potentiellen Generalisierungen von Ergebnissen zur theoretischen Reflexion zählen. Diesbezüglich heben Beach und Pedersen (2013: 69) hervor, dass bei einer durch Process Tracing gestützten Einzelfallstudie Rückschlüsse hinsichtlich des Vorhandenseins *kausaler* Mechanismen nur für diesen einen Fall möglich sind (sog. „within-case inferences“) (ähnlich auch Bennett & Elman 2006: 459). Ferner seien nur eingeschränkt Aussagen darüber möglich, ob der aufgedeckte Mechanismus der einzige relevante Faktor war, der das Ergebnis (in diesem Fall die Ausprägung der Klimaperformanz) beeinflusst hat (2013: 89). Andere Einflussgrößen könnten somit vorhanden, allerdings außerhalb des analytischen Fokus sein. Aufgrund der breiten und ganzheitlichen Beleuchtung des Prozesses auf Grundlage der vorgestellten Demokratieindikatoren sowie einer belastbaren Datenbasis durch Triangulation ist hier allerdings davon auszugehen, dass sämtliche *grundlegenden* Einflussgrößen analytisch erfasst wurden.

Ogleich Verallgemeinerungen von Kausalmechanismen somit nicht über den Einzelfall hinaus möglich sind, erscheinen entsprechend *hypothesenbildende* Generalisierungen der Ergebnisse sowohl realisierbar als auch methodisch wünschenswert. Diesbezüglich identifizieren Beach und Pedersen (2013: 3) ein Ziel des Process Tracing darin, „to build a generalizable theoretical explanation from empirical evidence, inferring that a more general causal mechanism exists from the fact of a particular case“. Im vorliegenden Untersuchungsdesign sind diesbezüglich auch die Vorstellung des Ablaufs des EU-Mitentscheidungsverfahrens in Abschnitt 7.2 sowie insbesondere dessen generelle Beleuchtung auf Grundlage der entwickelten Demokratieindikatoren in Abschnitt 7.3 hilfreich.

Auf dieser Basis sind die Beobachtungen und Ergebnisse der Fallanalyse auch insofern valider einzuordnen und zu interpretieren, als dass die *Wahrscheinlichkeit* des Auftretens einzelner Prozesselemente verlässlicher bestimmt werden kann, was laut Beach und Pedersen (2013: 87,130) die Validität der Ergebnisse stützt. Nützlich bei der theoretischen und praktischen Interpretation der Daten können nach Gläser und Laudel (2006: 258) ferner auch Gedankenexperimente sein. Dabei werden Bedingungen des untersuchten Falles systematisch variiert und hypothetische Antworten entwickelt, was unter jenen veränderten Bedingungen passiert wäre. Bezogen auf die Methode des Process Tracing gibt es dort mit dem Ansatz der „Counterfactual Comparison“ eine deckungsgleiche reflektorische Herangehensweise (Gerring 2007: 182).

Die *Zuverlässigkeit* der Daten kann weiterhin durch die bereits angesprochene Datentriangulation gefestigt werden, also dem Sammeln unterschiedlicher und voneinander unabhängiger Beobachtungen über dasselbe Ereignis bzw. denselben Sachverhalt (Yin 2003: 99). Dies kann entweder durch mehrere Quellen desselben Typs (z.B. mehrere Interviews) oder aber auf Grundlage unterschiedlicher Quellen erreicht werden (z.B. Dokumente und Interviews) (Beach & Pedersen 2013: 128; Gerring 2007: 185; Yin 2003: 83, 99). Durch Datentriangulation wird auch das Risiko einer einseitigen Datenerhebung („bias“) vermindert, obgleich dieses Risiko in der qualitativen Forschung nie ganz auszuschließen ist (Beach & Pedersen 2013: 124). Ferner sollte, insbesondere bei Experteninterviews, eine möglichst repräsentative Stichprobe als Datengrundlage herangezogen werden (Collier 1995: 462). Im Zuge des folgenden Abschnitts werden die wichtigsten Datenquellen der vorliegenden Arbeit theoretisch beleuchtet und die analytische Datenbasis vorgestellt.

### **10.3 Datengrundlage für die Analyse – Dokumente und Experteninterviews**

Die vorangegangenen Ausführungen haben aufgezeigt, wie relevante empirische Informationen aus den „Rohdaten“ extrahiert und danach zur Beantwortung der Forschungsfrage interpretiert werden. Der folgende Abschnitt geht insofern wieder einen Schritt zurück, als dass er den Akquisitionsprozess jener Daten methodisch beschreibt. Vor diesem Hintergrund wird zunächst ausgeführt, weshalb Dokumente und Experteninterviews generell als geeignete Quellen anzusehen sind. Dem folgen eine Charakterisierung des spezifischen Dokumentenkörpers, der für die Beantwortung der Forschungsfrage herangezogen wird sowie eine Reflexion zu Experteninterviews. Letztgenannter Punkt thematisiert von der Auswahl der Interviewpartner über die Anfertigung der Leitfäden bis hin zu Fragen der Interviewdurchführung und -auswertung sämtliche methodischen Fragen zu dieser Form der Datengenerierung. Ferner wird hier auf die Zusammensetzung der interviewten Personen eingegangen.

Hinsichtlich der Quellenauswahl bei Einzelfallanalysen führen sowohl Beach und Pedersen (2013: 132) als auch Yin (2003: 83) aus, dass einschlägige Dokumente und Experteninterviews im Falle eines Process Tracing eine geeignete Datengrundlage darstellen. Auch George und Bennet (2005: 6f) plädieren bei der Untersuchung eines Einzelfalls für die Nutzung unterschiedlicher qualitativer Quellen als Informationsgrundlage „in order to see whether the causal process hypothesized by a particular theory is actually evident or not“. Eine entsprechend dichte und diverse Datenbasis und -triangulation stärke laut Gerring (2007: 173) die Beweisführung hinsichtlich der Existenz von Kausalmechanismen.

Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung des sich aus den entwickelten Indikatoren ergebenden Informationsbedarfs erscheint auch in der vorliegenden Arbeit ein Quellenmix aus Dokumenten und Interviews zielführend. Der Dokumentenkörper besteht dabei zum Großteil aus Schriftstücken, die Prozesse der Positionsfindung und Beschlussfassung zwischen und innerhalb relevanter nichtstaatlicher und institutioneller Akteure beschreiben.<sup>74</sup> Diese stammen primär aus vier einschlägigen Datenbanken zum Werdegang von EU-Rechtsetzungsverfahren (dem ‚Legislative Observatory‘ des EP, dem öffentlichen Register des Rats sowie den institutionsübergreifenden Datenbanken PreLex und EUR-Lex). Darüber hinaus finden sich weitere relevante Informationen, beispielsweise zu Debatten in Arbeitsgruppen, dem Ergebnis von Workshops oder der Arbeit von Projektkonsortien der KOM vielfach auf den Seiten der verantwortlichen EU-Institutionen oder auf unabhängigen Websites. Die Positionen nichtstaatlicher Akteure bzw. deren Rolle im Prozess ist unter anderem anhand von Zusammenfassungen relevanter Konsultationen, Protokollen zu prozessrelevanten Treffen (z.B. Workshops, Expertengruppen) und Positionspapieren nachzuvollziehen.

Daneben werden im Zuge der Analyse auch Sekundärquellen berücksichtigt, insbesondere in Form journalistischer Artikel einschlägiger Fachportale (v.a. EU-Observer und Euractiv) sowie bereits durchgeführter Studien zum analysierten Politikprozess. Zu letzteren zählt auch eine Studie des Verfassers der vorliegenden Arbeit, die unter anderem zum Schluss gelangt, dass der Prozess zur EE-Richtlinie legitimatorische Schwächen aufweist, die im Zuge künftiger Forschungsbemühungen näher evaluiert werden sollten (Müngersdorff 2009). Ferner werden unter anderem zwei weitere Untersuchungen hinzugezogen, von denen sich die erste mit *risk government frameworks* bei der Entwicklung der Nachhaltigkeitskriterien auseinandersetzt (Dontenville 2009) und die zweite den Umgang mit wissenschaftlichen Unwägbarkeiten bei der Entwicklung des 10% EE-Transportziels thematisiert (Sharma 2009). Beide Arbeiten verfolgen keinen spezifischen Demokratiefokus. Dies trifft auch auf die letzte einschlägige Studie von Futterlieb und Mohns (2009) zu, welche sich inhaltlich mit der Frage auseinandersetzt, warum das von der Kommission vorgeschlagene System des EE-Handels gescheitert ist.

Neben Dokumenten stellen Experteninterviews die wichtigste Datengrundlage der Analyse dar. Diese können die gewonnenen Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse erweitern und spezifizieren, was von Tansey (2009: 485) wie folgt beschrieben wird:

„By interviewing key participants in the political process, analysts can gain data about the political debates and deliberations that preceded decision making and action taking, and supplement official accounts with first-hand testimony.”

---

<sup>74</sup> Der analysierte Dokumentenkörper beinhaltet auf institutioneller Seite beispielsweise Berichts- und Gesetzesentwürfe, Änderungsanträge, Entschlüsse, Protokolle, Erörterungen, Schlussfolgerungen, Pressemitteilungen, Aktionspläne und Folgenabschätzungen.

Experteninterviews stellen daher eine Kompensationsmöglichkeit für fehlende oder limitierte Informationen aus Dokumenten dar (Tansey 2009: 486). Ferner können forschungsrelevante Einstellungen, Werte und Meinungen der zentralen beteiligten Akteuren hinterfragt werden (Tansey 2009: 484f). Somit steigt auch die Wahrscheinlichkeit, informelle Absprachen und Kontakte vor Entscheidungssituationen zu identifizieren (Tansey 2009: 486). In eine ähnliche Richtung weist auch ein methodischer Hinweis von Nanz und Steffek (2005: 378), wonach Experteninterviews die Möglichkeit eröffnen, „[t]o account for discrepancy between formalized rules and participatory practice“. Die faktische Bedeutung jener „Diskrepanz“ in und für Entscheidungen im EU-Mitentscheidungsverfahren wurde in Abschnitt 7.3 ausführlich beschrieben. Die formelle Prozessdokumentation kann Teilstücke der politischen Debatte daher falsch, verkürzt oder mitunter überhaupt nicht darstellen, was auch in folgender Einschätzung von Davis (2001, nach Tansey 2009: 486) zum Informationsgehalt jener Dokumente zum Ausdruck kommt:

„They [Prozessdokumente] may also present decisions in a way that implies consensus and agreement, when the reality may be that disagreement was extensive and that other, undocumented, decisions may have been considered extensively.“

Daneben dienen Experteninterviews auch dazu, die Bedeutung einzelner Prozessforen und -phasen für die Debatte bzw. für Entscheidungen realistischer einzuschätzen und somit womöglich auch bestimmten Dokumenten ein höheres (oder geringeres) Gewicht beizumessen (Tansey 2009: 486).

Die folgenden Ausführungen widmen sich methodischen und praktischen Fragen der Durchführung und Auswertung von Experteninterviews. In diesem Zusammenhang sei zunächst auf die weit verbreitete Position verwiesen wonach „das Experteninterview“ in methodischer Hinsicht nicht existiert (nach Kruse 2010: 256). So weisen Meuser und Nagel (2009: 256) darauf hin, dass das Spezifische dieser Interviewform „nicht die Methodik, sondern die Zielgruppe“ darstellt und sie somit eher als Forschungsanliegen und nicht als eigenständige Methode zu fassen ist (so auch Bogner & Menz 2005: 19). Vielmehr stellen Experteninterviews methodisch meist akteursspezifische leitfadengestützte Interviews dar, was die Fragen aufwirft, wer als Experte anzusehen ist und wie Leitfäden aussehen sollten (Gläser & Laudel 2006: 102).

Die Beantwortung der ersten aufgeworfenen Frage ergibt sich mittelbar aus der hier gewählten Variante des Experteninterviews, dem sogenannten ‚explorativen Experteninterview‘ (Meuser & Nagel 2009). Dessen primäres Ziel besteht in der Erlangung von ‚Handlungs- und Expertenwissen‘, welches im vorliegenden Fall insbesondere durch die Demokratie- und Klimaperformanzindikatoren vorgegeben wird (Meuser & Nagel 2009: 258). Als Experten sind diejenigen Personen anzusehen, die – je nach Forschungskontext – als ‚Lieferant[en] sachdienlicher Informationen und Fakten‘ anzusehen sind (Meuser & Nagel 2009:

258). Sie tragen bzw. trugen im fraglichen Prozess implizite oder explizite Verantwortung für dessen Fortgang und/oder verfügen bzw. verfügten meist über einen privilegierten Zugang zu Prozessinformationen und/oder -foren (Meuser & Nagel 2009: 470). Ferner sind vor dem Hintergrund des Demokratiefokus der vorliegenden Analyse hier auch diejenigen Personen als Experten anzusehen, die sich einbringen *wollten*, aber dies nicht notwendigerweise *konnten*.

Bei der Auswahl der Interviewpartner sind diese Punkte vor dem Hintergrund des Erkenntnisinteresses zu berücksichtigen. Allerdings ist es in der Mehrzahl der detaillierten Einzelfallanalysen politischer Prozesse nicht möglich, Interviews mit sämtlichen einschlägigen Personen zu führen, was eine Selektion erforderlich macht (Tansey 2009: 488, 490). Gleichzeitig gehen Interviewanfragen in vielen Fällen auch mit Ablehnungen einher, was im Zuge der Interviewvorbereitung ebenfalls zu berücksichtigen ist (Gläser & Laudel 2006: 113). Im Vorfeld der Interviewdurchführung zu dieser Arbeit wurden auf Grundlage einer ersten Dokumentensicht sämtlicher Phasen, den Hinweisen von Interviewten der ersten Analyse (aus Oktober 2008, Müngersdorff 2009) sowie Informationen aus der Sekundärliteratur einschlägige Schlüsselpersonen des Prozesses zusammengetragen. Diese wurden in separate Tabellen für Personen aus den drei EU-Institutionen sowie aus dem Bereich der nichtstaatlichen Akteure eingepflegt, unter Angabe von deren Rolle im Prozess sowie der Interviewpriorität. Letztere ergab sich in erster Linie aus dem angenommenen forschungsrelevanten Sonderwissen der spezifischen Person vor dem Hintergrund der beschriebenen Informationsgrundlage.<sup>75</sup> Ziel war es, Personen mit besonders relevantem (angenommenem) Sonderwissen aus unterschiedlichen Bereichen zu interviewen.

Letztlich wurde dieses Ziel – trotz einiger zu erwartender Absagen – größtenteils erreicht und insgesamt 33 Interviews mit Personen aus den Bereichen Industrie, Zivilgesellschaft, EP, KOM und Rat geführt (20 Interviews 05/2013, 13 Interviews 2008/09) (Detailübersicht siehe Annex 1). Ist die Anzahl der Interviews mit Personen aus den ersten vier Bereichen relativ konstant (zwischen 6 und 9), so konnten nur drei Interviews mit Vertretern des Rates geführt werden. Dies ist insbesondere auf die hohe Ablehnungsquote von Interviewanfragen des entsprechenden Personenkreises zurückzuführen. Diese Unzulänglichkeit kann allerdings zum Teil durch Wissen anderer Personenkreise, v.a. aus EP und KOM, zu den Vor-

---

<sup>75</sup> Ein entsprechendes Vorgehen fand auch bei der Auswahl der Interviewpartner zur angesprochenen ersten Analyse statt (bis auf die zum damaligen Zeitpunkt verständlicherweise nicht vorliegenden Hinweise aus vergangenen Interviewreihen) (Müngersdorff 2009). Inwieweit die Aussagen dieser Interviews auch in die vorliegende Arbeit einfließen, wird im Folgenden thematisiert.

gängen im Rat kompensiert werden, wobei diese „externe Perspektive“ bei der Analyse kritisch berücksichtigt wird. Die folgende Übersicht zeigt die Verteilung der durchgeführten Interviews.<sup>76</sup>

- Industrie: 9 Interviews mit Personen aus 7 Organisationen
- ZGO: 8 Interviews mit Personen aus 5 Organisationen
- EP: 8 Interviews mit 7 EP-Vertretern (2 Interviews mit derselben Person)
- KOM: 6 Interviews
- Rat: 3 Interviews

Wie bereits zu Beginn der Ausführungen zu Experteninterviews betont, bezieht sich dieser Terminus eher auf das Forschungsanliegen denn auf eine methodische Variante der Interviewführung. Methodisch betrachtet handelt es sich vielmehr um aktueursspezifische leitfadengestützte Interviews. Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die Zielgruppe – also die forschungsrelevanten Experten – identifiziert und beschrieben wurden, widmet sich der nachfolgende Teil dem Aufbau der Leitfäden sowie praktischen Fragen der Interviewdurchführung. Gemäß der hier gewählten theoriegestützten Variante des Process Tracing wird die Funktion eines Interviewleitfadens von Gläser und Laudel (2006: 111) wie folgt beschrieben:

„Das Prinzip des theoriegeleiteten Vorgehens wird dadurch realisiert, dass das aus der Untersuchungsfrage und den theoretischen Vorüberlegungen abgeleitete Informationsbedürfnis in Themen und Fragen des Leitfadens übersetzt wird.“

Um Rückschlüsse auf die klimaperformative Verortung der involvierten Akteure im Zuge des Prozesses ziehen zu können, beinhaltet der hier entwickelte Leitfaden (Annex 2, Interviewleitfäden 05/2013) einige Grundsatzfragen zur inhaltlichen Positionierung. Gleichzeitig erschließt sich dieses Thema, insbesondere verglichen mit der Bestimmung der Demokratiequalität, relativ deutlich aus der Prozessdokumentation, weshalb das Gros der Fragen auf demokratierelevante Dimensionen abzielt (Teilnahme an Sitzungen, inhaltliche Einflussmöglichkeiten etc.). Weiterhin wurde nicht derselbe Leitfaden für sämtliche Akteure verwendet, sondern jeweils an die einzelnen Gruppen angepasste Fragelisten entwickelt (Nichtstaatliche Akteure, EP, KOM, Rat). Dabei wurde die Struktur der Leitfäden sowie der Erkenntnisfokus der einzelnen Frageblöcke allerdings beibehalten und nur leicht abgeändert. Dies sichert nach Kruse (2010: 269) die „thematische Vergleichbarkeit“ der Interviews und bildet somit eine einheitliche „Analyseheuristik für die Auswertung der Interviews“. Dementsprechend ist auch die Grobstruktur der Leitfäden aus 2013 identisch, beginnend mit Frageblöcken zu eigenen Einfluss- und Beteiligungsmöglichkeiten, dem jeweils ein zweiter Teil mit Fragen zum Einfluss und der Rolle anderer Akteure folgt. Dabei werden die Blöcke

---

<sup>76</sup> Ein Interview wurde mit zwei Personen geführt, weshalb in der Übersicht 34 Kontakte aufgeführt sind.

jeweils mit relativ offenen Oberfragen eingeleitet, denen sich – bei Bedarf – eine oder mehrere spezifischere Nachfragen anschließen. Dieses Vorgehen entspricht auch den methodischen Hinweisen zu explorativen Experteninterviews, die eher monologisch ausgerichtet sein sollten und im Falle eines weiteren expliziten Wissensbedarfs durch dialogische Sequenzen zu erweitern sind (Meuser & Nagel 2009: 258).

Aufgrund des variierenden Zeitkontinents der interviewten Personen und dem angenommenen (und eingetretenen) Umstand, dass einige Interviews aufgrund von Terminkollisionen kürzer ausfallen könnten als anvisiert, wurde ferner eine Hierarchisierung der Fragen vorgenommen. Für die Beantwortung der übergreifenden Forschungsfrage besonders zentrale Fragen wurden daher bei zeitlichen Engpässen prioritär gestellt. Ferner wurden Postskripts im Nachgang der Interviews erstellt, welche die jeweilige Interviewsituation (Ort, Atmosphäre, wahrgenommene Aufgeschlossenheit/Skepsis etc.) festhalten und bei der analytischen Einbeziehung von Interviewaussagen gegebenenfalls Berücksichtigung finden. Vor Beginn des eigentlichen Interviews wurde den Interviewten außerdem ein Informationsblatt zum Gegenstand der Forschung und zu Aspekten des Datenschutzes ausgehändigt. Darüber hinaus wurden sie darum gebeten, eine Einwilligungserklärung zu unterschreiben, in denen sie dem Interviewer die anonymisierte Nutzung des Gesagten für wissenschaftliche Zwecke zusichern (beide Dokumente siehe Annex 3).<sup>77</sup>

Der obige Absatz beschreibt schwerpunktmäßig Aufbau und Vorgehensweise im Zuge der jüngsten Interviewreihe aus 2013. Wie bereits angedeutet, nutzt die Arbeit allerdings auch Daten einer älteren Interviewreihe aus 2008/9, deren Aufbau und Spezifika im letzten Absatz dieses Abschnitts beleuchtet werden. Die folgenden methodischen Prämissen wurden im Zuge beider Interviewreihen befolgt.

So wurden im Zuge beider Interviewreihen, Gläser und Laudel (2006: 131) folgend, Suggestivfragen durch neutrale Formulierungen vermieden. Obgleich der Fragebogen stets als inhaltlicher Referenzpunkt der Gespräche diente, wurden in Einzelfällen Spezialfragen gestellt, die sich aus der bisherigen Dokumentensichtung ergeben haben (z.B. bezüglich eines spezifischen Forums, an dem die Person teilnahm). Die auf Deutsch oder Englisch geführten Interviews wurden, nach Zustimmung der interviewten Person, aufgezeichnet und im Nachhinein vollständig transkribiert, um eine methodisch kontrollierte „Reduktion von Informationen“ sicherzustellen (Gläser & Laudel 2006: 188ff). Da der Erkenntnisfokus der Interviews in erster Linie im Erlangen von Spezialwissen liegt, wurden die Audiodateien nach dem ‚Einfachen Transkriptionssystem‘ von Dresing und Pehl (2013: 20–23) transkribiert,

---

<sup>77</sup> Da Interviews beider Interviewreihen (2013 und 2008/9) auf Deutsch und Englisch geführt wurden, liegen sämtliche Dokumente (bis auf die des Rates aus der ersten Interviewreihe) in beiden Sprachen vor.

welches beispielsweise Wortschleifen nicht schriftlich wiedergibt (aus „hamma“ wird z.B. „haben wir“).

Den Transkripten (wie auch sonstigen Dokumenten) wurden im Folgenden mithilfe des in Abschnitt 10.2 vorgestellten Vorgehens Rohdaten entnommen, welche es aufzubereiten und zu interpretieren galt. Insbesondere im Zuge der beiden letztgenannten Schritte wurde die Rolle des Interviewten im Prozess stets kritisch berücksichtigt (Gläser & Laudel 2006: 118). Auch Aspekte der sozialen Erwünschtheit wurden sowohl bei der Interpretation als auch bei der Durchführung der Interviews beachtet (z.B. durch eine nur oberflächliche Einführung in das Forschungsthema zu Beginn der Interviews). Ferner wurde im Zuge der Analyse stets mitbedacht, ob die jeweilige Person bei erzählten Ereignissen persönlich anwesend war oder Ereignisse von außen einschätzt.

Die ebenfalls akteursspezifischen Interviewleitfäden der ersten Reihe (2008/9) wurden zwar vor dem Hintergrund einer anderen Forschungsfrage zusammengestellt, fragen aber auch hinsichtlich des aktuellen Erkenntnisinteresses hochrelevantes Prozesswissen ab. Wie die Fragebögen in Annex 4 verdeutlichen, richten sich die Fragen sowohl auf den eigenen Einfluss auf den Fortgang der Verhandlungen wie auch auf das inhaltliche Gewicht anderer Akteure. Ein großer Teil der Äußerungen der ersten Interviewreihe lässt sich somit auch dem Indikatorenset der vorliegenden Arbeit zuordnen. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch der Umstand, dass die damaligen Interviews kurz vor Abschluss des Prozesses geführt wurden, das vermittelte Wissen somit also präsenter und vollständiger war. Gleichzeitig gilt es, diese zeitliche Abweichung auch im Zuge der folgenden Analyse zu berücksichtigen. So ist beispielsweise anzunehmen, dass die interviewten Akteure 2008 einen größeren Anreiz hatten, ihre eigene Meinung zu kommunizieren bzw. strategisch zu antworten, da der Prozess noch nicht beendet war und die Verhandlungen noch liefen. Nach Abwägung der Nachteile einer Nutzung der ersten Interviewreihe (v.a. keine deckungsgleichen Fragen und anderer zeitlicher Kontext) überwiegen die Vorteile des aktuelleren und zusätzlichen Prozesswissens allerdings deutlich. Daher stützt sich die folgende Fallanalyse auf beide Interviewreihen.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Da den 2008/9 interviewten Personen keine Erklärung bezüglich der Anonymisierung ihrer Daten bzw. der Nutzung der Interviewinformationen vorgelegt wurde, werden deren Aussagen hier ebenfalls anonymisiert.

## 11 Politikprozessanalyse der Erneuerbaren Energien-Richtlinie

Das folgende Kapitel stellt das empirische Herzstück der vorliegenden Arbeit dar. Es wird untersucht, wie sich die demokratische Qualität und die Klimaperformanz im Zeitverlauf dargestellt haben und inwiefern erstere letztere in ihrer Ausprägung beeinflusst hat. Die untersuchungsleitenden Indikatoren der ersten dieser beiden Hauptdimensionen wurden in Kapitel 6 eingeführt. Demgegenüber fand in Kapitel 9 bislang nur eine grobe Vorstellung der Indikatoren zur Bestimmung der Klimaperformanz statt. Daher beginnt die folgende Prozessanalyse mit einem einführenden klimaperformativen Vergleich zwischen den beiden Schlüsseldokumenten des Prozesses (dem KOM-Vorschlag und der EE-Richtlinie) im Zuge dessen eine weitere Ausdifferenzierung der Klimaperformanzkategorien stattfindet.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der Vergleichbarkeit wird der Politikprozess zur EE-Richtlinie danach in vier Phasen dargestellt, die jeweils einen Zeitraum von ca. einem Jahr umfassen. Die erste Phase beginnt im Januar 2005 mit dem Abschlussbericht des REACT-Projekts, welcher den Startpunkt der Debatte über künftige Klima- und Energiepolitiken der EU darstellte, und endet Anfang 2006 mit der Veröffentlichung erster Schlüsselpublikationen der KOM zum weiteren Vorgehen (u.a. dem Aktionsplan für Biomasse) (*erste Phase*). Im Zuge der folgenden 12 Monate finden erste Positionierungen von Rat und EP sowie Konsultationen statt, bevor die KOM Anfang 2007 die Basisdokumente für das kommende Klima- und Energiepaket präsentiert (u.a. EE-Fahrplan) (*zweite Phase*). Auf dieser Grundlage erarbeitet die KOM im Laufe des Jahres 2007 ihren Vorschlag für eine EE-Richtlinie, der Anfang 2008 an Rat und EP weitergeleitet wird (*dritte Phase*). Im Dezember 2008 endet das Mitentscheidungsverfahren zur EE-Richtlinie durch eine informellen Einigung zwischen den beiden gesetzgebenden Institutionen als ‚Early Agreement‘ (*vierte Phase*).

Den methodischen Prämissen aus Kapitel 10 folgend, wurden die gesammelten Informationen zu den oben dargestellten Phasen zur besseren Nachvollziehbarkeit zunächst forenspezifisch *im Zeitverlauf* ausformuliert. Die entsprechenden Ausführungen finden sich im Anhang dieser Arbeit wieder (Annex 5-8)<sup>79</sup> und bilden die Basis für den *nach Indikatorengruppen strukturierten* Hauptanalyseteil. Dieser wird in den folgenden Abschnitten die Entwicklung der Klimaperformanz und der Demokratiequalität in den ausgeführten Zeiträumen aufzeigen und deren Beziehung zueinander verdeutlichen (Demokratie-Klimawandel-Nexus). Dabei fallen die Ausführungen zu den ersten beiden Phasen kürzer aus als zu den beiden

---

<sup>79</sup> Die Entscheidung, diesen Analyseschritt im Annex wieder zu geben, beruht insbesondere auf der Überlegung, den Abschnitt zur Fallstudie übersichtlicher zu gestalten und Wiederholungen im Hauptteil einzuschränken. Wären sowohl die Analyse im Zeitverlauf als auch die nach Indikatorengruppen strukturierte Analyse im Hauptteil aufgeführt worden, wären diese hochgradig redundant. Zum besseren Verständnis der Zusammensetzung und Bedeutung der Foren, die in der Folge angesprochen werden, wird auf den Annex verwiesen.

letzten, was auf die vergleichsweise geringere Häufigkeit einschlägiger Prozessforen in den Jahren 2005 und 2006 zurückzuführen ist.

## **11.1 Klimaperformanz – erster Vergleich und Ausdifferenzierung**

Im Zuge des folgenden Vergleichs zwischen dem KOM-Entwurf und der EE-Richtlinie werden die Klimaperformanzindikatoren als Orientierung und Referenzrahmen für die Fallstudie weiter ausdifferenziert. Bezüglich der inhaltlichen Strukturierung wird zunächst das anvisierte bzw. beschlossene Vorgehen in den Kategorien Elektrizität, Gebäude bzw. Wärme- und Kälteproduktion aus EE (EE-K&W) sowie Transport vorgestellt. Dem schließt sich die Beleuchtung sektorübergreifender Kategorien an (EE-Harmonisierung und Kooperationsmechanismen, EE-Ziele).

### **11.1.1 Elektrizität**

Beginnend mit dem Elektrizitätssektor ist die erste ‚Best Practice‘-Dimension des ‚EU Climate Policy Trackers‘ die *Sicherstellung einer maximalen Nutzung sämtlicher EE-Potentiale für die Stromversorgung*<sup>80</sup>, die ökologisch verantwortbar erschlossen werden können. Als Indikator für einen Policy-Pfad der dies gewährleistet, wird die *Sicherstellung eines Mindestanteils von EE-Strom im EU-weiten Elektrizitätsmix von 20% bis 2020* gefordert (Höhne u.a. 2011: 22).

Weder der KOM-V noch die finale Richtlinie legen ein sektorspezifisches Mindestziel für EE-Strom fest. Gleichzeitig prognostiziert der Tracker, dass aus einem verbindlichen sektorübergreifenden 20%-EE-Ziel auch ohne spezifisches Unterziel ein EE-Anteil in der Elektrizitätsproduktion von 15-20% bis 2020 folgen wird (Höhne u.a. 2011: 41). Somit würde sich der EE-Anteil in der Stromproduktion sowohl auf Basis des KOM-V als auch der EE-Richtlinie dem vom Tracker als wünschenswert identifizierten Zielbereich voraussichtlich zumindest annähern.

Die zweite Best Practice im Stromsektor besteht in der *Integration von EE-Elektrizität in die Netzstruktur*. Als Indikator dient hier die *Schaffung von Rahmenbedingungen zum Ausbau und zur Erneuerung der Strominfrastruktur, sowohl national als auch grenzüberschreitend* (Höhne u.a. 2011: 22).

---

<sup>80</sup> Die ‚Best Practice‘-Dimension und die Indikatoren werden aus Gründen der Übersichtlichkeit im Folgenden kursiv dargestellt.

Der KOM-V legt diesbezüglich in Art. 14 Abs. 1 wenig konkret fest, dass die Mitgliedstaaten erforderliche Schritte ergreifen sollen, „um eine Netzinfrastruktur zu entwickeln, mit der die Weiterentwicklung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen möglich ist, was Verbindungsleitungen zwischen den Mitgliedstaaten einschließt“. Hinsichtlich des notwendigen Ausbaus der Übertragungs- und Verteilungsnetze können die Mitgliedstaaten von den Betreibern ferner „gegebenenfalls (...) verlangen“, die entstehenden „Kosten vollständig oder teilweise zu übernehmen“ (Art. 14 Abs. 4). Weiterhin sieht der KOM-V vor, dass auf nationaler Ebene „[u]nbeschadet der Wahrung der Zuverlässigkeit und der Sicherheit des Netzes“ ein „vorrangige[r] Netzzugang für Strom aus erneuerbaren Energiequellen“ sichergestellt wird (Art. 14 Abs. 2 KOM-V).

Die finale Richtlinie bleibt in Bezug auf die zu ergreifenden „geeignete[n] Schritte“ der Mitgliedstaaten zum Ausbau der Netzinfrastruktur ebenso unverbindlich wie der KOM-V (Art. 16 Abs. 1 EE-RL). Allerdings werden nun explizit der Auf- und Ausbau von intelligenten Netzen, Speichereinrichtungen und Verbindungsleitungen mit Drittstaaten erwähnt. Hinsichtlich der Kostenübernahme durch die Netzbetreiber bleibt die Richtlinie ähnlich unverbindlich wie der KOM-V (nun in Art. 16 Abs. 4 EE-RL). Auch die prioritäre Einspeisung von EE-Strom wird nun insofern leicht gestärkt, als dass nun ein „vorrangige[r] (...) oder (...) garantierte[r] Netzzugang“ sichergestellt werden muss (Art. 16 Abs. 2 Buchstabe b) EE-RL, eigene Hervorhebung). Als Teil der neu eingeführten Flexibilitätsmechanismen eröffnet Art. 9 Abs. 2 EE-RL nun außerdem die Möglichkeit, dass Mitgliedstaaten unter folgenden Bedingungen EE-Strom aus einem Drittstaat ihrem nationalen Ziel gutschreiben: Strom wird in der EU verbraucht; Strom wird im Rahmen eines gemeinsamen Projekts produziert (also unter Beteiligung privater oder öffentlicher Stakeholder aus der EU); im Drittstaat wurden keine EE-Subventionen für den Strom gewährt.

Unter dem Strich ist somit sowohl im Hinblick auf den KOM-V als auch auf die finale Richtlinie der niedrige Grad an Verbindlichkeit bei der Regelsetzung zu EE-Elektrizität zu kritisieren. Trotz leichter Verbesserungen in der Richtlinie (z.B. bezüglich der Möglichkeit des garantierten Netzzugangs), ist hier kein deutlicher Performanzvorsprung festzustellen. Die neu eingeführte Drittstaatenregelung ist zwar hinsichtlich des Ausbaus der Infrastruktur positiv einzustufen, könnte allerdings die EE-Stromproduktion innerhalb der EU mindern.

### **11.1.2 Gebäude und Wärme-/Kälteproduktion aus EE**

Der Gebäudesektor bzw. die Wärme- und Kälteproduktion aus EE stellt den zweiten inhaltlichen „Großbereich“ der EE-Richtlinie dar. Hier ist allerdings nur ein Indikator des ‚EU Climate Policy Trackers‘ einschlägig, dem die ‚Best Practice‘ zugrunde liegt, die *Nutzung*

von EE zur Wärme-, Kälte- und Stromerzeugung im Gebäudesektor zu optimieren. Der Indikator besteht in der daraus abgeleiteten Prämisse, eine hohe Neuinstallationsquote von EE-Technologien bei Neubauten und Renovierungen sicherzustellen und dadurch eine Mindeststeigerung der Produktion erneuerbarer Wärme- und Kälteenergie um 10% bis 2020 zu erreichen (Höhne u.a. 2011: 25).

Weder der KOM-V noch die finale Richtlinie legen ein spezifisches EE-Wärme- und Kälteziel fest, fordern die Mitgliedstaaten allerdings dazu auf, existierende und geplante Maßnahmen für diesen EE-Bereich (wie auch für die anderen EE-Sektoren) in nationalen Aktionsplänen zu benennen. In Bezug auf den Einsatz von EE-Technologien in Gebäuden verlangt Art. 12 Abs. 3 KOM-V, dass lokale und regionale Verwaltungsstellen diese „bei der Planung, dem Entwurf, dem Bau und der Neugestaltung von Industrie- oder Wohngebieten *in Erwägung (...) ziehen*“ (eigene Hervorhebung). Darüber hinaus sieht der Entwurf vor, dass die Mitgliedstaaten „die Nutzung eines Mindestmaßes an Energie aus erneuerbaren Energiequellen in neuen oder renovierten Gebäuden“ in ihren nationalen Bauvorschriften festschreiben (Art. 12 Abs. 4 KOM-V).

Nach Art. 13 Abs. 3 der finalen Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten allen Akteuren und insbesondere lokalen und regionalen Verwaltungsstellen „empfehlen“, dass der Einsatz von EE-Technologien „bei der Planung, dem Entwurf, dem Bau und der Renovierung von Industrie- oder Wohngebieten (...) *vorgesehen wird*“ (eigene Hervorhebung). Die im Vergleich zum KOM-V stringentere Formulierung am Ende des Absatzes kann die „Empfehlung“ zu Beginn nicht aufwiegen, weshalb die Richtlinie an dieser Stelle auf dem unverbindlichen Niveau des Entwurfs verharrt. Im zweiten Teil des Absatzes wird darüber hinaus festgelegt, dass die Mitgliedstaaten die angesprochenen Verwaltungsstellen „ermutigen“ sollen, „Wärme und Kälte aus erneuerbaren Energiequellen, *soweit angemessen*, in die Planung der städtischen Infrastruktur einzubeziehen“ (eigene Hervorhebung). Auch hier wird das theoretisch ambitioniertere Ansinnen der Richtlinie durch die unverbindliche Formulierung grundlegend abgeschwächt.

Im folgenden Art. 13 Abs. 4 EE-RL wird festgelegt, dass die Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 2014 in ihren Bauvorschriften oder sonstigen Regelwerken „*sofern angemessen*“ vorschreiben, „dass in neuen Gebäuden und in bestehenden Gebäuden, an denen größere Renovierungsarbeiten vorgenommen werden, ein Mindestmaß an Energie aus erneuerbaren Quellen genutzt wird“ (eigene Hervorhebung). Aufgrund der hervorgehobenen grundlegenden Einschränkung der Verbindlichkeit dieser Regelung, ist das Performanzniveau der Richtlinie an dieser Stelle deutlich geringer als das des KOM-V. Schließlich enthält der folgende Absatz eine neue Vorschrift, nach der die Mitgliedstaaten sicherstellen sollen, dass neue oder renovierte öffentliche Gebäude ab dem 1. Januar 2012 „eine Vorbildfunktion im

Rahmen dieser Richtlinie erfüllen“ sollen (Art. 13 Abs. 5 EE-RL). Hierzu können die Mitgliedstaaten unter anderem veranlassen, dass die Dächer entsprechender Gebäude „durch Dritte für Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen genutzt werden“ kann. Auch hier wird somit kein verbindlicher Rahmen gesetzt.

Unter dem Strich enthalten somit beide Dokumente keine angemessen verbindlichen und klar umrissenen Regeln, um eine hohe Neuinstallationsquote von EE-Technologien bei Neubauten und Renovierungen sicherzustellen und dadurch zu einem deutlichen Anstieg der Wärme- und Kälteenergie aus EE beizutragen. Der KOM-V schlägt diesbezüglich immerhin die Festlegung eines Mindestmaßes an EE-Technologien in den Bauvorschriften vor, wohingegen die EE-RL an dieser und anderen Stellen sehr viel unverbindlicher bleibt.

### **11.1.3 Transport**

Der folgende Unterabschnitt fokussiert hinsichtlich seiner performativen Einschätzung des KOM-V und der finalen EE-Richtlinie im Transportbereich auf einschlägige Regelungen zu Biokraftstoffen. Grund hierfür ist deren regulativ und faktisch dominierende Rolle als EE-Option im Transportsektor (Hamelinck u.a. 2012; KOM 2015).

Das erste Thema in diesem Kernbereich der Richtlinie betrifft die Formulierung eines spezifischen EE-Ziels für den Transportsektor sowie dessen Zusammensetzung. Grundlage für die Bestimmung der Klimaperformanz auf diesem Feld stellt die ‚Best Practice‘-Anforderung des ‚EU Climate Policy Trackers‘ dar, *bis 2050 eine nahezu 100%ige Fortbewegung durch erneuerbare Elektrizität sicherzustellen*. Als Brückentechnologien schlägt der Tracker nachhaltig erzeugte Biokraftstoffe sowie EE-Strom vor. Als Performanzindikatoren wird daher ein *sektorspezifisches EE-Ziel von mind. 10% bis 2020 festgelegt, welches in erster Linie durch Strom aus erneuerbaren Quellen und nachhaltigen Biokraftstoffen erfüllt werden soll* (Höhne u.a. 2011: 26).

Der KOM-Vorschlag beinhaltet bereits ein verbindliches 10%-Ziel für den EE-Anteil im Verkehrssektor (Art. 3 Abs. 3 KOM-V). Obgleich das Subziel somit nicht auf Biokraftstoffe allein limitiert ist, impliziert die starke Fokussierung sämtlicher weiterer Regelungen der Richtlinie eine stark dominierende Rolle dieser EE-Alternative im Transportsektor.<sup>81</sup> Ferner sieht der Entwurf vor, dass der Beitrag von Biokraftstoffen der zweiten Generation zum

---

<sup>81</sup> Wie die Prozessanalyse aufzeigt, wird dieser Fokus auch durch sämtliche flankierenden Auftragsstudien und Folgenabschätzungen der KOM bestätigt.

10%-Ziel zweimal höher gewichtet wird als von entsprechenden Kraftstoffen der ersten Generation (Art. 18 Abs. 4 KOM-V).<sup>82</sup> Diese Regelung ist insofern als ambivalent zu bewerten, als dass sie einerseits zwar besonders nachhaltige Biokraftstoffe fördert, andererseits aber den realen EE-Anteil im Verkehrssektor potentiell mindert. Während die meisten Nachhaltigkeitsaspekte der Biokraftstoffnutzung von den folgenden Performanzindikatoren abgedeckt werden, wird der Aspekt des Schutzes von Boden-, Wasser- und Luftressourcen hier thematisiert. Der KOM-V verlangt diesbezüglich von den Mitgliedstaaten lediglich, dass sie „die voraussichtlichen Auswirkungen der Biokraftstoffherstellung auf (...) die Wasserressourcen sowie die Wasser- und Bodenqualität“ in regelmäßigen Berichten evaluieren (Art. 19 Abs. 1 Buchstabe j) KOM-V).

Die finale Richtlinie bestätigt in Art. 3 Abs. 4 einen EE-Anteil von mindestens 10% bis 2020 „bei allen Verkehrsträgern“. Auch die Doppelgewichtung von ‚Advanced Biofuels‘<sup>83</sup> wird wie vorgeschlagen festgelegt (Art. 21 Abs. 2 KOM-V). Daneben soll EE-Strom im Verkehrssektor „als der 2,5-fache Energiegehalt der zugeführten Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen angesetzt“ werden, was dieselbe Ambivalenz impliziert wie soeben in Bezug auf Biokraftstoffe der zweiten Generation dargestellt. Artikel 23 Abs. 8 der finalen EE-Richtlinie beinhaltet darüber hinaus eine Revisionsklausel, auf deren Grundlage zwar bestimmte Nachhaltigkeitsaspekte überprüft werden sollen (u.a. Start der zweiten THG-Einsparstufe, etwaige Auswirkungen auf die Lebensmittelverfügbarkeit), das 10%-Ziel selbst allerdings nicht zur Disposition gestellt wird. Weiterhin werden Monitoring- und Berichtspflichten hinsichtlich des Schutzes der Boden-, Wasser-, und Luftressourcen festgelegt (Art. 17 Abs. 7; Art. 18 Abs. 3; Art. 22 Abs. 1 Buchstabe j) EE-RL).

Es bleibt somit festzuhalten, dass die konkrete Ausformung des 10%-Subziels für den Verkehrssektor im KOM-V wie auch in der finalen Richtlinie als defizitär zu bezeichnen ist. Sowohl die Sicherstellung eines hohen EE-Anteils (z.B. durch ein technologiespezifisches Unterziel) als auch eines angemessenen Beitrags besonders nachhaltiger Biokraftstoffe wurde versäumt (letztenanntes Versäumnis wird auch in den nachfolgenden Performanzdimensionen aufgegriffen).

---

<sup>82</sup> Biokraftstoffe der ersten Generation „zeichnen sich dadurch aus, dass spezifische Biomasse und Anbaupflanzen benötigt werden (Öl-, Zucker- oder Stärkepflanzen)“, wie beispielsweise Raps, Mais, Weizen oder Palmöl (Umweltbundesamt 2015). Aus diesen Energiepflanzen wird entweder Biodiesel oder Bioethanol hergestellt. Biokraftstoffe der zweiten Generation „zeichnen sich dadurch aus, dass unspezifische Biomasse inklusive Rest- und Abfallstoffe verarbeitet werden kann“ (Umweltbundesamt 2015). Zu entsprechenden Biokraftstoffen zählen Biomethan, synthetische Biokraftstoffe (auch bekannt als ‚Biomass-to-Liquid‘, BtL) und Bioethanol auf Lignozellulosebasis. Biokraftstoffe der zweiten Generation sind energieeffizienter als ihre „Vorgänger“, können aber noch nicht konkurrenzfähig hergestellt werden (letzteres gilt für BtL und Bioethanol auf Lignozellulosebasis) (Umweltbundesamt 2015).

<sup>83</sup> Der Begriff ‚Advanced Biofuels‘ wird in der vorliegenden Arbeit synonym für Biokraftstoffe der zweiten Generation verwendet.

Die zweite Best Practice im Transportbereich besteht in der *Sicherstellung einer nachhaltigen Biomasseproduktion für die Energieerzeugung*. Um dies zu gewährleisten ist zunächst die *Festlegung eines ambitionierten THG-Minderungsziels durch die Nutzung von Biokraftstoffen bzw. flüssigen Biobrennstoffen im Vergleich zu konventionellen Kraftstoffen* vonnöten (Höhne u.a. 2011: 26).

Die KOM schlägt diesbezüglich in Art. 15 Abs. 2 eine verbindliche THG-Mindesteinsparung von 35% im Vergleich zu konventionellen Kraftstoffen vor. Anlagen, die im oder vor Januar 2008 in Betrieb waren, müssen diese Quote allerdings erst ab dem 1. April 2013 erfüllen („Grandfathering Clause“). Die finale Richtlinie sieht in Art. 17 Abs. 2 einen 3-Stufen-Ansatz vor mit 35% Mindesteinsparung von Beginn an, 50% ab 2017 und 60% ab 2018. Die letzte Stufe gilt allerdings nur für Anlagen, die nach dem 1. Januar 2017 in Betrieb genommen wurden.

Bereits die verbindliche Festlegung eines 35%igen THG-Minderungsziels im KOM-Vorschlag ist als ambitioniert zu bezeichnen und somit positiv zu werten (Höhne u.a. 2011: 120, 193). Die finale Richtlinie fügt dieser ersten zwei weitere „Einsparstufen“ hinzu, was eine deutliche Verbesserung der Klimaperformanz bedeutet.

Die Ausprägung der soeben eingeführten „Best Practice“ *Sicherstellung einer nachhaltigen Biomasseproduktion für die Energieerzeugung* wird im Zuge der Fallanalyse durch einen zweiten Indikator ermittelt. So gilt es, die *THG-Einsparungen von Biokraftstoffen bzw. flüssigen Biobrennstoffen auf eine realistische und konservative Berechnungs- und Verifikationsbasis zu stützen*. Der Indikator wird im „EU Climate Policy Tracker“ nicht direkt erwähnt sondern mittelbar aus der dort aufgeführten Prämisse entwickelt, eine nachhaltige Biomassenutzung im Verkehrsbereich sicherzustellen (Höhne u.a. 2011). Ohne eine realistische und konservative Berechnungs- und Verifikationsbasis kann diese Forderung nicht erfüllt werden.

Vor Darstellung der einschlägigen Vorschriften bzw. Vorschläge aus KOM-V und finaler Richtlinie findet im Folgenden zunächst eine Einführung in die zentralen Themen der damaligen Debatte zur Bestimmung des THG-Einsparpotentials von Biokraftstoffen statt. Eine entsprechende Einordnung– insbesondere in die Themenblöcke indirekte Landnutzungsänderungen und Stickstoffemissionen – erscheint an dieser Stelle als Basis für die Performanzbewertung unerlässlich.

Direkte Landnutzungsänderungen („Land Use Changes“, LUC) beschreiben ein verändertes Nutzungsmuster einer bestimmten landwirtschaftlichen Fläche (z.B. wenn auf Acker X nicht mehr Weizen zur Nahrungsmittelproduktion, sondern Raps zur Biodieselerzeugung ange-

baut wird). Im Unterschied dazu beziehen sich indirekte Effekte („Indirect Land Use Changes“, ILUC) auf mögliche Konsequenzen einer zunehmenden Biokraftstoffnachfrage an anderer Stelle (z.B. wenn aufgrund der neuen Bewirtschaftung von Acker X der Weizen nun auf einem anderen Acker produziert werden muss) (KOM 2008e). ILUC berücksichtigt somit auch Veränderungen der Landnutzung und daraus folgende Emissionen *als Reaktion* auf direkte Landnutzungsänderungen. Zahlreiche Studien haben vor Publikation des KOM-Vorschlags bzw. vor Einigung auf die finale Richtlinie vor weitreichenden THG-Risiken solcher Veränderungen, insbesondere durch ILUC, hingewiesen (Edwards u.a. 2008; Renewable Fuels Agency 2008; Searchinger u.a. 2008). Auch die Gemeinsame Forschungsstelle der KOM („Joint Research Center“, JRC) selbst gelangt auf Grundlage eigener Forschungen und des aktuellen Erkenntnisstandes zu dem Schluss, dass entsprechende Landnutzungsänderungen zu einer faktischen Emissionszunahme durch die Nutzung von Biokraftstoffen führen könnten. Insbesondere indirekte Landnutzungsänderungen würden die Unsicherheit hinsichtlich dem realen THG-Einsparpotential von Biokraftstoffe erheblich mindern, weshalb es unmöglich sei „to say whether biofuel saves GHG or not“ (Edwards u.a. 2008: 12; ähnlich auch Renewable Fuels Agency 2008; UN-Energy 2007; World Bank 2008).

Gleichzeitig lehnt die Kommission in ihrer Folgenabschätzung die Berücksichtigung indirekter Landnutzungsänderung bei der Berechnung des THG-Einsparpotentials von Biokraftstoffen aus zwei Gründen ab. *Erstens* stellt sie fest, dass Emissionen durch ILUC unmöglich für jede Mengeneinheit produzierten Biokraftstoffs nachvollzogen und somit berechnet werden können. Eine fixe CO<sub>2</sub>-Sanktionsquote für sämtliche Biokraftstoffe („Risk Adder“) lehnt die KOM allerdings auch ab, da dies eine Strafe ohne konkrete Wirkung darstellen würde (KOM 2008e: 145). *Zweitens* geht die Kommission davon aus, dass der Hauptanteil einer erhöhten Biomassenachfrage vornehmlich durch Produktivitätssteigerungen existierender Flächen gedeckt werden könne und die Effekte indirekter Landnutzungsänderungen daher gering ausfielen. Bei dieser Einschätzung stützt sich die KOM auf eine Studie der Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), nach der das Gros der Nachfragesteigerung nach *landwirtschaftlichen* Produkten bis 2030 durch Produktivitätssteigerungen existierender Flächen bedient werden kann. Somit basiert die ablehnende Haltung der KOM auf *einer* Studie, welche *generelle Tendenzen* landwirtschaftlicher Flächennutzung prognostiziert. Interessant erscheint in diesem Zusammenhang auch, dass in der Folgenabschätzung nicht direkt auf die FAO-Studie verwiesen wird, sondern auf einen Artikel aus dem „Economist“, der Inhalte der Studie wiedergibt (KOM 2008e: 144). Auch im Zuge der Fallstudie wird deutlich, dass zahlreiche Studien, die THG-Ersparnisse durch Biokraftstoffe insbesondere aufgrund von Landnutzungsänderungen anzweifeln, von institutionellen Schlüsselakteuren vielfach ignoriert oder heruntergespielt werden.

Der zweite kritische Punkt hinsichtlich der Berechnung von THG-Emissionen aus der Biokraftstoffproduktion betrifft die Berücksichtigung von Stickstoffemissionen (N<sub>2</sub>O). Diese treten in der Praxis vor allem aufgrund des Einsatzes von Düngemitteln auf und werden im KOM-Vorschlag pauschal veranschlagt (Anlage VII, Unterpunkt C, Ziffer 5). Eine vielbeachtete Studie zu diesem Thema ist der wenige Monate vor Veröffentlichung des KOM-Vorschlags erschienene Aufsatz von Paul J. Crutzen u.a. (2007) mit dem Titel „N<sub>2</sub>O release from agro-biofuel production negates global warming reduction by replacing fossil fuels“. Der Artikel kommt zu dem Schluss, dass Stickstoffemissionen das THG-Einsparpotential von Biokraftstoffen mindern oder gar in eine Mehrbelastung umkehren können. Obgleich sich die bereits angesprochene Studie des JRC an dieser Stelle zurückhaltender positioniert, warnt auch sie vor einem „high degree of uncertainty in estimating global nitrous oxide emissions from farming“ (Edwards u.a. 2008: 11). So gelangt die KOM-Forschungsstelle zu dem Schluss, dass N<sub>2</sub>O-Emissionen je nach Getreideart und den Eigenschaften des bewirtschafteten Bodens in der EU um mehr als den Faktor 100 schwanken können. Daraus wiederum folgt, dass „some fields would produce far more GHG in the form of nitrous oxide than is saved by the biofuel they produce“ (Edwards u.a. 2008: 12).

Unter anderem aufgrund dieser Unwägbarkeiten gelangt auch der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Agrarpolitik (WBA) Ende 2007 zu dem Schluss, dass die Förderung von Biokraftstoffen der ersten Generation „aus Klimaschutzpolitischer Sicht keine sinnvolle Option“ darstellt (WBA 2007). Diesbezüglich betont sowohl diese Studie als auch eine Analyse eines weiteren wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung (in diesem Fall dem für globale Umweltveränderungen, WBGU), dass andere EE-Optionen im Verkehrssektor, insbesondere die Nutzung von EE-Strom (z.B. aus Biomasse), die energie- und THG-effizientere Alternative darstellen (WBA 2007; WBGU 2009). Wie die folgenden Ausführungen aufzeigen, werden insbesondere im KOM-V weder die THG-Unsicherheiten der Biokraftstoffnutzung (z.B. durch einen Risk Adder) noch klimafreundlichere Alternativoptionen (z.B. durch technologiespezifische Subziele für EE-Strom) adäquat berücksichtigt. Der Vorschlag kann daher nur eingeschränkt die Maßgabe des hier beleuchteten Klimaperformanzindikators erfüllen, eine realistische und konservative Berechnungs- und Verifikationsbasis für die THG-Einsparungen von Biokraftstoffen sicherzustellen.

In Art. 17 Abs. 1 Buchstabe a) sieht der KOM-V vor, dass die THG-Einsparungen eines Biokraftstoffanteils vorzugsweise auf Grundlage von Standardwerten festgelegt werden (Werte angegeben in Anhang VII, Unterpunkte A und B KOM-V).<sup>84</sup> Bei der Berechnung

---

<sup>84</sup> Falls kein Standardwert festgelegt ist, kann die Berechnung entweder auf Grundlage des tatsächlichen Wertes durchgeführt oder aber aus der „Summe der tatsächlichen Werte für einige Schritte des Herstellungsverfahrens und der in Anhang VII Teil D oder Teil E angegebenen disaggregierten Standardwerte für die sonstigen Schritte des Herstellungsverfahrens berechnet“ werden (Art. 17 Abs. 1 Buchstaben b und c).

von Standardwerten werden die je nach Biomasse gängigen Produktionsprozesse der Kraftstoffherstellung zugrunde gelegt (KOM 2008e: 135f). Die Formel zur Emissionsberechnung beinhaltet fünf Faktoren, die eine Zunahme von Emissionen zur Folge haben (z.B. Emissionen bei Transport und Vertrieb), und drei Faktoren, die zu einer Minderung führen können (z.B. Emissionseinsparungen durch Kohlenstoffabscheidung und -ersetzung).<sup>85</sup> Indirekte Landnutzungsänderungen bleiben unberücksichtigt. Um die Validität des THG-Einsparpotentials unterschiedlicher Produktionsprozesse zur Biokraftstoffherstellung zu gewährleisten, soll die Kommission bis Ende 2012 über die Standardwerte berichten und bei Bedarf Anpassungen beschließen (Art. 17 Abs. 4 KOM-V).

Hinsichtlich der Bewertungsgrundlage des THG-Einsparpotentials von Biokraftstoffen legt auch die finale EE-Richtlinie die bevorzugte Nutzung von Standardwerten fest. Als neue Voraussetzung für deren Verwendung wird allerdings zusätzlich vorgeschrieben, dass deren spezifischer  $e_l$ -Wert kleiner oder gleich Null sein muss ( $e_l =$  „auf das Jahr umgerechnete Emissionen aufgrund von Kohlenstoffbestandsänderungen infolge von Landnutzungsänderungen“) (Art. 19 Abs. 1 EE-RL). Es dürfen somit keinerlei Emissionen durch direkte Landnutzungsänderungen, auf die sich der  $e_l$ -Wert bezieht, nachweisbar sein.<sup>86</sup> Trotz dieser Fokussierung auf direkte Veränderungen ist jene Anpassung aus klimaperformativer Sicht als positiv zu werten.

Auch hinsichtlich der künftigen Berücksichtigung von ILUC enthält die Richtlinie nun eine Regelung. Demnach soll die KOM bis Ende 2010 Rat und EP einen Bericht über entsprechende Veränderungen vorlegen, dem gemäß Art. 19 Abs. 6 „gegebenenfalls ein Vorschlag beigelegt [werden soll], der (...) eine konkrete Methodologie zur Berücksichtigung der Emissionen (...) infolge indirekter Landnutzungsänderungen enthält“ (eigene Hervorhebung). Falls die KOM eine ILUC-Nachbesserung empfiehlt, sind EP und Rat darüber hinaus „bestrebt, bis zum 31. Dezember 2012 über derartige von der Kommission vorgelegte Vorschläge zu entscheiden“ (eigene Hervorhebung). Obwohl die klimaperformative Ambitioniertheit jener neuen Regeln durch die unverbindliche Formulierung stark eingeschränkt wird, zeugt sie im Vergleich zum KOM-V doch von einem deutlichen Fortschritt.

---

<sup>85</sup> Die Methodik zur Berechnung von THG-Einsparungen durch Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe ist in Anlage VII, Unterpunkt C des KOM-Vorschlags festgehalten. Hier werden nur diejenigen Teilbereiche der Methodik vorgestellt, auf die sich die Debatte insbesondere fokussierte und die eine besondere Relevanz für die Klimaperformanz der Richtlinie bzw. des Prozesses aufweisen.

<sup>86</sup> Zur Berechnung von  $e_l$  wird in der finalen Richtlinie ein neuer Faktor eingeführt ( $e_b$ ). Dieser ermöglicht einen Bonus von 29g CO<sub>2</sub>eq pro MJ Biokraftstoff, „wenn die Biomasse (...) auf wiederhergestellten degradierten Flächen gewonnen wird“ (Anhang V, Unterpunkt C, Ziffer 8 EE-RL). Daneben wird mit  $E_{sca}$  ein weiterer Faktor in die Emissionsberechnungsmethodik eingeführt ( $E_{sca}$  = Emissionseinsparung durch Akkumulation von Kohlenstoff im Boden infolge besserer landwirtschaftlicher Bewirtschaftungspraktiken) (Anhang V, Unterpunkt C, Ziffer 1 EE-RL). Die angegebenen Standardwerte für THG-Einsparungen unterschiedlicher Biokraftstoffe ändern sich im Vergleich zum KOM-Vorschlag allerdings nur leicht oder bleiben identisch (Anhang V, Unterpunkt A EE-RL).

Eine zusätzliche positiv zu wertende Ausweitung der EE-Richtlinie im Vergleich zum KOM-Vorschlag betrifft die erweiterten Berichtspflichten zur Überprüfung des THG-Einsparpotentials unterschiedlicher Produktionsprozesse zur Biokraftstoffherstellung. Diese beschränken sich nun nicht mehr auf nur einen Bericht im Jahr 2012, sondern fordern weitere Auskünfte im Zweijahrestakt (Art. 19 Abs. 5 EE-RL). Eine der weitreichendsten Neuerungen der EE-Richtlinie stellt der sogenannte ‚Review Clause‘ dar (Art. 23 Abs. 8 EE-RL). Demnach überprüft die Kommission bis Ende 2014 Ausmaß und Berechnungsgrundlage der 2017- und 2018-THG-Einsparziele (50% und 60%). Dabei spielen unter anderem die Verfügbarkeit von Biokraftstoffen der zweiten Generation sowie indirekte ökologische, ökonomische und gesellschaftliche Konsequenzen der gesteigerten Biokraftstoffnachfrage eine Rolle. Somit stellt der ‚Review Clause‘ ein starkes reflexives Element dar, welches den Kurs der europäischen Biokraftstoffpolitik grundlegend in Frage zu stellen vermag.

Unter dem Strich zeigt die finale Richtlinie somit einen deutlichen Performanzvorteil im Vergleich zum KOM-V. Gleichzeitig beinhaltet die Richtlinie weder *verbindliche* Vorgaben zur Berücksichtigung von Emissionen durch ILUC, noch findet eine Anpassung des Pauschalbetrags für Stickstoffemissionen statt. Auch werden keinerlei Schritte unternommen, alternative und nachhaltigere EE-Optionen im Verkehrsbereich zu unterstützen (z.B. durch einen Mindestanteil von ‚Advanced Biofuels‘ oder EE-Strom am 10%-Ziel).

Wie die beiden vorangegangenen, ermöglicht auch das folgende Themenfeld Rückschlüsse auf die Ausprägung der ‚Best Practice‘ *Sicherstellung einer nachhaltigen Biomasseproduktion für die Energieerzeugung*. So fordert der dritte Indikator die *Festsetzung ambitionierter Kriterien zum Schutz der Biodiversität vor verstärkter Biomassenutzung zur Energieerzeugung*. Der Indikator wird im ‚EU Climate Policy Tracker‘ nicht direkt erwähnt, sondern mittelbar aus der dort aufgeführten Prämisse entwickelt, eine nachhaltige Biomassenutzung sicherzustellen (Höhne u.a. 2011: 26). Die ökologische Nachhaltigkeit ist eine der Kerndimensionen des Nachhaltigkeitsbegriffs und drückt sich insbesondere in der Bewahrung der Artenvielfalt aus.

Die KOM empfiehlt hierzu in Art. 15 Abs. 2 ihres Vorschlags Regeln, nach denen Rohstoffe für die Herstellung von Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen nicht „auf Flächen mit anerkanntem hohen Wert hinsichtlich der biologischen Vielfalt“ zu produzieren sind, wenn sie dem 10%-Ziel zugerechnet werden sollen. Demnach dürfen entsprechende Flächen im oder nach Januar 2008 nicht den folgenden Status haben:

„a) von *signifikanter menschlicher Tätigkeit unberührter Wald*, d.h. Wald, in dem es keinen bekannten signifikanten Eingriff des Menschen gegeben hat oder in dem der letzte signifikante Eingriff des Menschen lang genug zurückliegt, dass die natürliche Artenzusammensetzung und die natürlichen Vorgänge wieder gegeben sind;

- b) *für Naturschutzzwecke ausgewiesene Flächen*, sofern nicht nachgewiesen wird, dass die Erzeugung des Rohstoffes solchen Zwecken nicht zuwiderläuft;
- c) *Grünland mit großer biologischer Vielfalt*, das heißt Grünland, das artenreich, nicht gedüngt und nicht geschädigt ist“ (eigene Hervorhebung).

In der finalen Richtlinie bleibt die zeitliche Grenze (Januar 2008) bestehen und auch Aufteilung sowie Schutzzumfang der drei Flächentypen erfahren nur minimale Änderungen (Art. 17 Abs. 3 EE-RL). So ist unter a) nun von „Primärwald und andere[n] bewaldete[n] Flächen“ die Rede, wobei die folgende Eigenschaftsbeschreibung der Fläche der im KOM-Vorschlag stark ähnelt.<sup>87</sup> Was Punkt b) betrifft, so werden nun auch Flächen für die Biokraftstoffproduktion ausgeschlossen, die einen „Schutz seltener, bedrohter oder gefährdeter Ökosysteme oder Arten, die in internationalen Übereinkünften anerkannt werden oder in den Verzeichnissen zwischenstaatlicher Organisationen oder der Internationalen Union für die Erhaltung der Natur aufgeführt sind“ sicherstellen (Art. 17 Abs. 3 Buchstabe b), Unterpunkt ii EE-RL). Bei Punkt c) findet insofern eine Präzisierung statt, als dass nun explizit sowohl natürliches als auch künstlich geschaffenes Grünland als schützenswert aufgeführt werden (Art. 17 Absatz 3 Buchstabe c) EE-RL).

Letztlich unterscheiden sich die Bestimmungen zum Biodiversitätsschutz des KOM-Vorschlags und der finalen Richtlinie inhaltlich nur minimal. Klimaperformativ beurteilt weist die Richtlinie einen leichten Vorteil gegenüber dem Ursprungsvorschlag auf, insbesondere weil der Biodiversitätsbegriff unter Buchstabe b) nun explizit den Schutz bedrohter Ökosysteme und Arten mit einschließt.

Neben der Bewahrung der Artenvielfalt dient ein weiterer Indikator der Überprüfung einer *nachhaltigen Biomasseproduktion für die Energieerzeugung*. Demnach gilt es auch, den *Schutz von Flächen mit einem hohen Kohlenstoffbestand* sicherzustellen. Auch dieser Indikator wird im ‚EU Climate Policy Tracker‘ nicht direkt erwähnt sondern mittelbar aus der dort aufgeführten Prämisse entwickelt, eine nachhaltige Biomassenutzung sicherzustellen (Höhne u.a. 2011: 26). Wie bereits im letzten Abschnitt erwähnt, ist die ökologische Nachhaltigkeit eine der Kerndimensionen des Nachhaltigkeitsbegriffs. Der Schutz von Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand dient zum einen unmittelbar der Minderung des THG-Anteils in der Atmosphäre und somit der Verhinderung eines gefährlichen Klimawandels. Ferner werden somit mittelbar auch Flächen mit besonderem Wert für die Artenvielfalt geschützt (z.B. Waldgebiete).

---

<sup>87</sup> „(...) das heißt Wald und andere bewaldete Flächen mit einheimischen Arten, in denen es kein deutlich sichtbares Anzeichen für menschliche Aktivität gibt und die ökologischen Prozesse nicht wesentlich gestört sind“ (Art. 17, Abs. 3, Buchstabe a) EE-RL).

Diesbezüglich wird von Seiten der KOM vorgeschlagen, dass Rohstoffe für die Produktion von Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen nicht von „Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand gewonnen werden“ dürfen (Art. 15 Abs. 4 KOM-V). „Flächen, die im Januar 2008 folgenden Status hatten und diesen Status nicht mehr haben“ sind daher als Rohstoffquellen ausgeschlossen:

- „a) *Feuchtgebiete*, das heißt Flächen, die ständig oder für einen beträchtlichen Teil des Jahres von Wasser bedeckt oder durchtränkt sind, einschließlich unberührtes Torfland;
- b) *kontinuierlich bewaldete Gebiete*, das heißt Flächen von mehr als 1 ha mit über 5 m hohen Bäumen und einem Überschirmungsgrad von mehr als 30% oder mit Bäumen, die auf dem jeweiligen Standort diese Werte erreichen können“ (eigene Hervorhebung).

Die Punkte a) und b) sind in der finalen Richtlinie (nun Art. 17 Abs. 4 EE-RL) identisch mit dem KOM-Vorschlag, bis auf den Umstand, dass der Schutz von Torfland nun nicht mehr unter a), sondern in einem separaten Absatz geregelt wird. Dort findet insofern eine Anpassung statt, als dass der Anbau und die Ernte von Rohstoffen aus Torfmooren dann möglich ist, wenn dies „keine Entwässerung von zuvor nicht entwässerten Flächen erforder[t]“ (nun Art. 17 Abs. 5 EE-RL). Demnach ist eine Nutzung jener Flächen dann möglich, wenn diese schon einmal entwässert wurden. Laut Informationen der NGO ‚Wetlands International‘ trifft dies aber auf 95% des Torflandes zu, was diese Schutzklausel de facto wirkungslos und nicht ambitionierter als die des KOM-Vorschlags erscheinen lässt (Pous 2009). Ferner wird Absatz 4 durch Buchstabe c) ergänzt. Dieser hält fest, dass auch „Flächen von mehr als einem Hektar mit über fünf Meter hohen Bäumen und einem Überschirmungsgrad von 10 bis 30 % oder mit Bäumen, die auf dem jeweiligen Standort diese Werte erreichen können“ geschützt sind.

Somit unterscheiden sich KOM-Vorschlag und finale Richtlinie hinsichtlich der Regelungen zum Schutz kohlenstoffreicher Flächen ebenfalls nur marginal. Durch die leicht verbesserten Bestimmungen zur Bewahrung von Waldgebieten in der finalen Richtlinie behauptet diese einen leichten Performanzvorsprung.

Die Ausprägung der ‚Best Practice‘ *Sicherstellung einer nachhaltigen Biomasseproduktion für die Energieerzeugung* wird weiterhin durch einen fünften Indikator bestimmt. So stellt sich die Frage, *inwieweit auch Nachhaltigkeitskriterien für Biomasse festgelegt werden, die in nicht flüssiger Form zur Energieerzeugung genutzt wird* (z.B. durch ‚co-firing‘ in KWK-Kraftwerken) (Höhne u.a. 2011: 22ff).

Im KOM-Vorschlag werden entsprechende Kriterien zwar nicht entwickelt, in Art. 16 Abs. 7 wird aber festgehalten, dass die Kommission „über Anforderungen an ein Nachhaltigkeitskonzept für die energetische Nutzung von Biomasse, mit Ausnahme von Biokraftstoffen und anderen flüssigen Biobrennstoffen, bis spätestens 31. Dezember 2010“ berichtet. Ferner

wird dieser Bericht gegebenenfalls konkrete „Vorschläge für ein Nachhaltigkeitskonzept für die sonstige energetische Nutzung von Biomasse“ umfassen. In der EE-Richtlinie werden diese Vorschläge im Kern übernommen, der Bericht ist allerdings bereits ein Jahr früher, also bis zum 31. Dezember 2009, anzufertigen.

Neben ökologischen Themen wurden im Zuge des gesamten Politikformulierungsprozesses zur EE-Richtlinie stets auch soziale Nachhaltigkeitsaspekte im Zusammenhang mit der Produktion von Biokraftstoffen thematisiert. Obwohl hier keine *direkte* Klimarelevanz vorliegt und der ‚EU Climate Policy Tracker‘ diesbezüglich auch keine ‚Best Practices‘ und entsprechende Indikatoren entwickelt, muss insbesondere aus zwei Gründen auf diesen Punkt eingegangen werden. So wurde erstens während des Prozesses sowohl in der europäischen Presse als auch zwischen den involvierten Policy-Akteuren eine kontroverse Debatte über etwaige soziale Folgen einer vermehrten Biokraftstoffproduktion geführt („Fuel vs. Fuel-Debatte“). Zweitens erscheint es naheliegend, dass potentielle soziale Negativkonsequenzen, z.B. steigende Lebensmittelpreise oder Versorgungsengpässe, ein ablehnendes gesellschaftspolitisches Klima hinsichtlich der Förderung von Biokraftstoffen erzeugen könnten. Im ungünstigsten Fall könnte dies zu einer (Teil-)Abkehr von Biokraftstoffen führen, was eine vorangegangene Fehlallokation von Ressourcen zur Abwendung eines gefährlichen Klimawandels bedeuten würde. Indirekt tangiert eine *kritische und möglichst effektive Berücksichtigung sozialer Aspekte* somit durchaus die Klimaperformanz der europäischen EE-Politik.

Bereits in der 2006 erschienenen EU-Strategie für Biokraftstoffe wurde vor möglichen sozialen Konsequenzen durch vermehrte Biokraftstoffnutzung gewarnt. Thematisiert wurde unter anderem die Zunahme von Nahrungsmittelpreisen durch die potentielle „Konkurrenz zwischen der Erzeugung von Biokraftstoffen und von Nahrungsmitteln“ (KOM 2006c: 7) sowie die mögliche Verdrängung lokaler Gruppen durch die Urbarmachung neuer Anbauflächen in Entwicklungsländern (KOM 2006b). Vor diesem Hintergrund wird gefordert, dass soziale Negativkonsequenzen „quantifiziert und erforderlichenfalls durch eindeutige Gesetzesrahmen verhindert werden“ (KOM 2006c: 7). Hinsichtlich der Basis etwaiger sozialer Probleme im Sinne einer möglichen Konkurrenzsituation bei der Nutzung von Biomasse attestiert der Annex der EU-Strategie allerdings „little understanding whether this competition will actually arise“ (KOM 2006b: 31). Der Unsicherheitsfaktor hinsichtlich des Ausmaßes, der konkreten Ausprägungen sowie möglicher Prüfmechanismen für soziale Aspekte der Biokraftstoffproduktion ist somit hoch. Für die Entwicklung regulatorischer Kriterien identifiziert die Kommission ferner das Problem, dass es einem hohen Aufwand bedarf und teils nicht möglich ist, *bestimmte* soziale Auswirkungen mit *bestimmten* Biokraftstoff- oder Biomasselieferungen in Verbindung zu bringen (KOM 2008e). Eine eindeutige Ursache-

Wirkung-Beziehung ist allerdings bereits ohne dieses Problem schwierig auszumachen, da negative soziale Entwicklungen (z.B. mangelhafter Arbeitnehmerschutz) auch durch andere Umstände (mit-)verursacht werden können (z.B. durch fehlende Arbeitsschutzgesetze). Darüber hinaus weist die Folgenabschätzung des Klima- und Energiepakets auf das Praxisproblem hin, dass verbindliche soziale Nachhaltigkeitskriterien für sämtliche Liefer- und Produzentenländer, also auch für Staaten außerhalb des gemeinsamen Marktes, womöglich gegen das Recht der Welthandelsorganisation (engl. ‚World Trade Organisation‘, WTO) verstoßen würden. Soziale Aspekte sollten daher nicht verbindlich festgelegt, sondern durch weitreichende Berichts- und Monitoringpflichten fortwährend überprüft werden (KOM 2008e). Vor diesem Hintergrund schließt sich auch die vorliegende Arbeit der Position an, *dass eine kritische und möglichst effektive Berücksichtigung sozialer Aspekte der Biokraftstoffproduktion in erster Linie durch effektive Berichts- und Kontrollpflichten sichergestellt werden sollte.*

Im KOM-Vorschlag werden jene Berichtspflichten primär in Art. 20 Abs. 5 vorgestellt. Folgende Prüfkategorien haben dabei direkten oder indirekten Bezug zu potentiell gesellschaftlich nachteiligen Folgen einer gesteigerten Biokraftstoffnachfrage:

- „(b) die Auswirkungen einer gesteigerten Nachfrage nach Biokraftstoffen auf die Nachhaltigkeit in der Gemeinschaft und in Drittländern;
- (c) die Auswirkungen der Biokraftstoffstrategie auf die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln in Exportländern, die Frage, inwieweit sich die Menschen in Entwicklungsländern diese Nahrungsmittel leisten können, sowie weiterreichende Aspekte der Entwicklung und
- (d) die Auswirkungen einer gesteigerten Nachfrage nach Biomasse auf die Sektoren, die Biomasse einsetzen.“

In Art. 23 Abs. 4 der finalen Richtlinie werden diese Pflichten im Kern übernommen. Ferner wird in Abs. 1 festgelegt, dass die KOM nun neben Rohstoffpreisänderungen und der Nahrungsmittelsicherheit auch etwaige Verdrängungseffekte überwachen soll. Hierzu soll die KOM auch einen Dialog mit der Zivilgesellschaft führen, was im Entwurf ebenfalls nicht vorgesehen war (Art. 23 Abs. 2 EE-RL). Darüber hinaus wird die soziale Komponente nun explizit in Art. 17 der Richtlinie zu den Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe und flüssige Brennstoffe aufgenommen. So heißt es in Art. 17 Abs. 7, dass die Kommission „alle zwei Jahre über die Folgen einer erhöhten Nachfrage nach Biokraftstoff im Hinblick auf die soziale Tragbarkeit (...) sowie über die Folgen der Biokraftstoff-Politik der Gemeinschaft hinsichtlich der Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln zu erschwinglichen Preisen, insbesondere für die Menschen in Entwicklungsländern“ berichten soll. Auch soll in diesen Prüfdokumenten, von denen das erste im Jahr 2012 fällig wird, auf die „Wahrung von Landnutzungsrechten“ eingegangen werden. Daneben ist in den Berichten anzugeben, ob ein Drittland, welches „eine bedeutende Rohstoffquelle für in der Gemeinschaft verbrauchte Biok-

raftstoffe“ darstellt, bestimmte Übereinkünfte der Internationalen Arbeitsorganisation ratifiziert hat (z.B. Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit). Auf Grundlage dieser Berichte schlägt die Kommission „gegebenenfalls Korrekturen vor, insbesondere dann, wenn nachgewiesen wird, dass sich die Biokraftstoffherstellung in erheblichem Maße auf die Nahrungsmittelpreise auswirkt“. Darüber hinaus werden bei der 2014 anstehenden Beurteilung der weiteren Biokraftstoffpolitik der EU („Review Clause“) auch soziale Faktoren berücksichtigt. Die Verbindlichkeit der reflexiven Qualität der Richtlinie erhält dadurch auch an dieser Stelle zusätzliche Glaubwürdigkeit.

Aus klimaperformativer Sicht ist die vergleichende Beurteilung des KOM-Vorschlags und der EE-Richtlinie hier eindeutig: Die Regelungen für eine kritische und möglichst effektive Berücksichtigung sozialer Aspekte sind in der finalen Richtlinie deutlich umfassender.

Insgesamt sind die Regelungen der finalen Richtlinie im Transportbereich somit als geringfügig ambitionierter zu bezeichnen als die des KOM-Vorschlags. Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch der beschlossene Rechtsakt zahlreiche grundlegende Defizite aufweist (z.B. keine technologiespezifischen Subziele und fehlende verbindliche Berücksichtigung von ILUC).

#### **11.1.4 EE-Harmonisierung und Kooperationsmechanismen**

Die Harmonisierung von EE-Förderinstrumenten sowie die Einführung von Kooperationsmechanismen zur effizienten Realisierung eines hohen EE-Anteils stellen das erste sektübergreifende Themenfeld des Prozesses dar. Die dem zugrundeliegende „Best Practice“ des „EU Climate Policy Trackers“ besteht im Grundsatz einer *maximalen Nutzung sämtlicher EE-Potentiale für die Erzeugung von Strom sowie Wärme und Kälte*. Indikator zur Umsetzung dieser Prämisse ist die *Etablierung effizienter Instrumente zur Sicherstellung einer möglichst hohen und technologisch breiten EE-Nutzung*. Der Indikator wird im Tracker nicht direkt erwähnt, sondern mittelbar aus dem dort aufgeführten Anspruch abgeleitet, EU-weit sämtliche EE-Potentiale (inklusive der Hochpreistechnologien) zu entwickeln (Höhne u.a. 2011: 22f).

Aufgrund dieser indirekten Positionierung werden vor Betrachtung der entsprechenden Positionen des KOM-Vorschlags und der finalen Richtlinie zunächst mögliche Potentiale, Herausforderungen sowie konkrete Policy-Optionen in diesem Themenfeld vorgestellt. Diesbezüglich stellt sich insbesondere die Frage der Angemessenheit sowie der konkreten Form einer Harmonisierung der EE-Förderung und der Etablierung von Kooperationsmechanismen auf EU-Ebene. Der KOM-V schlägt diesbezüglich die europaweite Einführung eines Systems handelbarer EE-Zertifikate vor. Der ökonomische Vorteil eines solchen Systems

ergibt sich aus der effizienten Nutzung komparativer Kostenvorteile. Die Standortwahl für die Produktion von erneuerbarer Energie würde nicht mehr ausschließlich von den variierenden wirtschaftlichen, sozialen und insbesondere natürlichen Gegebenheiten innerhalb *eines Landes* abhängen, sondern könnte die Situation in der *gesamten EU* berücksichtigen (Capros u.a. 2008: 23).

Gleichzeitig impliziert die Einführung eines EU-weiten virtuellen EE-Handels Herausforderungen in drei Feldern. *Erstens* hätten EE-Produzenten potentiell in demjenigen Mitgliedstaat Anrecht auf Förderung, in dem sie ihre Zertifikate verkaufen. Somit würde ein zusätzlicher Wettbewerb um die attraktivsten Fördermechanismen neben die generelle Wettbewerbsverschärfung durch die Vergrößerung des Marktes treten. Dies könnte das Fortbestehen nationaler Förderinstrumente gefährden, die Planbarkeit des EE-Ausbaus auf nationaler Ebene erschweren und ein unsicheres Investitionsklima erzeugen (KOM 2008e: 105). *Zweitens* besteht die Gefahr, dass durch eine rein marktbasierete EU-weite EE-Förderung Investitionen in Hochpreistechnologien abnehmen und sich die technologische Innovation verlangsamt (KOM 2008e; KOM 2008b). *Drittens* könnte eine marktorientierte und länderübergreifende EE-Förderung nationale Bemühungen schmälern, die eigene Netzinfrastruktur auszubauen, was wiederum die Entwicklung des eigenen EE-Potentials negativ beeinflussen könnte (KOM 2008e).

Hinsichtlich der künftigen Regelsetzung der EE-Harmonisierung bzw. -Kooperation wurden während des Politikprozesses vier Policy-Optionen diskutiert, die jeweils variierende Konsequenzen für die Sicherstellung einer möglichst hohen und technologisch breiten EE-Nutzung nach sich ziehen. Die *erste* Option bestand in einer Beibehaltung des Status quo, also eines rein physischen EE-Handels zwischen den Mitgliedstaaten ohne neue Harmonisierung- oder Kooperationsoptionen. Dadurch würden THG-Mitigationsoptionen ungenutzt bleiben und höhere Kosten für die nationale Zielerreichung verursacht werden (KOM 2008e: 95ff). Als *zweite* Option stand eine partielle Marktöffnung im Raum, also die Etablierung eines Systems handelbarer EE-Zertifikate, in der nationale Regierungen selber festlegen, wann und wie sie die Vorteile eines solchen Systems nutzen wollen (also opt-in- bzw. opt-out-Lösung). Demnach hätten Mitgliedstaaten die Möglichkeit, entweder nur EE-Importe, nur EE-Exporte, oder aber sowohl Im- als auch Exporte zu beschränken. Sämtliche Optionen gehen aus Marktperspektive mit bestimmten Nachteilen einher (z.B. Verteuerung der EE-Zielerreichung bei Begrenzung von EE-Importen). Auf der anderen Seite wären die nationalen Fördermechanismen geschützt und die Kontrolle über die Zielerreichung bliebe größtenteils bei den Mitgliedstaaten (KOM 2008e: 106ff). Die *dritte* Option bestand in einer unbeschränkten Öffnung des virtuellen EE-Handels. Die drei zentralen potentiellen Problem-

felder eines solchen Vorgehens wurden bereits oben thematisiert. Als *vierte* und letzte Option wurden (insbesondere im formellen Teil des Prozesses) Kooperationsmechanismen auf mitgliedstaatlicher Ebene diskutiert (statistische EE-Transfers sowie gemeinsame EE-Projekte, Förderregeln und Zielzusammenlegung).

Nun stellt sich die Frage, welche dieser Optionen aus Perspektive der Klimaperformanz am höchsten zu bewerten ist. Aus ökonomischer Sicht erscheint *ceteris paribus* ein europaweiter EE-Fördermechanismus langfristig angeraten (KOM 2008e: 101). Eine entsprechende Harmonisierung würde die Zielerreichung erleichtern, nicht zuletzt weil sich der Ausbau des europaweiten EE-Anteils stärker an natürlichen Potentialen ausrichten könnte. Diese Punkte sprechen somit auf den ersten Blick für eine rasche und möglichst unbegrenzte Vereinheitlichung. Auf den zweiten Blick fällt aber auf, dass neben der angesprochenen Varianz des natürlichen EE-Vorkommens auch deutliche Unterschiede in Aufbau und Umfang nationaler Fördersysteme bestehen. Insbesondere eine rasche und weitgehende Harmonisierung auf Zertifikatebasis könnte das Funktionieren jener Systeme, die auf die *nationalen* Gegebenheiten ausgerichtet sind, daher gefährden und zu einer Verschlechterung von Investitionsbedingungen führen sowie kurz- und mittelfristig den EE-Ausbau bremsen.

Weiterhin erscheint es vor dem Hintergrund der Erfahrungen der beiden Hauptförderinstrumente für EE – Einspeisevergütungen auf der einen und handelbare EE-Zertifikate auf der anderen Seite – abwegig, dass gerade letztgenannter Mechanismus trotz seiner faktisch schwächeren Ergebnisse im Vergleich zu Einspeisevergütungen im KOM-V als Harmonisierungsbasis ausgewählt wurde. So weist Toke (2008: 2) darauf hin, dass zum damaligen Zeitpunkt bereits eine deutliche Mehrzahl der (auch von der KOM selbst) durchgeführten Studien nahelegte, dass Länder mit Einspeisevergütungen eine schnellere EE-Marktdurchdringung erreichen als diejenigen Staaten, die auf Zertifikate setzten (z.B. Butler & Neuhoff 2008; KOM 2008b; KOM 2005f; Mitchell, Bauknecht & Connor 2006; Lauber 2004; Lauber & Toke 2005). Auch verzögert sich die Marktreife von Hochpreistechnologien auf Grundlage eines zertifikatebasierten Fördermechanismus und das Investitionsrisiko nimmt zu (Fouquet & Johansson 2008: 4f). Vor diesem Hintergrund gelangen Fouquet und Johansson (2008: 8) zu dem Schluss, dass die Präferenz der federführenden DG TREN im KOM-Vorschlag für ein zertifikate- anstatt eines einspeisebasierten Systems „is not supported by evidence“.

Dies wird auch von der kommissionseigenen Folgenabschätzung unterstützt, die parallel zum Kommissionsvorschlag veröffentlicht wurde und die Ambivalenz bzw. Uneinigkeit innerhalb der KOM verdeutlicht. So spricht sich dieses Dokument für einen „cautious approach“ hinsichtlich der EU-weiten Marktöffnung für EE aus (KOM 2008e: 102). Den Mitgliedstaaten müsse demnach ein adäquater Ermessensspielraum eingeräumt werden, um die

Geschwindigkeit der Marktöffnung sowie deren Umfang zu steuern. Unter dem Strich spricht sich die KOM somit für die Möglichkeit einer Beschränkung von EE-Im- und Exporten durch die Mitgliedstaaten aus (KOM 2008e: 109).

Ein (zunächst) zurückhaltender Ansatz wird daher vor dem Hintergrund der performativen Prämissen dieser Arbeit unterstützt. Die beiden aufgeführten Optionen der partiellen Marktöffnung mit opt-in- bzw. opt-out-Option der Mitgliedstaaten (oben: Option 2) sowie die Etablierung von Kooperationsmechanismen (oben: Option 4) werden vor diesem Hintergrund als eine erstrebenswerte Herangehensweise eingestuft. Dabei sollten klare und möglichst einheitliche Regelungen verfasst werden, über welchen Zeitraum nationale Beschränkungen des EE-Im- und Exports bestehen dürfen und wie weitgehend diese sind (z.B. klare Vorgaben ab welchem Niveau der (Zwischen-)Zielerreichung der Erwerb extern produzierter EE freigegeben ist). Auch sollten Regeln zur schrittweisen Vereinheitlichung der Förder-systeme bzw. zumindest des Subventionsniveaus verabschiedet werden. Hinsichtlich der Kooperationsmechanismen ist darauf zu achten, dass diese eine effiziente Zielerreichung unterstützen, ohne dabei der Erschließung nationaler EE-Potentiale entgegenzustehen oder anderweitige ‚Loopholes‘ zu schaffen, die dem Gebot eines hohen EE-Anteil zuwiderlaufen.

Der Vorschlag der Kommission legt in Art. 9 Abs. 1 fest, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die ihre jeweiligen Zwischenziele erreicht haben, erzeugte erneuerbare Energie in Form von Herkunftsnachweisen an andere Mitgliedstaaten übertragen dürfen. Somit kann erzeugte EE erst dann dem Ziel eines anderen Mitgliedstaats angerechnet werden, wenn innerhalb des Produktionslandes die Zwischenziele erreicht wurden. Es liegt somit – wie bei Option 2 vorgestellt – eine Exportbeschränkung vor. In Art. 9 Abs. 3 KOM-V wird weiter ausgeführt, dass Herkunftsnachweise (welche die Funktion von EE-Zertifikaten übernehmen sollen) „zwischen Personen in verschiedenen Mitgliedstaaten übertragen werden“, es sich also um ein marktbasierendes Handelssystem ohne direkte staatliche Kontrolle handelt. Allerdings beinhaltet der KOM-Vorschlag eine weitere Bestimmung zum Schutz nationaler Interessen. So wird in Art. 9 Abs. 2 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Einführung eines „Systems der Vorabgenehmigung“ eingeräumt (Opt-out-Klausel). Ein solches System würde es den Mitgliedstaaten erlauben, Im- und Exporte von EE in Form von Herkunftsnachweisen zu verhindern, sollten sie dadurch in ihrer Fähigkeit beeinträchtigt sein, „eine sichere und ausgewogene Energieversorgung zu gewährleisten, oder wenn damit zu rechnen ist, dass diese Übertragung dem Erreichen der ihrer Förderregelung zugrunde liegenden Umweltziele zuwider läuft“. Somit führt der KOM-Vorschlag hier ein weiteres Schutzinstrument für nationale Interessen ein, wobei dessen Funktionsweise und regulatorische Durchsetzungskraft

wenig spezifiziert werden. So wird im Zuge der Fallanalyse deutlich werden, dass die juristische Belastbarkeit dieser Opt-out-Regelung aufgrund der rechtlich illegitimen Handelsbeschränkung des Guts „Energie“ stark anzuzweifeln ist.

Die finale EE-Richtlinie verfolgt einen grundlegend abgeänderten Ansatz. Zunächst wird die Funktion eines Herkunftsnachweises insofern eklatant beschnitten, als dass sie nicht mehr für den virtuellen EE-Handel eingesetzt werden können (Art. 2 Buchstabe j) EE-RL). Gleichzeitig werden neue Kooperationsmechanismen eingeführt. So wurde erstens die Möglichkeit von „statistischen Transfers“ aufgenommen, wodurch eine entsprechende Übertragung „einer bestimmten Menge an Energie aus erneuerbaren Quellen aus einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat“ ermöglicht wird (Art. 6 Abs. 1 EE-RL). Zweitens sieht Art. 7 Abs. 1 EE-RL die Möglichkeit gemeinsamer EE-Projekte zwischen mindestens zwei Mitgliedstaaten vor, in denen diese bei der „Erzeugung von Elektrizität, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Quellen zusammenarbeiten“. Diese Kollaboration kann private Betreiber einschließen und laut Art. 7 Abs. 1 EE-RL auch Projekte mit und in Drittländern umfassen. Letztgenannte Option wird drittens in Art. 9 Abs. 2 EE-RL weiter ausgeführt. Demnach kann EE-Elektrizität aus einem Drittland dann für ein mitgliedstaatliches Ziel berücksichtigt werden, wenn sie (a) in der EU verbraucht wird, (b) die produzierende Anlage nach dem 25. Mai 2009 gebaut wurde bzw. die EE-Elektrizität durch Kapazitätserhöhungen generiert wurde und (c) für die exportierte Elektrizitätsmenge bis auf Investitionsbeihilfen für die Anlage keine weiteren Subventionen des Drittlandes gewährt wurden. Viertens ist es nun möglich, dass mindestens zwei Mitgliedstaaten gemäß Art. 11 Abs. 1 EE-RL „auf freiwilliger Basis beschließen, ihre nationalen Förderregelungen zusammenzulegen oder teilweise zu koordinieren“.

Vor diesem Hintergrund sind die Regelungen der finalen Richtlinie als klimaperformativ ambitionierter einzustufen als die des KOM-Vorschlags. Letzterer hätte durch die übereilte Harmonisierung auf Grundlage eines Zertifikatesystems den erfolgreichen Mechanismus der Einspeisevergütungen auf nationaler Ebene verdrängt und den EE-Ausbau möglicherweise gehemmt. Die neu eingeführten Kooperationsmechanismen sind demgegenüber positiv einzustufen. Dabei eröffnet sich durch die mögliche Zusammenlegung nationaler Fördersysteme indirekt auch die Chance eines opt-in. Ferner ist hinsichtlich der Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit Drittstaaten hervorzuheben, dass durch den Ausschluss von Importen von subventioniertem EE-Strom die Zusätzlichkeit der EE-Produktion sichergestellt wird.

### 11.1.5 EE-Ziele

Eine weitere übergreifende ‚Best Practice‘ besteht in der *Sicherstellung regulatorischer Rahmenbedingungen, welche die Umsetzung von Klimazielen wahrscheinlicher machen*. Jene Rahmenbedingungen schlagen sich auf Indikatorenebene in einem niedrigen Niveau an Freiwilligkeit im Sinne *fixer Ziele und effektiver Sanktionsmechanismen* nieder (Höhne u.a. 2011: 39).

Der Richtlinienvorschlag enthält neben dem Ziel eines 10% EE-Anteils im Transportbereich keine weiteren sektorspezifischen Unterziele (Art. 3 Abs. 3 KOM-V). Hinsichtlich der indikativen nationalen Zielpfade zur Erreichung des 20%-EE-Ziels bis 2020 „sorgen“ die Mitgliedstaaten dafür, dass ihr EE-Anteil entsprechend zunimmt (Art. 3 Abs. 1 KOM-V). Diesbezüglich ergreifen sie „geeignete Maßnahmen“ um Zwischenziele für 2012, 2014, 2016 und 2018 zu erfüllen (Art. 3 Abs. 2 KOM-V). Diese werden in nationalen Aktionsplänen festgehalten, die Richtziele „für die Anteile von Energie aus erneuerbaren Quellen im Verkehrs-, Strom- sowie Wärme- und Kältesektor“ enthalten (Art. 14 Abs. 1 KOM-V). Die nationalen Oberziele werden dabei individuell je nach Wirtschaftskraft und bisherigen Bemühungen im EE-Sektor festgelegt (Anhang I, Teil A KOM-V). Falls ein Zwischenziel nicht erreicht werden sollte, verpflichten sich die Mitgliedstaaten dazu, einen neuen Aktionsplan mit überarbeiteten Maßnahmen zu entwickeln, welcher die künftige Zielerreichung (theoretisch) sicherstellt (Art. 4 Abs. 3 KOM-V). Darüber hinaus wird in Art. 5 Abs. 2 KOM-V festgelegt, dass Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen auch erneuerbare Energie zu ihrem 2020-Ziel hinzurechnen können, die in Anlagen produziert wird, die bis 2022 in Betrieb genommen werden. Die beiden Voraussetzungen dafür sind, dass mit dem Bau der Anlage vor 2016 begonnen wurde und sie eine Produktionskapazität von mindestens 5000 MW aufweist (sogenannter ‚Large Project Clause‘).

Bei Betrachtung von Artikel 3 der finalen Richtlinie fallen zunächst keine tiefgreifenden Veränderungen im Vergleich zum KOM-Vorschlag auf. Erwähnenswert ist, dass der 20%-Anteil nun explizit in Absatz 1 aufgenommen wurde (KOM-V: implizit in Anhang I, Teil A). Ferner werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, zur leichteren Zielerreichung Maßnahmen zur Energieeffizienz und Energieeinsparung zu ergreifen (Art. 3 Abs. 1 EE-RL). Auch die numerischen Werte des Transportziels (nach wie vor 10%) sowie der nationalen 2020-Ziele bleiben unverändert (Art. 3 Abs. 1 und 4 EE-RL). Anders verhält es sich mit den nach wie vor unverbindlichen Zwischenzielen der Mitgliedstaaten, deren Berechnungsformel in Anhang I, Unterpunkt B festgehalten ist. Diese sind für die ersten beiden Wegmarken 2012 und 2014 nun auf einem niedrigeren Niveau festgelegt als im KOM-Vorschlag, was stärkere

Bemühungen im Zeitraum nach 2014 impliziert. Die Erreichung der nationalen 2020-Ziele wird somit erschwert.

Auch der (ohnehin schwache) „Sanktionsmechanismus“ im Sinne einer Überarbeitung der Aktionspläne wird abgemildert. So legt Art. 4 Abs. 4 EE-RL nun zusätzlich fest, dass, „[w]enn der Mitgliedstaat nur geringfügig hinter dem indikativen Zielpfad zurückgeblieben ist, (...) der Mitgliedstaat von der Verpflichtung entbunden wird, einen geänderten Aktionsplan für erneuerbare Energie vorzulegen“. Der ‚Large Project Clause‘ wird in die Artikel der Kooperationsmechanismen integriert. So legt Art. 9 Abs. 3 EE-RL nun fest, dass in der EU verbrauchte EE-Elektrizität aus Drittstaaten nur dann nationalen EE-Zielen hinzugerechnet werden darf, wenn (verbindlich) zu errichtende Übertragungsleitungen vor 2022 in Betrieb genommen werden und die Elektrizität aus einer Anlage stammt, die im Zuge eines gemeinsamen Projekts errichtet bzw. erweitert wurde. Eine Mindestkapazität wird zwar nicht mehr direkt festgelegt, die Voraussetzung neuer Verbindungsleitungen lässt die Regelung allerdings nur für entsprechend große Projekte einschlägig erscheinen.

Schließlich sieht Art. 23 Abs. 8 Buchstabe c) EE-RL eine Revision der Richtlinie bis Ende 2014 vor. Diese Überprüfung soll zum einen die Mechanismen der Zusammenarbeit begutachten (Basis: Auswirkungen auf nationale EE-Fördermechanismen und Kosteneffizienz) und zum anderen aktuelle technologische Entwicklungen einbeziehen. Auf dieser Grundlage sind Schlussfolgerungen „in Bezug auf die Verwirklichung des Ziels, auf Gemeinschaftsebene 20 % der Energie aus erneuerbaren Quellen zu gewinnen, zu ziehen“. Daraufhin kann die KOM gegebenenfalls Änderungsvorschläge vorlegen, die sich allerdings „weder auf das Ziel von 20 % noch auf die Kontrolle der Mitgliedstaaten über nationale Förderregelungen und Maßnahmen der Zusammenarbeit auswirken“ dürfen.

Unter dem Strich ist festzuhalten, dass die EE-Ziele sowohl im KOM-Vorschlag als auch in der EE-Richtlinie zwar verbindlich sind, effektive Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen jedoch fehlen. Aus Klimaperformanzperspektive schneidet der KOM-Vorschlag insbesondere deshalb besser ab, weil dort ambitioniertere Zwischenziele für die Mitgliedstaaten festgelegt wurden als in der finalen Richtlinie. Auch ist die Inklusion einer höchst unspezifischen Revisionsklausel in der finalen Richtlinie negativ einzustufen, da sie die zur Investitionsunsicherheit beitragen könnte. Der ‚Large Project Clause‘ eröffnet die Möglichkeit einer späteren Zielerreichung (2022) und ist daher aus performativer Sicht abzulehnen.

## 11.2 Januar 2005 bis Februar 2006 – Zielsetzung vor Problemanalyse

„The critical voices were certainly not heard when the target was decided. (...) That was not really subject to a technical discussion between the services. I know where it comes from, but it was certainly not thanks to contributions from six or seven DGs, as you might have expected.”

*(KOM 5 (46f)<sup>88</sup> über den kommissionsinternen Austausch- und Entscheidungsprozess vor der internen Festlegung auf ein 10%-Biokraftstoffziel)*

Wie in der Einleitung dieses Kapitel ausgeführt, wird im folgenden Abschnitt zunächst der Zeitraum Januar 2005 bis Februar 2006 aufgearbeitet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in dieser frühen Prozessphase noch verhältnismäßig wenig relevante Foren anzutreffen sind, weshalb hier nur eine nach “Oberdimensionen“ strukturierte Darstellung der Klimaperformance und der demokratischen Legitimation stattfindet. Daher enden die folgenden Ausführungen auch zunächst nicht mit einem Subabschnitt zum Demokratie-Klimaperformance-Nexus, welcher in den folgenden drei Phasen allerdings explizit beschrieben wird. Gleichzeitig weist das obige Zitat auf teils wichtige Weichen hin, die bereits hier gestellt werden.

### 11.2.1 Klimaperformative Entwicklung

Im ersten Jahr des Policy-Prozesses liegt der inhaltliche Fokus auf der künftigen Biokraftstoffpolitik der Union, wobei auch bei anderen Themen Akzente gesetzt werden. So wird im Bereich der EE-Stromerzeugung dessen potentieller EU-weiter Anteil bis 2020 sowohl vom wissenschaftlich dominierten Auftragskonsortium FORRES („For Renewable Energy Sources“) als auch durch das breit besetzte Europäische Energie- und Verkehrsforum auf 22,5% bis 34% geschätzt (Ragwitz u.a. 2005: XV; Zervos 2005). Daneben fordert das EP eine stärkere Kooperation Europas mit Nordafrika bzw. dem gesamten Mittelmeerraum bei der Erschließung des EE-Potentials in der Region (EP 2005: 13).

Hinsichtlich künftiger Rechts- und Zielsetzungen im Bereich der erneuerbaren Wärme- und Kälteproduktion unterstützen sowohl die nationalen Energieagenturen im Projekt ‚Renewable Energy Action‘ (REACT) als auch das Europäische Energie- und Verkehrsforum die Festlegung verbindlicher nationaler Ziele (Egger & Zervos 2006; REACT 2005a). Das letztgenannte Gremium setzt sich außerdem für den obligatorischen Einsatz entsprechender EE-Technologien bei Neubauten und Renovierungen ein (Egger & Zervos 2006). Auch einige Mitgliedstaaten lassen bei der Sitzung des Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL) am 6.

---

<sup>88</sup> Eine Liste mit Details zu den Interviewpartnern, deren Zitate in dieser Arbeit genutzt werden, findet sich in Annex 1 und *nicht* im Literaturverzeichnis. Ferner werden sämtliche direkte wie indirekte Interviewzitate mit Seitenangaben aus den angefertigten Transkripten belegt.

Februar 2006 zumindest Unterstützung für den Ausbau dieses EE-Bereichs erkennen (DE, FI, FR, UK) (Rat 2006b: 4).

Im Transportsektor befürworten zu diesem Zeitpunkt sämtliche (involvierten) Akteure einen höheren Biokraftstoffanteil, wobei innerhalb der EU-Institutionen die stärksten Fürsprecher in der DG TREN zu finden sind (z.B. KOM 2005e: 19).<sup>89</sup> Als politisches Implementierungsinstrument wird meist, unter anderem im Zuge der Konsultation oder im Aktionsplan für Biomasse, eine verbindliche Mindestbeimischung gefordert (z.B. 20% im Jahr 2030 vom Projektkonsortium ‚Clear Views on Clean Fuels‘, VIEWLS 2005: 13). Unterschiede bei Positionen, Schwerpunktsetzungen und der Betonung möglicher Unsicherheiten liegen insbesondere hinsichtlich der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen sowie dem gewünschten Anteil von Importen vor. So sehen einige Akteure bzw. Foren eine Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen durch Biokraftstoffe der ersten Generation und zeitnah auch der zweiten Generation als sehr sicher an (z.B. DG TREN, VIEWLS) (DG TREN 2005; VIEWLS 2005: 37). Auf der anderen Seite machen die Mitglieder des VIEWLS-Projekts selber darauf aufmerksam, dass der Zeitpunkt der Marktreife von Biokraftstoffen der zweiten Generation noch höchst unsicher sei (VIEWLS 2005: 37). Ferner unterstützt die DG AGRI zwar generell einen höheren Biokraftstoffanteil, betont allerdings in der Biokraftstoffstrategie ungleich stärker als die DG TREN im Aktionsplan mögliche Negativkonsequenzen (z.B. Abnahme Wasserverfügbarkeit und -qualität, Erosion) (KOM 2006c: 7; KOM 2006b: 16f).

Innerhalb des Rates fordern einige Delegationen, dass durch eine künftige Nachhaltigkeitszertifizierung kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand für die Marktteilnehmer anfallen dürfe (FR, SK, IE, LV, PT, FI, SE). Großbritannien erachtet diesbezüglich die ‚Cross Compliance‘-Anforderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik für innerhalb der EU produzierte Biomasse als ausreichend (Rat 2006b: 2). Auch steht der Rat Importen, insbesondere zur Herstellung von Bioethanol, eher skeptisch gegenüber, was der Position vieler Teilnehmer der öffentlichen Konsultation zum Aktionsplan entspricht (Kavalov & Peteves 2005: 8,10; Rat 2006a: 8). Obwohl sich die Kommission letztlich auf einen ausgewogenen Ansatz zwischen EU-Produktion und Importen einigt, setzt sich die DG AGRI weiter für EU-interne Potentiale ein (u.a. durch die Nutzung stillgelegter Flächen) (KOM 2006b: 31).

Neben dem Transportbereich widmen sich einige Foren und Akteure auch dem Thema der Harmonisierung von EE-Fördermechanismen. So votieren neben dem EP beispielsweise

---

<sup>89</sup> Zur kommissionsinternen Aufgabenverteilung: DG TREN war die federführende Arbeitseinheit der KOM bei der Entwicklung des EE-Richtlinienvorschlags. Daneben waren insbesondere die DGs AGRI und ENV involviert. Erstere war primär an der Mitgestaltung der Biokraftstoffthematik interessiert, wobei Landwirtschaftskommissarin Fischer-Boell hier persönlich starkes Engagement zeigte. Daneben beschäftigten sich auch Mitarbeiter der DG ENV mit den biokraftstoffrelevanten Teilen des Vorschlags, inklusive der Nachhaltigkeitskriterien (ZGO 8: 8ff).

auch die Mitglieder des REACT-Konsortiums und des Europäischen Energie- und Verkehrsforums auf lange Sicht für eine Harmonisierung, kurz- und mittelfristig allerdings für eine Beibehaltung des nationalen Ansatzes (REACT 2005a: 16; Zervos 2005). Erstmals spricht sich auch die Kommission in der Mitteilung über die Förderung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen gegen eine kurz- und für eine mittel- bzw. langfristige Harmonisierung aus und bewertet – wie unter anderem auch das EP – Einspeisevergütungen im Vergleich zu quotenbasierten Modellen als überlegen (KOM 2005d: 7; KOM 2005f: 12). Gleichzeitig unterstützt sie, wie wiederum das Energie- und Verkehrsforum, eine engere EE-Koordinierung auf nationaler Ebene, um die Basis für eine künftige Angleichung zu schaffen (KOM 2005f: 18). Die Kommission, und insbesondere die federführende DG TREN, hat somit das Feedback der Akteure aus der Konsultation zur Mitteilung und weiteren Gesprächen mit Schlüsselakteuren, unter anderem mit dem Europäischen Energie- und Transportforum, berücksichtigt und eine Neuausrichtung vorgenommen.

### **11.2.2 Demokratische Legitimation**

Neben der klimaperformativen Entwicklung sind in dieser frühen Prozessphase auch erste Tendenzen hinsichtlich der demokratischen Legitimation auszumachen. Insbesondere in Bezug auf die Öffentlichkeit der Debatte sind zahlreiche Unzulänglichkeiten augenfällig. So sind die kommissionsinternen Dynamiken zur Genese des Aktionsplans und der Biokraftstoffstrategie nicht nachvollziehbar, obgleich Interviewaussagen und das Protokoll der Sitzung der ‚External Stakeholders Group‘ (ESG) Konflikte zwischen den Generaldirektionen nahelegen (Heinz 2005). Auch sind keinerlei inhaltliche Informationen über die eigens von der KOM eingerichtete beratende ‚External Expert Group‘ verfügbar, obwohl diese mutmaßlich eine wichtige Rolle im Entstehungsprozess der Strategie spielte. Daneben veröffentlicht die DG TREN nur stark aggregierte Informationen über das Teilnehmerfeld der Konsultation zum Aktionsplan, was eine akteursgruppenspezifische Nachzeichnung von Positionen und somit den Erkenntniswert der Befragung insgesamt stark einschränkt. Demgegenüber sind Debatten und/oder Ergebnisse von Stakeholder-Foren, insbesondere vom REACT-Projekt und der ESG, besser nachvollziehbar, wobei auch hier einige Informationsdefizite feststellbar sind (z.B. beim Europäischen Energie- und Verkehrsforum). Die Positionen der Ratsmitglieder zu Bioenergiethemen sind zu diesem Zeitpunkt dank der Sitzung des SAL am 6. Februar 2006 anderen Akteuren zugänglich (Rat 2006b).

Auch hinsichtlich symmetrischer und repräsentativer Teilhabebedingungen sind deutliche Mängel festzustellen. So dominieren in zahlreichen zentralen Foren ausgewählte Personengruppen (z.B. nationale Energieagenturen bei REACT, der ‚External Expert Group‘ und dem

„European National Energy Agencies Network“ (EnR); Industrievertreter bei der Experten-  
gruppe „A Competitive Automotive Regulatory System for the 21st century“ (CARS 21)  
oder der ESG). Akteure aus dem NGO- und dem Wissenschaftsbereich sind demgegenüber  
in vielen Fällen nicht Teil jener Foren oder sind zahlenmäßig nur marginal vertreten. Auch  
sind Parlamentarier (oder deren Mitarbeiter/Referenten) bislang nicht involviert.

Auf der anderen Seite gibt es mit FORRES, dem VIEWLS-Projekt und dem Europäischen  
Energie- und Verkehrsforum auch Positivbeispiele, die einer vergleichsweise diversen Ak-  
teurszusammensetzung eine Teilhabemöglichkeit geboten haben. Negativ fällt wiederum  
auf, dass insbesondere das letztgenannte Gremium, wie auch das Amsterdam Forum für  
nachhaltige Energie, geringes inhaltliches Gewicht auf den Aktionsplan und die Biokraft-  
stoffstrategie haben entfalten können, obwohl beide explizit als Foren der Einbeziehung er-  
wähnt sind (KOM 2005c: 4; KOM 2006d). Andere dort aufgeführte Stakeholder-Zusam-  
menschlüsse, z.B. das Berliner Forum für fossile Brennstoffe, sind thematisch nicht oder nur  
am Rande einschlägig. Bei diesen Foren besteht somit eine deutliche Diskrepanz zwischen  
der durch die KOM *kommunizierten* Relevanz und deren *faktischem* politischen Gewicht für  
den Fortgang des Prozesses. Dies legt die Vermutung nahe, dass es sich bei einigen dieser  
Foren primär in der Tat um „Rechtfertigungsnummern“ gehandelt hat, wie von einem Kom-  
missionsmitarbeiter bezüglich des Energie- und Verkehrsforums angemerkt.<sup>90</sup> Diese „Dis-  
krepanz-These“ wird auch im Zuge der weiteren Fallanalyse berücksichtigt. Darüber hinaus  
wurde nicht kommuniziert, mit welchen nichtstaatlichen Akteuren sich die Kommission zu  
bilateralen Gesprächen getroffen hat (von der KOM werden diese Akteure als „main stake-  
holders“ bezeichnet, KOM 2005e: 5). Ferner wären aus Demokratieperspektive insbeson-  
dere Informationen zu Rolle und Gewicht der „External Expert Group“ wünschenswert ge-  
wesen.

Die Teilhabebedingungen sind somit im Prozess zum Aktionsplan und der Biokraftstoffstra-  
tegie unter dem Strich nicht gleich verteilt. Direkt regelungsbetroffene Akteure aus der In-  
dustrie und den Energieagenturen (und mit letzteren mittelbar die Mitgliedstaaten) sind in  
besonderem Maße einbezogen worden. Insbesondere aufgrund der biokraftstofffreundlichen  
Position der DG TREN liegt hier die Vermutung eines von der Positionierung bzw. der Ex-  
pertise abhängigen Zugangsmusters nahe, was in den folgenden Prozessphasen weiter zu  
evaluieren ist. Somit steigt durch das beschriebene dominierende Akteurmuster die Wahr-  
scheinlichkeit, dass kritische Positionen außen vor bleiben bzw. Debatten eindimensional  
geführt werden. Dies könnte somit das klimaperformative Niveau der Verhandlungen beein-  
flussen, was ebenfalls im Folgenden weiter analysiert wird. Trotz dieser Teilhabedefizite

---

<sup>90</sup> Information aus einem Telefonat mit einem Kommissionsbeamten vom 04.12.2012 (Einzelauskunft, nicht  
in Interviewliste aufgeführt).

muss festgehalten werden, dass hinsichtlich des Ausbaus des Biokraftstoffanteils, als dem zentralen Thema in dieser frühen Phase, eine generell positive Grundstimmung vorherrschte.

Auf der anderen Seite gab es durchaus auch schon zu diesem Zeitpunkt kritische Positionen zu Biokraftstoffen. So legt die folgende Äußerung eines Mitarbeiters der DG ENV nahe, dass innerhalb der KOM eine limitierte Zugangs- bzw. vor allem Inklusionsbereitschaft in Bezug auf Biokraftstoffe bestand (KOM 6: 15):

„But also that the green credentials of biofuels were not questioned by many people. (...) And I remember we were together at a workshop in 2005 (...) where there was our colleagues from TREN and then there was WWF, and a whole bunch of other people, and we were there as extremists because we were raising some skeptical comments about biofuels. And everyone else united basically, saying that, ‘No, no, no, we need it and we need more. It would be better‘.“

Hinsichtlich der Schaffung von Rahmenbedingungen für einen argumentativen Austausch fallen, neben den angesprochenen Teilhabedefiziten, insbesondere zwei Schwächen auf. Erstens sind die inhaltlich-thematischen Vorgaben beinahe sämtlicher Gremien zu strikt. Zweitens erschweren die organisationalen Rahmenbedingungen von Foren das Zustandekommen einer Diskussion immens. Bezüglich des ersten Punkts ist zunächst kritisch zu erwähnen, dass die kommissionsinternen ‚Inter-service Steering Groups‘ (ISGs) für den Aktionsplan und die Biokraftstoffstrategie die explizite Zielvorgabe hatten, die Zunahme des Bioenergieanteils insgesamt bzw. des Biokraftstoffanteils im Speziellen innerhalb der EU voranzutreiben (KOM 2006b: 3f). Auch bei den jeweiligen Folgenabschätzungen werden diese Ziele ex ante festgelegt, was eine *neutrale* Erfassung möglicher Vor- und Nachteile von vorne herein erschwert (KOM 2005e: 19; KOM 2006b: 2). Daneben besteht auch bei der Konsultation zu den beiden Dokumenten das primäre Ziel darin, Feedback von den Marktteilnehmern zu möglichen Ausbaustrategien ihres Marktes zu erhalten (KOM 2005e: 6). Ähnliche Vorgaben gibt es für zahlreiche beratende Foren und Konsortien<sup>91</sup>, z.B. für die Projekte REACT und VIEWLS wie auch für die ESG. Es geht explizit oder implizit<sup>92</sup> stets um Expansionsmöglichkeiten der Bioenergieerzeugung innerhalb der EU. Insbesondere die Erfassung von Risiken des zusätzlichen Biomassebedarfs kann somit nur sehr begrenzt auf einer objektiven Basis erfolgen. Falls dieses Defizit nicht im weiteren Prozessverlauf beseitigt wird, würden die beschriebenen Schwächen hinsichtlich der Teilhabe und der inhaltlichen Eindimensionalität des Prozesses dessen klimaperformative Entwicklung bereits in dieser frühen Phase

---

<sup>91</sup> Als Positivbeispiel fällt hier das FORRES-Projekt aus dem Rahmen, welches den Auftrag hatte, einen Überblick über die nationalen EE-Entwicklung der vergangenen Jahre zu erstellen und sektorspezifische Prognosen bis 2020 abzugeben (Ragwitz u.a. 2005: 23).

<sup>92</sup> Implizit war die Zielvorgabe vor allem bei VIEWLS, wo einerseits das ökonomische und ökologische Potential von Biokraftstoffen evaluiert, gleichzeitig aber bereits Produktionsmöglichkeiten für zusätzliche Biomasse in MOE-Ländern erfasst werden sollte. Eine kritische Durchführung der Potentialanalyse in Schritt eins wurde somit mittelbar zumindest erschwert.

negativ beeinflussen. Zusätzlich erschweren bestimmte Kontextbedingungen von Stakeholder-Foren die Entwicklung einer Debatte zwischen den Teilnehmern. So eröffnet beispielsweise das Programm des ESG-Treffens zwar theoretisch die Möglichkeit eines Austauschs von Positionen, faktisch lassen die Kommissionsbeamten aber bei kontroversen Themen keine weiteren Nachfragen zu (Heinz 2005: 8).

Neben diesen beiden Schwächen legt eine Interviewpartnerin einen möglichen Konflikt zwischen dem Grad der Öffentlichkeit und den Bedingungen für einen argumentativen Austausch nahe. Demnach habe die „Halboffenheit“ im Sinne einer eingeschränkten Veröffentlichung von Teilhabe- und Diskussionsinformationen des Amsterdam Forums für nachhaltige Energie den diskursiven Austausch zwischen den Teilnehmern begünstigt (ZGO 2: 5). Aufgrund der geringen Bedeutung des Forums kann diese nahegelegte Verbindung hier jedoch keine Effekte auf die performative Entwicklung des Prozesses entfalten. Trotzdem ist dieser mögliche Nexus im folgenden Prozessgeschehen weiter zu beobachten.

### **11.3 Februar 2006 bis Januar 2007 – Scheindebatte**

„Die sichere Verfügbarkeit von Energie zu erschwinglichen Preisen ist von **absolutem** Vorrang.“

*(Das Energie-Grünbuch der KOM (2006d: 8) über die Prioritätsabwägung zwischen Energiesicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit; eigene Hervorhebung)*

Im folgenden Abschnitt wird zunächst die klimaperformative Entwicklung der EE-Debatte über das Jahr 2006 hinweg themen- und akteurspezifisch nachvollzogen. Nach jedem der fünf EE-Themenblöcke (Strom, K&W, Transport, Vereinheitlichung/Kooperation, Ziele) folgt eine Erfassung der repräsentativen Inklusion und der Positionserweiterung bzw. -änderung (Adjustment). Im Anschluss daran werden die verbleibenden Elemente der demokratischen Qualität mit direktem Bezug zur inhaltlichen Dimension diskutiert, um auf dieser Basis letztlich Aussagen zum Demokratie-Klimaperformanz-Nexus zu treffen.

#### **11.3.1 Strom- und K&W-Erzeugung – Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment**

Im Themenfeld der **erneuerbaren Stromproduktion** und des Netzausbaus spricht sich die Kommission in ihrem Grünbuch Anfang März 2006 für ein „einheitliches europäisches Netz“ aus, bleibt aber hinsichtlich dessen konkretem regulatorischen und institutionellen Rahmen unspezifisch (KOM 2006d: 6f). Bereits wenige Tage später erklärt der Rat seine

Unterstützung für einen erleichterten Zugang erneuerbaren Stroms zum Netz (Rat 2006f: 7). Das Thema wird im Folgenden offiziell erst wieder im August 2008 im Zuge der KOM-Auftragsstudie „Economic analysis of reaching a 20% share of renewable energy sources in 2020“ aufgegriffen. Die eigens für die kommissionsinterne Debatte erarbeitete Studie gelangt zu dem Schluss, dass die kostengünstige Erreichung eines 20%-EE-Anteils am Primärenergieverbrauch im Jahr 2020 einen erneuerbaren Stromanteil von 42,8% impliziert (Ragwitz u.a. 2006: 9).<sup>93</sup> Aufgrund zu erwartender Skaleneffekte sei diesbezüglich auch die Förderung vergleichsweise teurer Technologien sinnvoll (Ragwitz u.a. 2006: 16, 23). Auch in der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch erfährt die Produktion erneuerbaren Stroms viel Zuspruch, fordert doch eine deutliche Mehrheit der Teilnehmenden dessen prioritäre und nicht-diskriminierende Aufnahme ins Netz. Daneben wird der Netzausbau zwischen den Mitgliedstaaten der Union wie auch zwischen diesen und Drittstaaten befürwortet. Die Notwendigkeit entsprechender neuer Verbindungsleitungen wird weiterhin von einigen Teilnehmern der KOM-Anhörung zum Grünbuch am 22. September 2006 bestätigt (KOM 2006e). Eine im selben Monat veröffentlichte Auftragsstudie des ITRE-Ausschusses im EP spricht sich diesbezüglich für die Etablierung neuer Energiepartnerschaften mit Nordafrika zur solarthermischen Elektrizitätserzeugung aus (Lechtenböhrer u.a. 2006: 63). Dementsprechend fordert das EP die Kommission in ihren Dezember-Entscheidungen aus 2006 auf, die Entwicklung der erneuerbaren Stromproduktion insgesamt voranzubringen (v.a. das Offshore-Windpotential und Solarenergie im Mittelmeerraum) (EP 2006h). Eine stärkere Kooperation mit Staaten des Mittelmeerraums hatte das EP bereits in der ersten Prozessphase gefordert. Daneben unterstützen die Parlamentarier eine Aufstockung der Investitionen in den nationalen und grenzüberschreitenden Netzausbau, inklusive der Anbindung von Randgebieten (EP 2006g). Im EE-Fahrplan der KOM ist letztlich nur davon die Rede, dass „nicht gerechtfertigte Hemmnisse“ für EE hinsichtlich des Netzanschlusses beseitigt und administrative Abläufe vereinfacht werden müssten (KOM 2007d: 13).

Hinsichtlich der **Inklusion** von Positionen ist die Kommission hier zunächst als zentraler institutioneller Dreh- und Angelpunkt anzusehen, auch weil sich im Themenfeld der **EE-Stromproduktion** der Rat noch stark zurückhält. Im Vergleich zur ersten Prozessphase bestätigen sich einige Forderungen (z.B. hoher EE-Stromanteil), werden andere präzisiert (z.B. Energiepartnerschaft mit Nordafrika) und wieder andere neu formuliert (z.B. prioritäre und nicht-diskriminierende Aufnahme von EE-Strom durch das Netz, breiter Netzausbau). Ambitionierte Positionen werden hier in Form von Feedback aus der Konsultation und von EP-Entscheidungen in den Prozess eingespeist und sind als Teil der von der KOM angestrebten

---

<sup>93</sup> Die FORRES-Studie und das Europäische Energie- und Verkehrsforum haben in der ersten Prozessphase einen EE-Stromanteil von 22,5% bzw. 34% bis 2020 als anzustrebendes Ziel definiert.

post-Grünbuch-Debatte zur künftigen EE-Politik der Union zu verstehen. Die Kommission nimmt dieses Feedback – jedenfalls was “öffentlich sichtbare“ Positionen betrifft – allerdings nur sehr zögernd und unspezifisch auf.

Somit zeigt sich die Kommission an dieser Stelle bezüglich einer **Änderung und Erweiterung der eigenen Agenda im EE-Strombereich** sehr zurückhaltend. Aus Legitimationsperspektive erscheint dies insbesondere deshalb unzulänglich, weil zu diesem Zeitpunkt jenseits der KOM bereits ein breiter Konsens zur prioritären und nicht-diskriminierenden Netzeinspeisung von erneuerbaren Strom besteht, dieser von der KOM aber nicht aufgegriffen wird. Das EP erweitert seine Agenda auf der anderen Seite deutlich im Sinne des Feedbacks aus der Konsultation sowie der EE-Potentialanalyse (z.B. bezüglich des Ausbaus von Netzverbindungen innerhalb und außerhalb der EU).

Die Fortführung der Debatte rund um das Thema **Kälte- und Wärmeerzeugung aus EE** beginnt im zweiten Prozesszeitraum mit dem Initiativbericht des EP vom 14. Februar 2006 (EP 2006a: 3). Die Parlamentarier sprechen sich hier für eine Steigerung des EE-K&W-Anteils auf 20% bis 2020 aus. Dazu sollen nationale Ziele festgelegt werden, welche bisherige Bemühungen und natürliche Potentiale berücksichtigen (EP 2006a: 4). Ferner sei die Nutzung entsprechender Energietechnologien „bei Neubauten und bei der Renovierung von Gebäuden“ des öffentlichen Sektors regulativ zu fixieren (EP 2006a: 6). Bereits in der ersten Prozessphase plädieren verschiedene Stakeholder für verbindliche und MS-spezifische Ziele im EE-K&W-Bereich und setzten sich weiterhin für den Einsatz entsprechender Technologien im Zuge von Neubauten und Renovierungen ein (REACT, Europäisches Energie- und Verkehrsforum).

Das Grünbuch der KOM selbst fordert nur, dass eine Richtlinie zum Energieeinsatz für Kühl- und Heizzwecke vorangebracht werden müsse und bleibt an dieser Stelle somit wiederum eher unspezifisch (KOM 2006d: 14). Das Protokoll einer Veranstaltung im Juli 2006 offenbart einen zentralen Grund für diese Zurückhaltung. So gibt es zu diesem Zeitpunkt innerhalb der Kommission noch höchst unterschiedliche Positionen, ob im EE-K&W-Sektor spezifische Ziele festgelegt werden sollten, wie hoch diese anzusetzen sind und welcher Verbindlichkeitsgrad sinnvoll erscheint (Steen 2006). Rund zwei Wochen nach Veröffentlichung des Grünbuchs plädiert das EP in einer weiteren Entschließung für verbindliche „Vorschriften für die Wärmeerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern“ (EP 2006d: 10). Ähnlich wie das EP, sieht im Folgenden auch der Rat die Notwendigkeit, EE-Technologien in öffentlichen Gebäuden zu installieren, allerdings mit einem Fokus auf Wärmeproduktion durch Biomasse (Rat 2006k: 4). Die oben angesprochene Analyse zur kosteneffizienten Erreichung des 20%-Ziels im Jahr 2020 erachtet eine Verdopplung des K&W-EE-Anteils auf 16,3% (auf Basis des 2004-Werts) aus ökonomischer Sicht als sinnvoll. Im September 2006,

und somit rund einen Monat nach Erscheinen der Studie, gelangt auch die für den ITRE-Ausschuss erstellte EE-Potentialanalyse zu dem Schluss, dass eine klare Zieldefinition mit konkreten Instrumenten (z.B. EE-Verpflichtungen in Bauordnungen) im hier thematisierten Sektor dringend notwendig sei (Lechtenböhrer u.a. 2006: 81).

Die K&W-Konsultation im Herbst 2006 zeigt, dass auch eine deutliche Mehrheit der teilnehmenden Stakeholder für eine Initiative in diesem Sektor auf EU-Ebene eintritt, wobei kritische Töne vor allem von Seiten der Holzwirtschaft und der konventionellen Energieindustrie zu vernehmen sind (Mercier & Peteves 2006: 7). Zu einer solchen Initiative zählen sowohl unterstützende Maßnahmen (z.B. gesetzliche Verpflichtungen im Gebäudebereich) wie auch die Festlegung klarer Ziele (Mercier & Peteves 2006: 8). Obwohl auf dieser Grundlage auch das EP einen zeitnahen Vorschlag für eine K&W-EE-Richtlinie fordert (EP 2006h), bekräftigt die KOM in ihrem EE-Fahrplan letztlich nur, dass die Wärme- und Kälteproduktion bei der Entwicklung eines EE-Ziels berücksichtigt werden müsse (KOM 2007d). Somit findet nach dem Elektrizitäts- auch im K&W-Sektor keine Präzisierung auf Grundlage der post-Grünbuch-Debatte statt. Auffällig erscheint an dieser Stelle die starke Zurückhaltung des Rates zu beiden EE-Themen im Jahr 2006, womit der Rat seine Strategie aus der ersten Prozessphase weiterführt.

Aufgrund des Umstands, dass die KOM auch in diesem Themenfeld die Debatte strukturiert und inhaltlich wichtigen Input liefert bzw. diesen veranlasst, müssen auch im **K&W-Bereich die Inklusionsbemühungen** der KOM besonders berücksichtigt werden. Auffällig ist hier, dass im Vergleich zum Themenfeld der EE-Stromproduktion bereits vor Veröffentlichung des Energie-Grünbuchs sehr viel dezidiertere Positionen vorliegen (v.a. EP-Initiativbericht). Die Kommission entwickelt aber auch in ihrem Grünbuch keinen konkreteren Standpunkt oder erwähnt zumindest die debattierten Optionen (KOM 2006d). Im Laufe des Jahres 2006 werden einige Forderungen wiederholt (z.B. starke Erhöhung K&W-EE-Anteil) und andere präzisiert (z.B. Berücksichtigung K&W in Bauordnungen). Letzteres wird sogar – wenn auch nur in Hinblick auf öffentliche Gebäude – vom Rat unterstützt. Die KOM wird aber auch in ihren EE-Fahrplan aus Januar 2007 hinsichtlich anzustrebender oder möglicher Maßnahmen im K&W Bereich nicht konkreter, was aus Demokratieperspektive insbesondere aufgrund der bereits sehr klaren Forderungen des EP zu diesem Zeitpunkt als unzulänglich anzusehen ist (KOM 2007d). Dies legt nahe, dass sich die KOM vor dem Hintergrund der inhaltlichen Zurückhaltung des Rates sowie der eigenen internen Uneinigkeit inhaltlich nicht zu stark festlegen möchte, was bereits zu diesem frühen Zeitpunkt eine Schlechterstellung des EP im Vergleich zum Rat implizieren könnte. Dem wird in den folgenden Analyseteilen weiter nachgegangen.

Im Vergleich zum eben betrachteten Stromsektor zeigt sich die KOM hinsichtlich einer **Änderung und Erweiterung** ihrer Agenda im **EE-K&W-Bereich** somit noch restriktiver. Obwohl sich alle Teilnehmer (mit den oben dargestellten Abweichungen) für eine Berücksichtigung von K&W bei Neubauten und Renovierungen einsetzen und auch vielfach eine Festlegung von sektorspezifischen Zielen gefordert wird (u.a. im EP-Initiativbericht und der Konsultation), geht die KOM in ihrem Januar-Paket darauf nicht ein. Positiv fällt wiederum auf, dass das EP den Input aus Auftragsstudien und vor allem aus der Konsultation deutlich aufgreift und in den Prozess (wenn auch ohne konkrete Folgen für die Kommissionsposition) rückspiegelt.

### **11.3.2 Biokraftstoffe und Nachhaltigkeitskriterien – Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment**

Wie im ersten Prozessabschnitt dominiert auch im zweiten Jahr das Thema der **Biokraftstoffe im Transportsektor** die Debatte. So spricht sich das von Akteuren der Bioenergiebranche dominierte Projektkonsortium „Boosting Bionenergy in Europe“ Anfang 2006 für langfristige Biokraftstoffziele, eine Erhöhung der Energiepflanzenprämie, eine Wiederinbetriebnahme stillgelegter Flächen und eine Anerkennung von Zuckerrüben als Energiepflanzen aus (Boosting Bio 2006: 15ff). Wenige Tage nach Veröffentlichung des Abschlussberichts der Gruppe signalisieren die Landwirtschaftsexperten des Rates im SAL am 13. Februar 2006 die Zustimmung vieler Mitgliedstaaten zum „ausgewogenen Ansatz“ der KOM, der die Nutzung heimischer wie auch importierter Biomasse zur Biokraftstoffproduktion vorsieht (Rat 2006c: 2). Das Verhältnis zwischen EU-Produktion und Importen bleibt aber unspezifisch und so interpretieren einige Delegationen den ausgewogenen Ansatz eher liberal, wohingegen andere Mitgliedstaaten für einen klaren Fokus auf heimische Rohstoffe eintreten (Rat 2006c: 2). Darüber hinaus befürworten mehrere Delegationen die Prämisse, „dass Rohstoffe für Biokraftstoffe in der EU und in Drittländern nachhaltig angebaut werden“ (Rat 2006c: 2f). Während ihrer Sitzung am 22. Februar 2006 sprechen sich auch die EU-Landwirtschaftsminister für die Sicherstellung eines „möglichst hohen ökologischen Nutzen“ von Biokraftstoffen aus (Rat 2006d: 2). Daneben sollen „die Auswirkungen auf die Agrarpreise und auf die Verfügbarkeit von geeigneten Rohstoffen für Konkurrenzindustrien“ überwacht werden (Rat 2006d: 3). Bezüglich des Ausbaus des Biokraftstoffanteils fordern die Mitgliedstaaten bestehende Hürden zu beseitigen und neue „Anreize für die Entwicklung von Energiepflanzen in allen Mitgliedstaaten“ zu schaffen (Rat 2006d: 3). Ferner wird die KOM beauftragt, die Konsequenzen einer verbindlichen Biokraftstoffbeimischung zu überprüfen (Rat 2006d; Rat 2006i).

Mit dem Abschlussbericht des ‚Biofuels Research Advisory Council‘ (BIOFRAC) publiziert im März 2006 ein weiteres Expertengremium der KOM seine Ergebnisse. Die von der Öl-, Biotech- und Automobilindustrie dominierte Gruppe begreift Biokraftstoffe als „the only renewable alternative for existing vehicles“ (DG JRC 2006: 16). Diesbezüglich prognostizieren die involvierten Stakeholder eine starke Dominanz klassischer Verbrennungsmotoren bis mindestens 2030, womit nur Biokraftstoffe als erneuerbare Energiequelle in Frage kämen (DG JRC 2006: 15, 18). Die Botschaft des als KOM-Dokument publizierten Abschlussberichts: Ein hoher EE-Anteil im Transportsektor ist *nur* durch die Zunahme des Biokraftstoffanteils und die Nutzung existierender Technologien zu realisieren. Konkret sei ein Biokraftstoffanteil von 25% bis 2030 erstrebenswert (DG JRC 2006: 6), wobei Biokraftstoffe der zweiten Generation bereits kurz nach 2010 marktreif würden und im Folgenden einen immer größeren Anteil decken könnten (Røj 2007). Parallel zum BIOFRAC-Report wird Anfang März 2006 das Energie-Grünbuch der KOM veröffentlicht, welches allerdings, wie bereits im Elektrizitäts- und K&W-Sektor, auch für den Transportbereich keine konkreten Visionen und Optionen zur EE-Nutzung bereithält. So betont das Grünbuch vor allem die positiven Auswirkungen für die Versorgungssicherheit durch einen hohen Biokraftstoffanteil, macht aber gleichzeitig auf potentielle Negativfolgen wie hohe THG-Emissionen oder andere Umweltfolgen aufmerksam (KOM o.D.a: 34f).

Somit setzt sich in den ersten Monaten des Jahres 2006 das insgesamt positive Echo hinsichtlich der Nutzung von Biokraftstoffen aus der ersten Prozessphase fort. Auch das Europäische Parlament folgt in seiner EntschlieÙung zur „Förderung von Anbaupflanzen für andere als Nahrungs- oder Futtermittelzwecke“ vom 23. März 2006 diesem Trend. So fordern die Parlamentarier nach Vorarbeit des federführenden Landwirtschaftsausschusses und des konservativen Berichterstatters Neil Parish eine Anhebung der Energiepflanzenprämie sowie eine Ausdehnung der garantierten Höchstfläche für den Anbau entsprechender Biomasse (EP 2006d: 7). Ferner müsse ein verbindliches Biokraftstoffziel künftig in Form einer festgelegten Mindestbeimischung realisiert werden (EP 2006d: 6). Zur Sicherstellung der ökologischen Nachhaltigkeit seien für EU-Rohstoffe die ‚Cross-Compliance‘-Bestimmungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ausreichend, wohingegen für Drittstaaten spezielle Sozial- und Umweltstandards sowie qualifizierte Einfuhrbeschränkungen festgelegt werden müssten (EP 2006d: 11). Da mehr Flächen in landwirtschaftlicher Nutzung blieben, seien zudem voraussichtlich positive Konsequenzen für die Nahrungsmittelsicherheit zu erwarten (EP 2006d: 5).

Vor dem Hintergrund des positiven Feedbacks von Seiten des EP, der KOM und des Rates erscheint es daher einleuchtend, dass der Europäische Rat auf seiner Frühjahrstagung einen

möglichen künftigen Zielkorridor definiert. So legen die Staats- und Regierungschefs in ihrer Abschlusserklärung ein Biokraftstoffziel von 8% bis 2015 nahe, betonen aber gleichzeitig die Notwendigkeit weiterer Analysen zu Umwelt-, Kosten- und Energiesicherheitsfragen (Rat 2006j: 16). Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen diesen Zieldimensionen weist der Rat in der Zusammensetzung der Minister für Verkehr, Telekommunikation und Energie (TTE-Rat) Anfang Juni 2006 auf die Notwendigkeit einer größtmöglichen Kosteneffizienz „bei maximaler Umweltfreundlichkeit“ hin, was eine relative Beziehung impliziert (Rat 2006k: 3). Weiterhin müsse bei der Wahl der konkreten nationalen Ziele und der Implementierungsinstrumente (z.B. Quote oder Steuererleichterungen) der Grundsatz der Subsidiarität berücksichtigt werden (Rat 2006k: 3). Zu guter Letzt fordern die Minister die Kommission dazu auf, in den kommenden Monaten „eine Diskussion über die Nachhaltigkeit von Biomasse (...) einzuleiten“ (Rat 2006k: 5).

Da die offiziellen Dokumente des Rates meist keine mitgliedstaatspezifische Nachvollziehbarkeit der Positionen ermöglichen, muss auf die Informationen der Biokraftstoffkonsultation zurückgegriffen werden, die zwischen April und Juni 2006 stattfand und an der acht Mitgliedstaaten teilnahmen.<sup>94</sup> Mit Ausnahme von Dänemark unterstützen diese im Kern eine Fortführung der Biokraftstoffförderung, soweit sie kosteneffizient und ökologisch nachhaltig durchgeführt werden kann (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 4). Variierende Positionen gibt es zu Höhe und Verbindlichkeit des Ziels bzw. der Ziele sowie der konkreten Implementierungsinstrumente. So sprechen sich beispielsweise Großbritannien, Dänemark und Irland gegen verbindliche und gleiche Ziele für alle Mitgliedstaaten aus (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 9). Als (sich nicht zwangsläufig gegenseitig ausschließende) Policy-Instrumente sind insbesondere die Einführung einer Beimischungsquote (britisches Oberhaus, Frankreich, Lettland, Slowakei, Niederlande) sowie ein steuerbasiertes Förderinstrument im Gespräch. Während letztere Option vor allem von Österreich propagiert wird, sprechen sich Deutschland und Frankreich für eine Offenhaltung dieser Möglichkeit aus (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 10, 13). Großbritannien und die Niederlande fordern weiterhin eine starke Berücksichtigung der eingesparten THG-Emissionen verschiedener Biokraftstoffe bei der Festlegung von Zielen und Implementierungsansätzen (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 5, 12). Diesbezüglich machen wiederum die Niederlande gemeinsam mit der Slowakei und Dänemark darauf aufmerksam, dass gerade an dieser Stelle weitere Analysen notwendig seien, bevor eine Zielfestlegung stattfinden könne. Große Unsicherheiten gäbe es laut der niederländischen Regierung insbesondere hinsichtlich der Rohstoffverfügbarkeit und der generellen Marktreife von Biokraftstoffen der zweiten Generation (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 21).

---

<sup>94</sup> Im Fall von Großbritannien sowohl das Oberhaus als auch die Regierung.

Die Einschätzung von nichtstaatlichen Akteursgruppen im Zuge der Konsultation hinsichtlich der oben angesprochenen Themen fällt unterschiedlich aus. Eine Mehrheit der von Industrieinteressen dominierten Teilnehmerschaft der Konsultation spricht sich für ein verbindliches und einheitliches EU-Ziel über 2010 hinaus aus, wobei die Mitgliedstaaten selbst darüber entscheiden sollen, ob Biokraftstoffe durch eine fixe Beimischungsquote oder durch Steuererleichterungen zu fördern sind (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 9, 13, 22). Ferner plädieren auch Akteure der Biokraftstoffindustrie für die Sicherstellung einer nachhaltigen Biokraftstoffproduktion, vor allem im Sinne einer positiven THG-Bilanz, sowie für eine Berücksichtigung möglicher Auswirkungen auf andere Sektoren (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 4). Ein Biokraftstoffanteil von 8% - 15% bis 2015 und/oder 15% - 20% bis 2020 wird von dieser Akteursgruppe als realistisch und politisch erstrebenswert erachtet (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 21). Während Vertreter anderer Industriezweige sich hier bereits zurückhaltender positionieren, sind vor allem die Standpunkte privater Bürger und NGOs deutlich kritischer: So werden neben den bereits genannten Problembereichen (THG-Emissionen, Nutzungskonkurrenz), weitere potentielle Negativkonsequenzen ausgemacht, die es zu berücksichtigen gilt. Hierzu zählen neben möglichen Effekten auf die Nahrungs- und Futtermittelverfügbarkeit auch der Schutz der Artenvielfalt und von Kohlenstoffsenken (z.B. Urwälder) sowie die Beibehaltung bzw. die Verbesserung der Boden- und Wasserressourcen (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 5, 17, 24).

Auch die Definition von EE-Zielen im Transportsektor hat hier teils eine andere Stoßrichtung. So sprechen sich einige NGOs aufgrund der zahlreichen Unsicherheitsfaktoren, die ihrer Ansicht nach mit einem spezifischen Biokraftstoffziel einhergehen (Marktreife der zweiten Generation, Formulierung effektiver Nachhaltigkeitskriterien etc.) für die Festlegung eines generellen THG-Reduktionsziels im Verkehr oder eine Zieldefinition auf Grundlage der eingesparten fossilen Energie aus (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 19). Einige NGOs und Bürger plädieren allerdings bis zur Durchführung eines „thorough assessment of the sustainability of biofuels“ gegen jegliche Zielfestlegung (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 9). Unterstützung erfährt der Akteurskreis in diesem Punkt von einigen Industrievertretern außerhalb der Biokraftstoffbranche (z.B. Unilever) (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 19).

Hinsichtlich der Vorstellung konkreter Ansätze für künftige Nachhaltigkeitskriterien halten sich die meisten Akteure mit Verweis auf die zahlreichen Unsicherheiten hinsichtlich der (Umwelt-)Folgen von Biokraftstoffen zurück (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 7, 24). Der ‚World Wide Fund for Nature‘ (WWF) entwickelt hier vergleichsweise konkrete Vorschläge, wie z.B. den Schutz von „high conservation value forests, floodplains, natural and semi-natural grasslands“ (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 17). Einige Bürger und

NGOs sprechen sich darüber hinaus für eine Berücksichtigung sozialer Risiken aus (Auswirkungen auf Verfügbarkeit und Preis von Nahrungs- und Futtermitteln, Konflikte um Landbesitzrechte, Vertreibung) (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 15, 17). Eine deutliche Mehrheit dieser Akteursgruppe fordert weiterhin die Bestimmung einer ganzheitlichen THG-Bilanz von Biokraftstoffen auf Grundlage einer Lebenszyklusanalyse (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 16f). Dies lehnt – unter anderem mit Verweis auf den drohenden Verwaltungsaufwand – die Biokraftstoffindustrie ab und schlägt stattdessen eine Fokussierung auf Emissionen mit direktem Bezug zum genutzten Rohstoff vor (feedstock certification). Hinsichtlich der Reichweite der Kriterien spricht sich die europäische Landwirtschaftslobby für deren Limitierung auf Importe aus, wohingegen sich Brasilien (als wichtiges Exportland) gegen eine Fokussierung der Kriterien auf Importe positioniert (und an WTO-Regeln “erinnert“) (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 15).

Uneinigkeit besteht auch hinsichtlich des wünschenswerten Gewichts von Importen. Während die europäische Bioethanol- und Rohstoffindustrie für eine Fokussierung auf einheimische Biomasse eintritt, sprechen sich ebenso viele Akteure der Konsultation gegen Importbeschränkungen aus (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 12, 17). Augenfällig ist weiterhin die kritische Position der meisten Stakeholder zum Potential von Biokraftstoffen der zweiten Generation. So schwanken Prognosen für eine frühestens zu erwartende Marktreife jener Kraftstoffe zwischen 2010 und 2015, wobei sich eine Mehrheit der Antwortenden aufgrund jener Unsicherheiten gegen eine spezifische Förderung von Biokraftstoffen der zweiten Generation ausspricht (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 17, 26). Insgesamt ist die Konsultation – auch aufgrund der von der KOM formulierten Fragen – klar auf Biokraftstoffe ausgerichtet. Nur sehr vereinzelt werden Forderungen nach der Berücksichtigung anderer EE-Optionen im Transportsektor laut (z.B. E-Mobilität) (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 5, 12).

Die Anhörung des ITRE-Ausschusses am 1. Juni 2006 bestätigt einige Konfliktthemen und Unwägbarkeiten der Konsultation. So reichen die Prognosen von Akademikern und Praktikern hinsichtlich der breiten kommerziellen Verfügbarkeit von Biokraftstoffen der zweiten Generation von „bald“ (Felby) über „unsicher“ (Popp) bis zu „eher nie“ (Lackmann) (Felby 2006; Lackmann 2006; Popp 2006). Hinsichtlich eines anzustrebenden Biokraftstoffanteils gibt es einen 20%- (Popp) und einen 10%-Vorschlag (Lackmann, vor allem der ersten Generation). Ferner spricht sich die EE-Branche bezüglich konkreter Implementierungsinstrumente für eine fixe Beimischungsquote aus, wohingegen ein Vertreter des Automobilsektors für Steuererleichterungen auf Grundlage des THG-Einsparpotentials von Biokraftstoffen eintritt (Lackmann 2006; Taylor 2006). Letztlich bleibt zu erwähnen, dass eine Vertreterin

des europäischen Landwirtschaftsverbandes Copa-Cogeca für eine strikte Importbeschränkung von Biokraftstoffen aus Drittstaaten votiert (max. 7% der EU-Produktion des Vorjahres) (Dejonckheere 2006).

Im Zuge eines Stakeholder-Treffens am 6. Juli 2006 wird deutlich, dass zu diesem Zeitpunkt auch innerhalb der KOM nach wie vor sehr unterschiedliche Positionen zu Biokraftstoffen vorhanden sind. Während DG TREN und DG AGRI hier progressiv für Biokraftstoffe eintreten und eher technische Fragen ansprechen (z.B. Ziel 2015 und/oder 2020, Unterstützung von Biokraftstoffen der zweiten Generation), hegen DG ENTR und insbesondere DG ENV grundlegende Zweifel am breiten Einsatz von Biokraftstoffen (Summa 2006; Steen 2006; Velde 2006; Wall 2006). Diese speisen sich vor allem aus der nachweislich höheren Energieausbeute von Biomasse in anderen Einsatzfeldern (z.B. in der Stromproduktion), der ungewissen Marktreife von Biokraftstoffen der zweiten Generation sowie aus einer möglichen Nutzungskonkurrenz mit anderen Sektoren.

Der erste sehr konkrete (und ambitionierte) Vorschlag für künftige Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe wird wenige Tage später am 14. Juli 2006 in Form des sogenannten Cramer-Reports<sup>95</sup> veröffentlicht. Hinsichtlich der Lebenszyklusanalyse von THG-Emissionen spricht sich das Papier für die Nutzung konservativer Standardwerte für verschiedene Produktionswege aus, wobei in der Rechnung auch indirekte Landnutzungsänderungen berücksichtigt werden müssten (Cramer u.a. 2006: 13, 29). Auf dieser Grundlage dürften nur diejenigen Biokraftstoffe zu einem künftigen EE-Ziel zählen, die Mindest-THG-Einsparungen von 30% im Vergleich zu konventionellen Kraftstoffen garantieren (ab 2011: 50%). Ferner müssten etwaige Nutzungskonkurrenzen mit anderen Sektoren sowie potentielle Auswirkungen auf den regionalen/lokalen Wohlstand in Erzeugerregionen Gegenstand zu entwickelnder Berichtspflichten sein. Auch potentielle Auswirkungen der vermehrten/veränderten Biomasseproduktion auf die lokale Boden- und Wasserqualität, bzw. die Verfügbarkeit von Wasser, müssten Gegenstand dieser Evaluation sein. Zur Sicherstellung der sozialen Nachhaltigkeit schlägt der Cramer-Report vor, dass Erzeugerregionen bestimmte internationale Verträge und Übereinkommen ratifiziert haben (z.B. Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation, engl. ‚Internationale Labour Organisation‘, ILO) und weitere Bedingungen einhalten müssen (z.B. Respektierung des Wohnheitsrechts indigener Bevölkerungsgruppen bei Landnutzung). Ferner sei als Oberkriterium zum Schutz der Artenvielfalt das Kriterium „No deterioration of protected areas or valuable ecosystems“ einzuführen, wozu

---

<sup>95</sup> Auftragsbericht der niederländischen Regierung zu Entwicklung von Nachhaltigkeitskriterien für Produktion und Nutzung von Biomasse für die Energieerzeugung unter der Leitung von Jacqueline Cramer, Professorin für nachhaltige Unternehmensführung an der Universität Utrecht.

unter anderem HCV-Gebiete zu zählen seien (Cramer u.a. 2006: 8). Ab 2011 müsse außerdem ein System zur Überwachung von Landnutzungsänderungen entwickelt und in wichtigen Produktionsgebieten angewendet werden (Cramer u.a. 2006: 9, 15).

Vor den EP-Entschlüssen im Dezember 2006 werden zwischen Juli und Oktober vier Studien veröffentlicht, die sich mit dem natürlichen und ökonomischen Potential von Biokraftstoffen auseinandersetzen. So kommt eine Studie der Europäischen Umweltagentur (engl. ‚European Environment Agency‘, EEA) zu dem Ergebnis, dass sich die Menge an Biomasse für die Energieerzeugung bis 2030 im Vergleich zu 2003 mehr als vervierfachen könnte (Wiesenthal 2006: 51). Obwohl die Studie eklatante Schwächen aufweist (v.a. Prognose für 2030 und *nicht* 2020, Biomasse für sämtliche Energieerzeugung und *nicht* nur für Biokraftstoffe, *keine* Berücksichtigung von THG-Emissionen verschiedener Produktionspfade), wird sie in zentralen Papieren und Foren des Prozesses wiederholt angeführt. Ferner kommt die Studie zur kosteneffizienten Erreichung des 20%-EE-Ziels aus August 2006 zu dem Schluss, dass ein Biokraftstoffanteil von 10,6% bis 2020 im Transportsektor anzustreben sei. Dieser Anteil soll sich zu 60% aus einheimischen Biokraftstoffen der zweiten Generation, zu 30% aus Importen und zu 10% aus einheimischen Biokraftstoffen der ersten Generation zusammensetzen (Ragwitz u.a. 2006: 9, 13). Somit setzt die Analyse insbesondere auf Biokraftstoffe, die kommerziell noch nicht verfügbar sind und deren Marktreife ungewiss ist. Daneben sei ein 10%-Anteil domestischer Biokraftstoffe der ersten Generation als politisch unrealistisch zu bezeichnen (was zwar nicht Gegenstand der Analyse sein sollte, aber bei Interpretation und Nutzung der Ergebnisse berücksichtigt werden muss). In diesem Zusammenhang erscheint die Prämisse der EE-Potentialanalyse für das EP aus September 2009 interessant, wonach ein hoher Anteil von Biokraftstoffen der zweiten Generation aufgrund ihrer mangelnden Marktreife in Prognosen nicht vorausgesetzt werden könne (Lechtenböhrer u.a. 2006: 27). Auch wird – anders als in der EEA-Studie – ein niedriger Anteil einheimischer Biokraftstoffe der ersten Generation angenommen, da diese eine zu schlechte Energiebilanz aufweisen würden und in Europa zu wenig Land zur Verfügung stünde (Lechtenböhrer u.a. 2006: 78). Importe seien daher die einzige Option für eine nachhaltige Biokraftstofferrhöhung, wozu weiterhin entsprechende ökologische Nachhaltigkeitskriterien festgelegt werden müssten (Lechtenböhrer u.a. 2006: 78, 81). Eine Erhöhung des Biokraftstoffanteils auf 17% bis 2030 sei auf dieser Basis möglich (Lechtenböhrer u.a. 2006: 27). Zuletzt kommt auch der TNO<sup>96</sup>-Abschlussreport Ende Oktober 2006 zu dem Schluss, dass Biokraftstoffe der zweiten Generation frühestens 2012 kommerziell verfügbar sein werden (Smokers u.a. 2006: 177).

---

<sup>96</sup> ‚Netherlands Organisation for Applied Scientific Research‘, flämisch ‚Nederlandse Organisatie voor Toegespast Natuurwetenschappelijk Onderzoek‘, TNO.

Mitte Dezember 2006 trifft das EP zwei Beschlüsse mit Bezug zu erneuerbaren Energien im Transportsektor, wobei auch hier insbesondere Biokraftstoffe adressiert werden. Beide Beschlüsse werden im ITRE-Ausschuss vorbereitet, zum einen von der Sozialdemokratin Eluned Morgan (Entschließung zum Grünbuch) und zum anderen vom konservativen Abgeordneten Werner Langen (Entschließung zur künftigen Biomasse- und Biokraftstoffstrategie). Die inhaltlich wenig spezifische aber von der Richtung her ambitionierte Grünbuch-Entschließung fordert neben der Erhöhung des Biokraftstoffanteils ein langfristiges „phasing out“ fossiler Kraftstoffe sowie die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften zur „Markteinführung von ans Stromnetz anschließbaren Hybridautos und vollelektrischen Fahrzeugen“ (EP 2006h: 8).

Auf der anderen Seite fokussiert sich die zweite Entschließung des Parlaments deutlich auf Biokraftstoffe und fordert die KOM auf, hier neue und ambitionierte Ziele bis 2020 zu definieren. Hinsichtlich des Implementierungsinstruments favorisieren die Parlamentarier eine Beimischungsquote (EP 2006g: 7). Ferner sprechen sie sich für die Abschaffung von Flächenstilllegungen und eine Ausweitung der „Garantiehöchstfläche der Beihilferegelung für Energiepflanzen“ aus (EP 2006g: 11). Zur Sicherstellung der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit „vom Feld bis zum Tank“ soll die KOM Kriterien für verschiedene Produktions- und Verbrauchswege entwickeln und deren Einhaltung künftig überprüfen (EP 2006g: 5f). Der Grad der Entsprechung mit diesem Kriterienkatalog müsse ferner „als Bezugsrahmen für politisch gegebene Anreize“ für importierte und einheimische Biomasse zur Biokraftstoffproduktion fungieren (EP 2006g: 5). Durch diesen Nachhaltigkeitsmechanismus müsse unter anderem dafür gesorgt werden, dass sich die „ökologische Qualität der Wälder“ nicht verschlechtert und die lokale Nahrungsmittelsicherheit erhalten bleibt (KOM o.D.c: 5). Da hier laut EP insbesondere Risiken durch die Nutzung von Palmöl für die Produktion von Bioethanol in Drittstaaten entstünden, müsse „für einen bestimmten Zeitraum eine akzeptable Penetrationsrate für Bioethanoleinfuhren in die Europäische Union festgelegt werden“ (EP 2006g: 10).

Im Januar 2007 publiziert die KOM ein Bündel zentraler Policy-Dokumente für die EE-Debatte, in denen sie sich unter anderem für ein verbindliches 10%-Biokraftstoffziel bis 2020 ausspricht. Auffällig bei der Definition dieses einzig auf Biokraftstoffe fokussierten EE-Ziels im Transportsektor erscheint die Tatsache, dass die KOM im Zuge einer vergleichenden Analyse unterschiedlicher Technologien zur Verringerung des Ölverbrauchs im Verkehrssektor Formen der Elektromobilität sowie die Brennstoffzellentechnologie nicht in ihre Analyse mit einbezieht (KOM 2007b: 26). Allerdings erkennt sie, dass Maßnahmen zur Sicherstellung der wirtschaftlichen und ökologischen Nachhaltigkeit der Biokraftstoffproduktion notwendig seien (KOM 2007b: 3). Gleichzeitig führt sie aus, dass über genau jene

Auswirkungen von Biokraftstoffen bislang „nur ungenaue Informationen“ vorlägen (KOM 2007e: 10). Auch sei eine „substantial variation in the environmental impact of producing each type of biofuel“ zu erwarten (KOM 2007b: 24). Trotz dieses Fazits wird an anderer Stelle widersprüchlich ausgeführt, dass durch eine erhöhte Biokraftstoffproduktion nur geringe Auswirkungen auf die Biodiversität zu erwarten seien (KOM 2007f: 22). Mit Verweis auf die EEA-Studie, welche das energetisch nutzbare Biomassepotential bis in Europa bis 2030 prognostiziert (s.o.), betont die KOM, dass ein 10%-Biokraftstoffziel bis 2020 aufgrund ungenutzter Flächenpotentiale nachhaltig realisiert werden könne (KOM 2007e: 16).

Hinsichtlich der Bestimmung der Lebenszyklusemissionen von Biokraftstoffen führt die KOM aus, dass diese auf Basis der ‚Well-to-Wheel‘ (WTW)-Studie des JEC-Konsortiums<sup>97</sup> errechnet werden sollten. Emissionen durch Landnutzungsänderungen könnten an dieser Stelle aufgrund fehlender Daten allerdings nicht einbezogen werden (KOM 2007e: 20). Was mögliche Effekte einer verstärkten Biomassenachfrage auf arme ländliche Bevölkerungsgruppen in Entwicklungsländern angeht, vertritt die KOM die Ansicht, dass diese durch Mehreinnahmen aufgrund steigender Preise für landwirtschaftliche Produkte von einem EU-Biokraftstoffziel profitieren würden (KOM 2007b: 19). Bezüglich des „ausgewogenen Ansatzes“ zwischen Importen und domestischer Produktion führt die KOM weiterhin aus, dass sowohl einheimische Landwirte, wie auch Produzenten außerhalb Europas von der EU-Biokraftstoffpolitik profitieren sollten, wobei keine Spezifizierung im Sinne eines anzustrebenden Verhältnisses stattfindet (KOM 2007b: 18). In Bezug auf Biokraftstoffe der zweiten Generation geht die KOM ferner davon aus, dass diese im Jahr 2020 aufgrund hoher Kosten und Unwägbarkeiten hinsichtlich der Marktreife nur einen kleinen Anteil ausmachen dürften (KOM 2007e: 11).

Bei der Bewertung der **Inklusion** unterschiedlicher Positionen bzw. Beschlüsse im **EE-Transportsektor** muss – wie auch in den beiden Bereichen zuvor – der analytische Fokus auf die KOM gelegt werden, da sie die unterschiedlichen Diskussionsstränge zusammenführen und neue Impulse geben soll. Diesbezüglich kann zunächst festgehalten werden, dass hinsichtlich des Metaziels im Sinne einer Erhöhung des Biokraftstoffanteils in Europa – wie bereits in der ersten Prozessphase – weitgehende Einigkeit über Akteurgrenzen hinweg besteht. Bei folgenden Themen gibt es im Detail allerdings durchaus variierende Positionen bzw. Akzentuierungen: Art und Höhe der Ziele, Sicherstellung der Nachhaltigkeit, anzustrebendes Gewicht von Biokraftstoffen der zweiten Generation, Umfang von Importen sowie Rolle anderer erneuerbarer Energiequellen im Transportbereich.

---

<sup>97</sup> Das JEC-Konsortium setzt sich zusammen aus dem ‚Joint Research Center‘ der KOM (JRC, deutsch: Gemeinsame Forschungsstelle), dem ‚European Council for Automotive R&D‘ (EUCAR) und der Organisation CONCAWE (‚CONservation of Clean Air and Water in Europe‘).

Hinsichtlich *Höhe und Art der Ziele* ist deren Verbindlichkeit ein zentrales Thema. Während sich der Rat tendenziell gegen eine verbindliche Zieldefinition ausspricht, setzen sich das EP sowie Vertreter der Biokraftstoffindustrie für bindende Ziele ein. Was Höhe und zeitliches Zielfenster betrifft, liegen folgende Vorschläge vor: 8% bis 2015 (Europäischer Rat), 10,6% bis 2020 und 25%/17% bis 2030 („20% in 2020“-Studie, BIOFRAC-Studie, EEA-Studie) und 8%-15% bis 2015 und/oder 15%-20% bis 2020 (Konsultation). Die Kommission spiegelt somit mit ihrem Vorschlag eines verbindlichen 10% Biokraftstoffziels bis 2020 durchaus einen vertretbaren Mittelweg der vorhandenen Positionen wider.

Das Ziel der *Sicherstellung einer nachhaltigen Biokraftstoffproduktion und -konsumtion* wird im Kern ebenfalls von allen Akteuren geteilt, allerdings sehr unterschiedlich definiert. Während sich Vertreter der Biokraftstoffindustrie hier zurückhaltend positionieren und eine Fokussierung auf die THG-Emissionen von Rohstoffen fordern („feedstock certification“), plädieren vor allem Bürger und NGOs für eine Berücksichtigung der gesamten Lebenszyklusemissionen von Biokraftstoffen. Ferner müssten Themen wie Nutzungskonkurrenzen, Nahrungs- und Futtermittelverfügbarkeit sowie der Schutz der Artenvielfalt und von Kohlenstoffsenken adressiert werden. Teilweise sprechen sich Bürger und NGOs im Zuge der Konsultation auch für die Berücksichtigung sozialer Nachhaltigkeitsaspekte aus (z.B. Konflikte um Landbesitzrechte, Vertreibung).

Sehr konkrete und ambitionierte Vorschläge werden hier unter anderem vom WWF und im Cramer-Report vorgelegt. Das EP fordert in dessen März-Entscheidung zunächst nur die Einführung von Sozial- und Umweltstandards für Drittstaaten, ändert seine Position im Dezember aber in Richtung ökologischer Standards, die (insbesondere) in Drittstaaten anzuwenden seien. Der Rat hält sich hinsichtlich konkreter Aussagen auch in diesem Themenfeld im zweiten Prozesszeitraum stark zurück, wobei dies auch auf die zahlreichen ungeklärten Fragen zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Förderung von Biokraftstoffen zurückzuführen ist (z.B. Höhe/Verbindlichkeit Ziel, Verhältnis einheimische Produktion/Importe, Inhalt und Reichweite von Nachhaltigkeitskriterien). Im Zuge des Januar-Pakets der KOM wird die Notwendigkeit der Sicherstellung der wirtschaftlichen und sozialen Nachhaltigkeit anerkannt. Dabei fällt auf, dass die KOM in diesem Zusammenhang wiederholt Unwägbarkeiten und große Informationsdefizite anspricht, gleichzeitig aber die Sicherstellung einer nachhaltigen Biokraftstoffproduktion für möglich erachtet. Insgesamt bleibt die KOM hier am unteren Ende der Forderungsskala. Darüber hinaus verpasst sie es bislang, der Forderung nach einer grundlegenden Analyse der Nachhaltigkeitskonsequenzen durch Biokraftstoffe, die unter anderem vom Rat formuliert wurde, nachzukommen.

Hinsichtlich des *anzustrebenden Gewichts von Biokraftstoffen der zweiten Generation* wird insbesondere im Zuge der Konsultation sowie der ITRE-Anhörung deutlich, dass hier noch

zahlreiche Unsicherheiten bezüglich der Marktreife bestehen. Vor dem Hintergrund dieser Bedenken und insgesamt kritischer werdender Positionen ist es zu begrüßen, dass die KOM zunächst von einem eher überschaubaren Anteil jener Biokraftstoffe in ihrer 2020-Vision ausgeht (KOM 2007e: 11).

Das nächste strittige Themenfeld betrifft das *Verhältnis zwischen einheimischer und importierter Biomasse zur Biokraftstoffproduktion*. Während die KOM hierzu im Grünbuch keine genauen Aussagen macht, kommen zwei Studien im zweiten Prozesszeitraum zu dem Ergebnis, dass ein relativ hoher Anteil von Importen aus Gründen der Kosten- und THG-Ersparnis sowie der limitierten Verfügbarkeit von Land in Europa wünschenswert sei (eine der Studien spricht von einem anzustrebenden Importanteil von 30%, Smokers u.a. 2006). Im Rat wird der ausgewogene Ansatz der KOM zwar grundsätzlich unterstützt, es existiert aber kein Konsens hinsichtlich des anzustrebenden Verhältnisses zwischen Importen und einheimischer Produktion. Auch im Zuge der Konsultation treten ebenso viele Akteure für Restriktionen ein (vor allem aus der europäischen Biokraftstoffbranche), wie sich dagegen aussprechen. Das EP plädiert für eine „akzeptable Penetrationsrate für Bioethanoleinfuhren“ und spiegelt somit (zurückhaltend) die Position einer Vertreterin des europäischen Landwirtschaftsverbands bezüglich der Einführung von Importbeschränkungen während einer Anhörung im Juni 2006 wieder (EP 2006g: 10). Obwohl somit politische Akteure, Stakeholder und auch Experten ihre Positionen vorgebracht haben, kommt es seitens der KOM im Januar 2007 zunächst zu keiner Präzisierung des „ausgewogenen Ansatzes“.

Eine *Berücksichtigung anderer erneuerbarer Energieträger im Transportbereich* wird zu guter Letzt von (wenn auch wenigen) Teilnehmern der Konsultation gefordert (z.B. E-Mobilität). Zusätzliche Relevanz erlangt die Forderung durch ihre Aufnahme in die EP-Entscheidung von Dezember 2006. Die KOM-Dokumente von Januar 2007 fokussieren sich allerdings einzig auf Biokraftstoffe und kommen auf keine andere EE-Form für den Transportsektor zu sprechen.

Es bleibt festzuhalten, dass die EE-Vision der Kommission Anfang 2007 den „Metakonsens“ hinsichtlich eines höheren Biokraftstoffanteil zwar widerspiegelt, zahlreiche Positionen zu EE im Transportbereich aber nicht einbezieht (z.B. Berücksichtigung anderer EE-Formen), Forderungen nicht nachkommt (z.B. Durchführung Nachhaltigkeitsanalyse) und es verpasst, Optionen zu entwickeln bzw. zu präzisieren (z.B. bezüglich eines Importanteils für Biokraftstoffe). Ferner thematisiert die KOM selbst die bislang ungenaue und lückenhafte Informationsbasis für eine realistische Einschätzung der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Folgen eines erhöhten Biokraftstoffanteils. Dennoch betont sie, dass eine nachhaltige Produktion von Biokraftstoffen möglich sei, was einen klaren Widerspruch darstellt. Um

ihre Position für ein 10%-Biokraftstoffziels zu stützen, bezieht sich die KOM teils auf Quellen, deren Aussagen die Argumentationslinie der KOM bei genauerer Betrachtung nicht stützen (z.B. EEA-Studie von Wiesenthal 2006), wohingegen biokraftstoffkritischeren Publikationen keine oder nur geringe Aufmerksamkeit geschenkt wird (z.B. Cramer-Report).

Das Inklusionsmuster der Kommission im Transport- bzw. Biokraftstoffbereich gestaltet sich im zweiten Prozessabschnitt somit in Teilen einseitig und interessengeleitet. Es erhärtet sich die Annahme aus der ersten Prozessphase, wonach innerhalb der Kommission insbesondere die DG TREN für eine weitere Zunahme des Biokraftstoffanteils eintritt und etwaige Zweifel anderer Generaldirektionen wenig bis keine faktische Relevanz entfalten können. War in der ersten Prozessphase noch die DG AGRI die wichtigste (wenn auch zurückhaltende) „Gegenspielerin“ der DG TREN innerhalb der Kommission, so treten nun beide Direktionen progressiv für Biokraftstoffe ein und fokussieren sich eher auf technische Fragen der Machbarkeit (z.B. Ziel 2015 und/oder 2020, Unterstützung Biokraftstoffe zweite Generation). Grundlegendere Zweifel werden vor allem von DG ENTR und DG ENV formuliert (z.B. wegen niedriger Energieausbeute und möglicher Nutzungskonkurrenz). Diese haben allerdings dem wachsenden kommissionsinternen Einfluss der DG TREN, der federführenden Generaldirektion aller EE-Dokumente aus Januar 2007, wenig entgegenzusetzen.

Hinsichtlich der Einbeziehung von Positionen des Rates und des EP durch die KOM muss zunächst festgestellt werden, dass sich die bislang vergleichsweise groben, aber doch biokraftstofffreundlichen Standpunkte der Mitgliedstaaten durchaus in den Papieren der KOM widerspiegeln. Die Ansichten des EP sind zu diesem Zeitpunkt bereits klarer umrissen, werden von der KOM aber meist nur dann berücksichtigt, wenn sie deren eigenen Positionen entsprechen. In ihren Reaktionen auf die EP-Entschlüsse aus Dezember 2006 weist die KOM viele der Kernforderungen des EP – teils argumentativ hinterlegt, teils ohne jede Begründung – zurück und offenbart so eine gewisse Geringschätzung gegenüber den Positionen der Abgeordneten. Auch die Januar-Dokumente beinhalten viele der EP Forderungen nicht.<sup>98</sup> Innerhalb des EP zeugen die hohen Zustimmungsraten in den Ausschüssen von einer adäquaten Einbeziehung unterschiedlicher Positionen. Gleichzeitig formulieren insbesondere grüne Abgeordnete im Zuge der Parlamentsdebatten teils grundlegende Kritik an einer Zunahme des Biokraftstoffanteils.

Anhand des obigen Überblicks zur Inklusion unterschiedlicher Positionen wurden etwaige (und wie im Fall der KOM teils auch ausbleibende) *Veränderungen und Erweiterungen der Akteurs-Agenden im EE-Transportbereich* bereits deutlich. Im Folgenden werden daher nur die wichtigsten Beobachtungen des zweiten Prozesszeitraums wiedergegeben. Als zentrales

---

<sup>98</sup> Dies betrifft sowohl biokraftstofffreundliche Forderungen (z.B. Erhöhung Energiepflanzenprämie) als auch kritische bzw. alternative Positionen (z.B. mehr E-Mobilität).

Ergebnis ist diesbezüglich festzuhalten, dass diese Phase eher von der Herausbildung neuer Fragen und Unklarheiten, denn von klaren Positionsänderungen gekennzeichnet ist. Dies bezieht sich unter anderem auf die mögliche/erstrebenswerte Rolle von Biokraftstoffen der zweiten Generation, die Ausgestaltung und Reichweite von Nachhaltigkeitskriterien und die (teils mit den ersten Punkten zusammenhängende) unklare bzw. nicht ausreichende Datengrundlage (z.B. bezüglich zur Verfügung stehender Landflächen für zusätzlichen Biomasseanbau). Aufgenommen werden diese Zweifel (eher zurückhaltend) von EP und Rat sowie (deutlicher) von nichtstaatlichen Akteuren (v.a. von NGOs und Bürgern im Zuge der Konsultation). Sie fordern die Kommission dazu auf, insbesondere bei Nachhaltigkeitskonsequenzen Informationsdefizite zu minimieren und so eine belastbare Grundlage zur Entwicklung von Policy-Optionen zu schaffen. Es ist allerdings festzuhalten, dass sich Rat und EP trotz dieser Forderung weiter stark für Biokraftstoffe einsetzen und vor allem das EP im Zuge der Entschließung zur künftigen Biomasse- und Biokraftstoffstrategie im Dezember 2006 konkrete Positionierungen vornimmt.

Im Hinblick auf das Auftreten der KOM in dieser zweiten Prozessphase fällt auf, dass diese trotz zahlreicher externer und interner Zweifel (mangelhafte Datengrundlage, Skepsis von Seiten der DGs ENTR und ENV etc.), ihren biokraftstofffreundlichen Kurs fortsetzt und bewusst kritische oder alternative Vorschläge nicht aufnimmt. Eine wichtige Triebfeder scheint hier die federführende DG TREN zu sein, was im folgenden Prozessverlauf weiter zu beobachten ist.

### **11.3.3 EE-Harmonisierung und -Ziele – Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment**

Im Themenbereich **Vereinheitlichung von EE-Rahmenbedingungen** und Etablierung neuer EE-Handelsmechanismen werden in der zweiten Prozessphase wenig neue Akzente gesetzt. Am 14. Februar 2006 spricht sich das EP in einem Initiativbericht für die Etablierung gleicher Rahmenbedingungen nationalstaatlicher EE-Subventionsinstrumente aus. Diese müssten zeitlich begrenzt und hinsichtlich der finanziellen Unterstützung degressiv aufgebaut sein (EP 2006a: 5). Der Rat meldet sich zu diesem Thema im Jahr 2006 nur einmal Mitte März zu Wort und tritt für die Beibehaltung der „uneingeschränkten“ Hoheit der Mitgliedstaaten in der Energiepolitik ein, was explizit auch die Wahl des Energiemixes beinhaltet (Rat 2006f: 3). Im Zuge der Konsultation zum Grünbuch spricht sich eine Mehrheit der Teilnehmer, inklusive der meisten teilnehmenden Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Großbritanniens), für neue Möglichkeiten des EE-Handels auf Länderebene aus (KOM 2006e: 22). Weiterhin fordern Vertreter von E.ON und Statkraft während einer Anhörung des ITRE-

Ausschusses im EP eine marktbasierende Vereinheitlichung von EE-Unterstützungsmechanismen, während eine Vertreterin des Clingendael-Instituts vor zu marktliberalen Vorstößen warnt (KOM 2006e: 8). In der EP-Entschließung zum Grünbuch appellieren die Parlamentarier an die KOM, langfristig „einen Rahmen für harmonisierte Stützungsregelungen für erneuerbare Energiequellen (...) vorzulegen“ (EP 2006h: 10). Dementsprechend legt die Kommission im EE-Fahrplan vom 10. Januar 2007 „harmonisierte Förderprogramme“ in diesem Feld als *langfristiges* Ziel fest (KOM 2007d: 14). Diese von einer deutlichen Mehrheit der Akteure in der ersten Prozessphase unterstützte Grundposition bestätigt sich auch im hier betrachteten zweiten Zeitraum.

Es findet daher insofern eine repräsentative *Inklusion* durch die KOM statt, als dass sie eine langfristige Angleichung als erstrebenswert einstuft, bislang allerdings keine konkreten Realisierungsoptionen entwickelt. Andererseits zeigt die Konsultation, dass auch viele Mitgliedstaaten eine stärkere Vereinheitlichung unterstützen würden, weshalb wenigstens die Vorstellung unterschiedlicher Optionen, wie eine Angleichung hier faktisch aussehen könnte, im Januar-Paket der KOM angebracht gewesen wäre. Hinsichtlich einer *Veränderung bzw. Erweiterung der Agenda* zeigt sich die KOM somit auch in diesem Themenfeld bislang zurückhaltend.

Die letzte inhaltliche Dimension widmet sich dem Verlauf der Debatte hinsichtlich **Höhe und Art festzulegender EE-Ziele**. Hier fordert die KOM im Energie-Grünbuch Anfang März 2006 zunächst die Festlegung eines EU-weiten Mindestanteils für „sichere und CO<sub>2</sub>-arme Energiequellen“ (KOM 2006d: 11). Diese Zieldefinition impliziert, dass einige Mitgliedstaaten und Akteure innerhalb der Kommission zu diesem Zeitpunkt auch die Kernenergie zu einem Bestandteil eines nachhaltigen Energieziels erklären wollen (Schwarz 2006: 1f). Auf ihrer Frühjahrstagung am 23./24. März 2006 sprechen sich die Staats- und Regierungschefs allerdings für einen EU-weiten EE-Anteil von 15% bis 2015 aus (Rat 2006f: 7; Rat 2006j: 16). Dabei müsse aber „die Hoheit der Mitgliedstaaten über die primären Energiequellen uneingeschränkt“ gewahrt bleiben (Rat 2006j: 16). Nach einigen (nach außen) ereignislosen Monaten wird im August 2006 die KOM-Auftragsstudie „Economic analysis of reaching a 20% share of renewable energy sources in 2020“ veröffentlicht (Ragwitz u.a. 2006). Das 20%-EE-Ziel bis 2020 wird somit erstmals in einer eigens für die kommissionsinterne Debatte in Auftrag gegebenen Studie erwähnt, was nahelegt, dass diese Zieldefinition bereits seit längerem die favorisierte Option innerhalb der KOM darstellte. Im Folgenden spricht sich auch eine deutliche Mehrheit der Teilnehmer an der Grünbuch-Konsultation für die Festlegung langfristiger EE-Ziele aus. Konkrete Vorschläge bewegen sich zwischen 20% bis 2020 und 50+X% bis 2040/2050 (KOM 2007f: 4; KOM 2006e: 54). Die

Zielvorstellungen des Europäischen Rates – also ein allgemeines EE-Ziel von 15% mit einem biokraftstoffspezifischen Subziel von 8% bis 2015 – werden mehrheitlich unterstützt. Uneinigkeit besteht hauptsächlich hinsichtlich der Verbindlichkeit des Ziels bzw. der Ziele, wobei sich insbesondere einige Mitgliedstaaten gegen bindende Verpflichtungen aussprechen (KOM 2006e: 4).

Auch im Zuge der Anhörung des ITRE-Ausschusses im EP am 12. September 2006 sind sich die Anwesenden hinsichtlich der Notwendigkeit eines stabilen Investitionsrahmens für einen Zeitraum von 15 bis 20 Jahren einig. Die Forderung eines Greenpeace-Vertreter, ein EE-Gesamtziel von 35% mit einem sektorspezifischen Subziel von 25% für den EE-K&W-Sektor bis 2020 anzustreben, wird von der KOM als „strong request“ bezeichnet (KOM 2006e: 8). Wenige Tage später wird, trotz des EE-Fokus der vergangenen Monate, während einer KOM-Anhörung zum Grünbuch deutlich, dass die Rolle der Atomkraft als potentieller Teil eines nachhaltigen Energieziels nach wie vor in der Diskussion ist (KOM 2006e: 9). Im Folgenden bestätigt das EP in seiner Grünbuch-Entscheidung vom 14. Dezember 2006 die ambitionierte und bereits im ersten Prozesszeitraum vorgestellte Forderung „verbindliche sektorale Ziele im Hinblick auf einen Anteil von 25 % an erneuerbaren Energiequellen im Primärenergiebereich bis 2020“ zu definieren (EP 2006h: 10). In ihrer Erwiderung betont die KOM, dass ein 25%-Ziel zu hoch und nur ein Subziel für den Biokraftstoffbereich von 10% anzustreben sei. Letztlich spricht sich die KOM auch in ihren Januar-Dokumenten für ein verbindliches 20%-EE-Ziel bis 2020 mit einem spezifischen Biokraftstoffsubziel von 10% aus (KOM 2007c: 16; KOM 2007d: 10).

Hinsichtlich der *Inklusion* unterschiedlicher Positionen bzw. Beschlüsse zu Höhe und Art der EE-Ziele positioniert sich die KOM somit zwischen den Standpunkten des EP und des Rates. Der finale Vorschlag ist zwar numerisch niedriger als die EP-Forderung vom Dezember, dafür unterstützt die KOM aber ein verbindliches Ziel, womit hier eine ausgeglichene Interessenberücksichtigung beider Institutionen stattfindet. Auch bewegt sich der 20% EE-Vorschlag der KOM mit einem 10%-Biokraftstoffziel im Forderungsbereich der Konsultation.

Die kommissionsinterne Debatte wird anhand der veröffentlichten Prozessdokumente nicht nachvollziehbar. Folgende Interviewsequenz eines Mitarbeiters einer Umwelt-NGO – die eng mit der KOM zusammengearbeitet hat – legt hier erhebliche Positionsunterschiede innerhalb der KOM nahe und unterstreicht die wichtige Rolle von Kommissionspräsident Barroso zur Durchsetzung eines EE-Ziels (ZGO 7: 1f):

ZGO 7: „Und dann, wir waren dann sehr überrascht, (...) das war wirklich dann auch ein richtiger Fight zwischen [Energiekommissar] Piebalgs und anderen Leuten im Winter oder im Dezember 2006 bevor das dann im Januar 2007 in der historischen Kommissiondrucksache vorgestellt worden ist als Ziel, war’s ein richtiger Kampf.“

MM: Innerhalb der Kommission?

ZGO 7: Innerhalb der Kommission.

MM: Wie muss ich mir das vorstellen? Wie war das?

ZGO 7: (...) Sie müssen sich das so vorstellen, dass es innerhalb der Kommission große Unterschiede gab, dass ein und dieselben Kommissare auch in der Position sehr gewechselt haben. Und ich würd einfach mal herausstellen, dass eine Person in der Kommission und das war nicht zufällig der Kommissionspräsident selber, Herr Barroso begriffen hat, dass das ein Kernpunkt bei einer nachhaltigen Entwicklung in Europa, einer nachhaltigen Energieentwicklung in Europa sein kann. Und der hat zum Entsetzen einiger und zur Freude anderer gesagt hat: ‚Ich mach das zu meinem Hobby. Ich mach Klimaschutz und Erneuerbare zum Hobby.‘ (...) Kommissionspräsident Barroso (...) braucht etwas (...) um sich attraktiver zu machen, um seinen Job attraktiver zu machen und sich vielleicht auch zu qualifizieren für eine weitere Runde als Kommissionspräsident und nicht zuletzt um sich auch eines, um sich auch ein Denkmal zu setzen. (...) Und das war gut, das war sinnvoll, dass also da von Barroso selber Druck ausgeübt worden ist, auch zur Unterstützung von Piebalgs und anderen. (...) Und doch, da ist einiges passiert, was in der Kommission nicht immer unumstritten war. Und ich hab es teilweise erlebt, ich sage Ihnen das ganz offen, teilweise erlebt, dass wir angerufen worden sind von Kollegen aus DG UMWELT, die uns gesagt haben: ‚Also 20 Prozent Erneuerbare, das gibt’s nie, 20 Prozent, nee! Die sollten froh sein, wenn wir 15 Prozent, zwölf Prozent vielleicht, aber legal binding 20 Prozent kriegen wir nie.‘

Die Ausgestaltung der im Interviewauszug mittelbar angesprochenen “EE-Fronten“ innerhalb der KOM wird vom Abgeordneten Claude Turmes in der Aussprache zu den Dezember-Entscheidungen des EP präzisiert. Demnach ist es vor allem Industriekommissar Verheugen, der „gegen Kommissare mit entsprechendem Fachwissen wie Herrn Piebalgs [Energie], Frau Kroes [Wettbewerb] oder Herrn Dimas [Umwelt] (...)“ versucht, eine Energiepolitik für die konventionelle Energiewirtschaft zu betreiben (EP 2006i).

Es bleibt somit festzuhalten, dass sich die Kommissionsposition im Januar 2007 hinsichtlich *Zielhöhe und Zielart*, trotz internen Gegenwinds, durchaus im Sinne der dominierenden Positionen der Prozessphase *verändert und erweitert* hat. Mit der Forderung nach verbindlichen Zielen nimmt die KOM hier auch gegenüber den meisten Mitgliedstaaten eine explizite Gegenposition ein. Dies lässt an der These zweifeln, dass die KOM primär im Sinne des Rates handelt und das EP marginalisiert. Vielmehr wird der Anschein erweckt, dass die Kommission dann eine Positionsänderung vornimmt, wenn die externe Position mit den eigenen Vorstellungen übereinstimmt. Diese Vermutung gilt es im folgenden Prozessverlauf weiter zu beobachten.

### **11.3.4 Nachvollziehbarkeit und Zugangsbedingungen**

Eine zentrale Demokratiedimension betrifft die *Nachvollziehbarkeit der Debatte im Sinne der Öffentlichkeit und der Rolle informeller Kanäle*. In Bezug auf die kommissionsinterne

Diskussion ist hier zunächst festzuhalten, dass diese in der zweiten Prozessphase für Außenstehende (wenn überhaupt) nur in Nuancen nachzuvollziehen war. Informationen hierzu waren beispielsweise in Protokollen von Konferenzen und Stakeholder-Treffen, an denen Repräsentanten unterschiedlicher Generaldirektionen teilgenommen haben, zu finden (z.B. Treffen zu den National Biomass Action Plans (nBAP) am 6. Juli 2006). Auch im Hinblick auf die Arbeit der ISGs wird, wenn überhaupt, deren Zusammensetzung öffentlich gemacht.

Durch die intransparente Entwicklung von Positionen und Papieren innerhalb der KOM können auch informelle Vorabfestlegungen leichter realisiert werden. Als augenfälligstes Beispiel fällt im zweiten Prozessabschnitt der Umstand auf, dass die Kommission das Ziel eines 20% EE-Anteils bis 2020 *vor* der Durchführung entsprechender Studien („20% in 2020“-Studie, EE-Folgenabschätzung) intern und ohne offizielle Einbeziehung des Rates oder des EP festgelegt hat. Das 20%-EE-Ziel stellt somit nicht das Ergebnis von Modellrechnungen, sondern das favorisierte politische Zielfenster der Kommission dar.

Darüber hinaus ist auch die Arbeit der meisten von der KOM beauftragten Experten- und Beratungsgremien von außen nicht nachvollziehbar. Im zweiten Prozessabschnitt trifft dies vor allem auf die Projekte „Boosting Bionenergy in Europe“ und TNO sowie auf die Arbeit von BIOFRAC zu. So trafen sich Mitglieder des TNO-Projekts beispielsweise mit Vertretern einer ISG der KOM und CARS21. Informationen zu diesen Treffen liegen allerdings nicht vor. Noch gravierender ist aus Demokratiesicht die mangelnde Nachvollziehbarkeit der Debatten innerhalb BIOFRACs sowie zwischen deren Mitgliedern und der KOM einzustufen, kommt dem Gremium doch eine hohe Bedeutung in Prozess zu.<sup>99</sup> Auch über die groß angelegte Anhörung der KOM zum Grünbuch, an der 450 Personen teilnahmen, liegen keinerlei inhaltlichen Informationen vor. Weiterhin ist die KOM für die Aufbereitung des Feedbacks von Konsultationen zuständig, wobei im betrachteten Prozesszeitraum große Qualitätsunterschiede bezüglich der Nachvollziehbarkeit jener Informationen festzustellen sind. Die Zusammenfassung der Konsultation zur EU-Biokraftstoffpolitik (April bis Juni 2006) ist als übersichtlich und ausgewogen zu bezeichnen. In Bezug auf die EE-K&W-Konsultation (8. August bis 6. Oktober 2006) ist allerdings kritisch anzumerken, dass auf Grundlage der oberflächlichen Zusammenfassung das aggregierte Meinungsbild nur sehr eingeschränkt nachgezeichnet werden kann.

Während im Fall des EP neben Protokollen der Ausschuss- und Plenumsitzungen meist auch detaillierte Informationen über unternommene Anhörungen verfügbar sind (z.B. ITRE-Anhörung am 1. Juli 2006), ergibt sich in Bezug auf den Rat – wie bereits in der ersten

---

<sup>99</sup> BIOFRAC wurde von DG TREN zur Beratung einberufen. Der Abschlussbericht der Gruppe wurde von der Gemeinsamen Forschungsstelle der KOM herausgegeben und als offizielles KOM-Dokument nach außen kommuniziert. Das politische Gewicht der Gruppe wird auch von dritter Seite bestätigt (Dontenville 2009: 41; Corporate Europe Observatory 2007).

Prozessphase – ein gänzlich anderes Bild. So sind bei der Vorstellung der Ergebnisse teilweise die Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten nicht nachvollziehbar (z.B. Ratssitzung Landwirtschaft 20. Februar 2006, Ratssitzung Umwelt 27. Juni 2006). Aus Legitimationsperspektive im negativen Sinn bedeutender ist allerdings die stets fehlende Veröffentlichung der ratsinternen Debatten, selbst wenn im Protokoll explizit von einer Orientierungsaussprache zwischen den Ministern die Rede ist (z.B. Ratssitzung Landwirtschaft 20. Februar 2006, TTE-Rat 8./9. Juni 2006, Ratssitzung Umwelt 27. Juni 2006). Ferner sind oftmals keine Informationen zu den Beratungen auf Ebene der Arbeitsgruppen oder des AStV verfügbar. Somit ist die Nachvollziehbarkeit der Debatte im Rat als insgesamt stark eingeschränkt zu bewerten.

Neben den bereits thematisierten Inklusionsbedingungen gilt es auch die *symmetrischen und repräsentativen Teilhabemöglichkeiten* nichtstaatlicher Akteure in dieser zweiten Prozessphase integriert zu betrachten. Da die Kommission sowohl für die Durchführung von Konsultationen als auch für die Einsetzung beratender Gremien zuständig ist, rückt sie auch im folgenden Analyseteil in den Fokus der Untersuchung.<sup>100</sup>

Die Anfang Februar 2006 veröffentlichten Ergebnisse des Projekts „Boosting Bionenergy in Europe“ stellen den ersten relevanten Input des Zeitraums dar (Boosting Bio 2006). Obwohl die Konsultation zum Aktionsplan für Biomasse und zur Biokraftstoffstrategie aus der ersten Prozessphase ein großes Interesse unterschiedlicher Akteursgruppen an der Thematik nahelegt<sup>101</sup>, sind in diesem Projektkonsortium allerdings nur Vertreter der europäischen Biokraftstoffindustrie involviert. Das finale Ergebnis des durch die KOM finanziell geförderten Projekts verfehlt (auch) daher das angestrebte Ziel einer Formulierung von Policy-Optionen auf Grundlage einer objektiven Übersicht der Bioenergiesituation in Europa deutlich. Der Abschlussbericht erweckt vielmehr den Eindruck eines Forderungskatalogs der Biokraftstoffindustrie. Ähnliches gilt für das von der DG TREN eingesetzte ‚Biofuels Research Advisory Council‘ (DG JRC 2006). Die in das Gremium berufenen Akteure haben zum einen ein großes Interesse an der Beibehaltung des technischen Status quo (v.a. Automobil- und Ölindustrie) und erhoffen sich andererseits neue Einnahmequellen (Landwirtschaft-, Biokraftstoff-, Chemie-, und Biotechnologienindustrie). Obgleich diese Interessen durchaus legitim sind,

---

<sup>100</sup> Es sollte allerdings erwähnt werden, dass auch der ITRE-Ausschuss des EP zwei Anhörungen in der zweiten Prozessphase durchgeführt hat. Fällt bei der ersten EP-Anhörung am 1. Juni 2006 noch die mangelnde Berücksichtigung zumindest einer NGO-Sichtweise auf, ist die Zusammensetzung der zweiten Anhörung Mitte September 2009 (vor dem Hintergrund des in diesem Abschnitt vorgestellten Interessenspektrums) als ausgewogen zu bezeichnen.

<sup>101</sup> Zusammensetzung der teilnehmenden Akteure an der Konsultation: 86 Non-profit (Verbände, NGOs), 80 kleine- und mittelständische Unternehmen, 36 öffentliche Stellen, 30 Großunternehmen, 19 Andere (Kavalov & Peteves 2005: 4).

kommt ihnen in den ersten Monaten der zweiten Prozessphase gemessen an ihrer Repräsentativität eine zu starke Bedeutung zu, stellen sie doch alle biokraftstofffreundliche Positionen der Wirtschaft dar.

Auch im Zuge des von der DG TREN veranstalteten nBAP-Treffens am 6. Juli 2006 wird eine gewisse Asymmetrie in der Zusammensetzung der Teilnehmer deutlich. So kommen hier zur Einschätzung nationaler Initiativen zur Förderung der energetischen Biomassennutzung einzig Vertreter der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammen. Für eine kritischere (und legitimere) Reflexion des Themas wäre eine breitere Einbeziehung von Akteuren – nicht zuletzt aus der Wissenschaft und der Wirtschaft – angemessen gewesen. Es ergibt sich somit die Frage, inwieweit diese „Interessenunwucht“ in den kommenden Monaten des Jahres 2006 ausgeglichen werden kann.

Diese Frage wird umso dringlicher, da rund die Hälfte der eingespeisten Positionen der Konsultation zur EU-Biokraftstoffpolitik (April/Juni 2006) *nicht* aus dem Industriebereich stammt.<sup>102</sup> Ferner muss bei Konsultationen generell davon ausgegangen werden, dass direkt (wirtschaftlich) betroffene Akteure oftmals über- und indirekt betroffene und interessierte Gruppen eher unterrepräsentiert sind. So wird auch im Zuge der Auswertungen der Konsultationen wiederholt darauf verwiesen, dass vor allem verschiedene Industrieverbände aufgrund ihrer guten Vernetzung in vielen Fällen identische Positionspapiere eingereicht haben. Dies ist im Grunde genommen durchaus legitim, zeigt auf der anderen Seite aber, dass jene Akteure über Ressourcen verfügen (z.B. Vernetzung), die anderen Akteursgruppen oft nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung stehen (auch weil sie in ihrer Zusammensetzung meist stärker variieren). Diesen Positionen, beispielsweise von NGOs, Bürgern oder wissenschaftlichen Einrichtungen, muss daher besonderes Gewicht beigemessen werden.

Neben der Biokraftstoff-Konsultation hat die Kommission von Ende März bis Ende September eine weitere öffentliche Befragung durchgeführt, die sich auf die Inhalte des Grünbuchs bezog (KOM 2006e: 9ff). Das schriftliche Feedback legt auch hier annähernd ein 50:50-Verhältnis zwischen wirtschaftlichen und „anderen“ Interessen nahe.<sup>103</sup> In ihrer Anhörung vom 22. September 2006 setzt die KOM trotzdem stark auf die Teilhabe direkt regelungsbetroffener Akteure mit hoher technischer Expertise und realisiert daher das in den Konsultationen nahegelegte Akteursspektrum (bislang) nicht. Bestätigt wird dieses Interessenverhältnis einmal mehr im Zuge der folgenden Konsultation zu erneuerbaren Energien in der

---

<sup>102</sup> Zusammensetzung: 26 NGOs, 6 wissenschaftliche Einrichtungen, 14 öffentliche Stellen, 79 Akteure aus dem Industriebereich, 19 Bürger (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006).

<sup>103</sup> Zusammensetzung schriftliches Feedback: 91 Verbände und Privatfirmen, 22 NGOs, 18 Mitgliedstaaten (inkl. Rumänien), 18 öffentliche Instanzen (z.B. Energieagenturen), 10 internationale bzw. zwischenstaatliche Organisationen, 5 Privatpersonen.  
Zusammensetzung Feedback insgesamt: Bürger (1282), staatliche Stellen oder nichtstaatliche Stakeholdern (234, hier Akteure des schriftlichen Feedbacks enthalten).

Kälte- und Wärmeproduktion (8. August - 6. Oktober 2006) (Mercier & Peteves 2006). Auch hier hat etwas mehr als die Hälfte der Antwortenden einen wirtschaftlichen Hintergrund, wobei die andere Hälfte unter anderem aus Privatpersonen, NGOs sowie öffentlichen und wissenschaftlichen Einrichtungen besteht.

Ein positives Beispiel einer repräsentativen Zusammensetzung stellt in diesem Zusammenhang die Projektgruppe des bereits erwähnten Cramer-Reports dar, in der wirtschaftliche und andere Interessen (Wissenschaft, NGOs, Regierung) in einem ausgewogenen Verhältnis repräsentiert wurden (Cramer u.a. 2006). Daneben beinhaltete das Projekt zahlreiche Mechanismen, um einem größeren Teilnehmerkreis Mitsprache zu ermöglichen (z.B. internetbasierte Konsultation, Treffen mit Vertretern der Industrie und NGOs, Konferenz am 15. Juni 2006 mit 72 Teilnehmern). Die Gruppe wurde allerdings nicht von der KOM, sondern von der niederländischen Regierung initiiert, weshalb auch nur niederländische Akteure teilgenommen haben.

Es bleibt festzuhalten, dass – obgleich die Durchführung von drei Konsultationen zur EE-Thematik im Jahr 2006 grundsätzlich zu begrüßen ist – sich das im Zuge der Konsultationen offenbarte repräsentative Akteursspektrum bislang nicht in der Zusammensetzung von Foren der KOM widerspiegelt. Auf Grundlage des in Kapitel 4 entwickelten Schemas einer legitimen Vertretungs- und Interessenstruktur ist in diesem Zusammenhang insbesondere die mangelnde Einbeziehung von NGOs zu kritisieren. Bereits bei den Ausführungen zur Inklusion unterschiedlicher Standpunkte fiel auf, dass die KOM – und hier wiederum insbesondere die DG TREN – eine stark biokraftstofffreundliche Position vertritt und kritische Punkte vielfach negiert. So überrascht es wenig, dass auch in den meisten von der KOM durchgeführten Teilhabeforen biokraftstofffreundliche Akteure aus der Industrie bessere Beteiligungschancen haben als kritische Stimmen.

### **11.3.5 Justification – Rahmenbedingungen für einen argumentativen Prozess**

Im Zuge der themenspezifischen Ausführungen zu etwaigen Positionsänderungen und -erweiterungen wurde bereits eine zentrale Dimension zur Analyse der Voraussetzungen für einen argumentativ orientierten Prozess beleuchtet. Das wesentliche Ergebnis dieses Untersuchungsschritts ist, dass sich die Kommission ausgesprochen restriktiv gegenüber Input des Rates und insbesondere des EP zeigte, der nicht mit den Grundpositionen der KOM kompatibel war. Dasselbe gilt für Feedback von Stakeholdern (z.B. aus Konsultationen und Konsortien). Der folgende Analyseteil widmet sich nun der Frage, inwieweit in dieser zweiten Phase bestimmte Rahmenbedingungen ausgeprägt waren, die einen argumentativ geprägten

Prozess begünstigen. Konkret wird die Angemessenheit des Themas bzw. der Problemstellung unterschiedlicher Foren zusammenfassend betrachtet. Ferner geht es um die zeitlichen Ressourcen für den Austausch von Positionen und Argumenten, die legitime Zusammensetzung des Teilnehmerkreises unterschiedlicher Prozessforen sowie etwaige extra-argumentative Elemente.

Hinsichtlich der Frage, ob der *thematische Fokus* der von der KOM initiierten Beratungs-, Austausch- und Input-Foren dem Prozesszeitpunkt *angemessen* war, ist das Ergebnis gespalten, tendiert aber deutlich in Richtung einer negativen Gesamtbeurteilung. Foren wie das nBAP-Treffen am 6. Juli 2006 oder die Fragestellung der „20% in 2020“-Analyse (August 2006) sind hier als positive Ausnahmen zu werten. Im Zuge des nBAP-Treffens wird eine Bilanz der nationalen Biomasseinitiativen vorgenommen und künftige Aktionsfelder identifiziert. Vorgegebenes Ziel der 20%-Analyse ist es, die ökonomischen Effekte eines EE-Anteils von 20% bis 2020 zu prognostizieren und kostengünstige Realisierungsoptionen zu entwickeln (Ragwitz u.a. 2006: 2). Die Detailanalyse des zweiten Prozessabschnitts zeigt, dass diese thematischen Schwerpunkte dem Prozesszeitpunkt, unter anderem gemessen am vorhandenen Wissen und dem Debattenverlauf, angemessen waren.

Ein anderes Bild zeigt sich bei der Mehrheit der verbleibenden Mitteilungen, Studien und Konsortien, in deren Arbeit die KOM direkt oder mittelbar involviert war. So ist hinsichtlich des Energie-Grünbuchs (März 2006) festzuhalten, dass dessen Ziel, als Konsultationsdokument eine breite Debatte über die künftige europäische Energiepolitik anzustoßen, generell als durchaus positiv zu werten ist. Allerdings verpasst es das Grünbuch aufgrund unklarer Formulierungen, der Aussparung zahlreicher Themenbereiche sowie fehlender Positionierung, konkrete und adäquate Vorschläge und Optionen als Basis für eine solche Diskussion zu entwickeln.

Gleichzeitig legt sich die KOM in manchen allgemeinen Fragen bereits fest. So ist sie beispielsweise der Ansicht, dass bei der Abwägung zwischen den Zielen der Nachhaltigkeit, der Energiesicherheit sowie der Wettbewerbsfähigkeit, die beiden letztgenannten Ziele als prioritär zu betrachten sind (KOM 2006d: 8):

„Die sichere Verfügbarkeit von Energie zu erschwinglichen Preisen ist von absolutem Vorrang.“

Auf der konkreteren Ziel- und Policy-Ebene versäumt es die KOM in den meisten der hier beleuchteten Themenfelder jedoch, eine Diskussionsbasis zu schaffen (z.B. bezüglich Art und Höhe eines „nachhaltigen“ Energieziels oder möglichen Harmonisierungs- oder Kooperationsmöglichkeiten der Energiepolitik). Demgegenüber engt sie bei der Frage der erneuerbaren Energiequellen im Transportsektor mögliche Optionen von Beginn an stark auf Biokraftstoffe ein. Dies legt die (im weiteren Verlauf zu überprüfende) These nahe, dass die KOM

bestrebt ist, den von ihr kommunizierten „Diskussionsspielraum“ auf Basis ihrer eigenen Positionen themenspezifisch einzuschränken.

Die biokraftstofffreundlichen Ansichten der KOM spiegeln sich zu Beginn der zweiten Prozessphase bereits am Auftrag des zur Hälfte von der KOM finanzierten „Boosting Bioenergy in Europe“-Projekts wider (Boosting Bio 2006). Dieser besteht in der Entwicklung von Ziel- und Maßnahmenpaketen für eine erhöhte energetische Bioenergienutzung mit einem Fokus auf Biokraftstoffen. Die Erarbeitung einer Studie, die Chancen und Risiken einer solchen Energieerzeugung von unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet hätte, wäre dem Zeitpunkt angemessener gewesen. Auch bei der Ausarbeitung der Biokraftstoffkonsultation (April bis Juni 2006) hat die KOM den thematischen Rahmen sehr eng gezogen (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006). So widmet sich nur die erste Frage des ‚Questionnaires‘ dem Punkt, ob Biokraftstoffe überhaupt weiter gefördert werden sollten. Sämtliche weitere Fragen betreffen bereits die konkrete Umsetzungsebene der künftigen EU-Biokraftstoffpolitik, was die inhaltliche Vorfestlegung der KOM in diesem Feld bestätigt. Trotzdem werden auf Grundlage des Stakeholder-Feedbacks zahlreiche Konfliktpunkte und Wissensdefizite hinsichtlich der Ausgestaltung dieses Politikfeldes deutlich, denen im Folgenden mit einem offenen Austausch und der Generierung zusätzlicher Expertise begegnet werden *müsste*.

Die Konsultation zum Energie-Grünbuch (23. März - 24. September 2006) setzt insofern die Richtung des KOM-Dokuments fort, als dass auf die sehr generell formulierten Fragen vornehmlich entsprechende Allgemeinplätze von Seiten der Akteure rückgespiegelt werden, die überwiegend bereits bekannt sind (z.B. Forderung nach grenzüberschreitendem Netzausbau) (KOM 2006e). Ferner fällt hinsichtlich der Anhörung zum Grünbuch am 22. September 2006 auf, dass auch hier der vorgegebene inhaltliche Diskussionsradius sehr breit ist, obgleich auf Grundlage des Feedbacks der sechs Monate seit Publikation des Grünbuchs durchaus spezifischere Themen hätten diskutiert werden können (z.B.: Wie könnte denn ein grenzüberschreitender Netzausbau konkret aussehen?) (Rat 2008an: 9ff). Als positives Beispiel hinsichtlich der Durchführung einer Konsultation sticht diejenige zur EE-Kälte- und Wärmeproduktion hervor (Mercier & Peteves 2006). Die Fragen zielen explizit auf die mehrheitlich unterstützte Ausarbeitung eines Policy-Ansatzes in diesem Feld ab, ohne dabei deterministisch bestimmte Ziele und/oder Instrumente vorzugeben.

Als letzter Punkt soll hier auf die EEA-Studie zum Thema der Verfügbarkeit von Land zum Anbau von Energiepflanzen in Europa eingegangen werden (Wiesenthal 2006). Obgleich es sich hier nicht um eine explizit von der KOM in Auftrag gegebene Studie handelt und diese inhaltlich auch einige Schwächen aufweist (siehe Detailübersicht in Annex 6), ist hier zunächst der Zeitpunkt des Erscheinens der Studie interessant. Es stellt sich die Frage, weshalb die Kommission nicht bereits vor dem Entstehen des Aktionsplans für Biomasse und der

Biokraftstoffstrategie die Bearbeitung einer solch zentralen Fragestellung in Auftrag gegeben hat. Der Umstand, dass dies versäumt wurde und die KOM trotzdem – in großem Widerspruch zu ihrer unklaren Positionierung in den übrigen EE-Bereichen – eine deutlich biokraftstofffreundliche Haltung einnimmt, weist auf eine klare politische Motivation der KOM hin.

Somit übt die Kommission bereits in diesem nach wie vor frühen Prozessstadium großen inhaltlichen Einfluss auf den Verlauf und die Schwerpunktsetzung des Prozesses aus. Die Dominanz der KOM speist sich dabei insbesondere aus ihren Möglichkeiten, die thematische Agenda vorzugeben sowie Teilhabe- und Inklusionsbedingungen größtenteils nach eigenem Gutdünken zu gestalten. So werden zahlreiche Positionen nichtstaatlicher Akteure wie auch des EP nicht gehört bzw. einbezogen, vor allem wenn diese nicht grundsätzlichen Ansichten der KOM entsprechen. Auch innerhalb der KOM gibt es große Diskrepanzen hinsichtlich des Gewichts bestimmter Positionen bzw. Arbeitseinheiten. Die Kommission überstrapaziert ihre Funktion und inhaltliche Legitimation als Agenda-Setterin somit deutlich, wobei bezüglich der weiteren Prozessanalyse die Frage zu klären bleibt, auf welche internen Dynamiken dies zurückzuführen ist.

Neben der Kommission, als zu diesem Zeitpunkt wichtigstem Akteur, sind auch Rat und EP bereits vielfach in Erscheinung getreten und sollen im Folgenden auf Grundlage der eingangs erwähnten Indikatoren näher beleuchtet werden. So ist zunächst festzustellen, dass der thematische Fokus im Rat vor dem Hintergrund des Prozessgeschehens als überwiegend angemessen bezeichnet werden kann. Beispielsweise fokussieren sich die Minister im TTE-Rat am 13. März 2006 kurz nach Vorstellung des Grünbuchs auf die Frage, ob das Dokument generell Unterstützung findet und ob aus mitgliedstaatlicher Perspektive eventuell Punkte zu ergänzen sind. Ferner finden Orientierungsaussprachen über EE-Themen auf Ministerebene statt, wobei deren Inhalt allerdings unklar bleibt (z.B. Ratssitzung der Landwirtschaftsminister 20. Februar 2006, Ratssitzung der Umweltminister 27. Juni 2006). Gleichzeitig werden in der zweiten Prozessphase Vorbesprechungen und mitunter auch Vorentscheidungen vielfach in die Arbeitsgruppen und den AStV ausgelagert. So wurden beispielsweise auch die Schlussfolgerungen für den Europäischen Frühjahrsrat im März 2006 auf Arbeitsgruppenebene und im AStV erstellt bzw. im Vorhinein “durchgewunken“. Die eingeschränkten zeitlichen Ressourcen der Minister (und der Staats- und Regierungschefs) lassen diese Auslagerung aus einer praktischen Machbarkeitsperspektive teils notwendig erscheinen. Dies führt allerdings auch dazu, dass sich der EE-relevante Austausch im Rat auf Ebene demokratisch legitimierter Akteure in der zweiten Prozessphase überschaubar gestaltet (vor allem im Vergleich zum EP).

Die thematische Schwerpunktsetzung des EP ist dem Prozessverlauf größtenteils angemessen. So ist es zunächst zu begrüßen, dass die Parlamentarier bereits Anfang 2006 konkrete Vorschläge zur künftigen Regelung der Kälte- und Wärmeproduktion aus erneuerbaren Energiequellen vorlegen. Beim umstritteneren Biokraftstoffthema prescht der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung mit einer Entschließung zu Biokraftstoffen am 23. März 2006 voran, wobei sich der ITRE-Ausschuss Zeit bis Ende des Jahres nimmt, um eine Position zu verabschieden. Die Beratungen zu den EP-Entschließungen finden dabei in den Ausschüssen statt, wobei die Zeitressourcen als angemessen zu betrachten sind. Beispielsweise haben die Mitglieder des ITRE-Ausschuss neun Monate für die Entwicklung der Grünbuch-Entschließung zur Verfügung. Ferner reichen sieben weitere Ausschüsse ihr Feedback bei ITRE ein.

Daneben ist auch der thematische Fokus der meisten Anhörungen und Studien des federführenden ITRE-Ausschusses als adäquat zu bezeichnen. So entwickelt die vom ITRE in Auftrag gegebene EE-Potentialstudie aus September 2006 verschiedene Energieszenarien und stellt deren Vor- und Nachteile sowie notwendige politische Maßnahmen zu deren Realisierung vor. Insofern stellt sie einen der gewünschten Konkretisierungsschritte in der post-Grünbuch-Debatte dar, die ansonsten bislang sehr übersichtlich ausfallen. Ein Kritikpunkt hinsichtlich der vom EP geschaffenen Rahmenbedingungen zum Austausch mit Experten und Stakeholdern ist allerdings das sehr knappe Zeitbudget der Anhörungen (z.B. zum Grünbuch am 12. September 2006 oder zur Strategie für Biomasse und Biokraftstoffe am 1. Juni 2006). So führt ein Interviewpartner aus dem NGO-Bereich aus, dass diese Anhörung in erster Linie als „report presentation“ zu werten sind, in denen es, wenn überhaupt, zu sehr wenig Austausch komme (ZGO 5: 11).

Negativ hinsichtlich der Entwicklung eines einheitlichen EP-Standpunkts fällt in dieser zweiten Prozessphase auch auf, dass der Inhalt von Entschließungen offensichtlich stark vom federführenden Ausschuss und dem politischen Hintergrund des Berichterstatters abhängen. So urteilt beispielsweise die vom Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung vorbereitete EP-Entschließung vom März 2006 durchweg positiv zu Biokraftstoffen der ersten Generation, die in der EU produziert werden. Der Berichterstatter war der konservative Abgeordnete Neil Parish, der sich – auch nach eigenen Angaben – insbesondere für die Interessen der britischen und europäischen Landwirte einsetzt.<sup>104</sup> Demgegenüber zeichnet die nur wenige Monate zurückliegende EP-Entschließung zum Anteil der erneuerbaren Energieträger in der EU vom 29. September 2005 bezüglich Biokraftstoffen ein sehr viel kritisches Bild. Berichterstatter der im ITRE-Ausschuss vorbereiteten Entschließung

---

<sup>104</sup> Dies wird auch aus Informationen seiner eigenen Homepage ersichtlich, <http://www.neilparish.co.uk/about-neil> (letzter Zugriff 13. Januar 2015).

war der grüne Abgeordnete Claude Turmes. Diese Varianz zwischen den einzelnen Ausschüssen schwächt die Position des EP gegenüber KOM und Rat und ist in der folgenden Analyse weiter zu beobachten.

Unter dem Strich bleibt somit festzuhalten, dass insbesondere das Vorantreiben der eigenen Agenda durch die KOM, verbunden mit einer Einschränkung der Teilhabe- und Inklusionsbedingungen, die Voraussetzungen für einen argumentativ orientierten Prozess hemmen. Obwohl auch auf Seiten des Rates und des EP einige Unzulänglichkeiten festgestellt wurden, schaffen diese beiden Institutionen (insbesondere das EP) regelmäßig Bedingungen für das Zustandekommen einer legitimen Debatte. Verglichen mit den Schlussfolgerungen aus der ersten Prozessphase bestätigen sich auch im zweiten Prozessjahr die Beobachtungen, dass thematische Vorgaben teils eine dem Zeitpunkt angemessene Debatte erschweren und dass sich organisatorische Rahmenbedingungen mitunter als wenig vorteilhaft für eine Debatte erweisen (z.B. EP-Anhörungen).

### **11.3.6 Demokratie-Klimaperformanz-Nexus**

Im Zuge der obigen Zusammenfassung und Auswertung wurden mittelbar bereits einige Zusammenhänge zwischen demokratischer Legitimation und Klimaperformanz deutlich. Im Folgenden werden die zentralen Wirkmechanismen zwischen diesen beiden Analysekatégorien im Verlauf des zweiten Prozessabschnitts nochmals eingehend betrachtet.

Diesbezüglich sticht zunächst das einseitige und interessengeleitete Inklusions- und Teilhabemuster der Kommission ins Auge, welches sowohl bei *externem* Input als auch bei abweichenden *internen* Positionen zu beobachten ist. So nimmt die KOM Positionen und/oder Forderungen aus Studien, den Konsultationen und dem EP vornehmlich dann auf, wenn diese den eigenen Standpunkten und Grundüberzeugungen entsprechen bzw. mit diesen kompatibel sind. Auch lässt sie mehrfach Informationen und Standpunkte unbeachtet, die auf Unsicherheiten und/oder Risiken bei von ihr favorisierten Policy-Optionen hindeuten bzw. spielt diese herunter (z.B. DG TREN bei möglichen Negativkonsequenzen einer steigenden Biokraftstoffnachfrage). Somit werden in der zweiten Prozessphase vor allem ambitionierte Positionen (z.B. von NGOs) vernachlässigt, wohingegen direkt betroffene Akteure mit industriellem Hintergrund über deutlich privilegierte Teilhabe- und Inklusionsmöglichkeiten verfügen.

Ferner beeinflusst auch der Grad der Uneinigkeit sowie die Priorisierung von Themensträngen innerhalb der KOM das Ausmaß der Inklusion. So liegen beispielsweise beim (in seiner Bedeutung als eher gering eingestuft) Themenbereich der Förderung der Kälte- und Wärmeproduktion aus EE unterschiedliche Positionen innerhalb der KOM vor. Als Reaktion

darauf wird relativ konkretes Feedback der Stakeholder und des EP größtenteils (zumindest in den offiziellen Dokumenten) ignoriert.

Eine wichtige Triebfeder dieser ungleichen Teilhabe- und Inklusionsbedingungen ist die inhaltliche Dominanz einzelner Arbeitseinheiten der KOM, was sich bereits bei der Analyse der ersten Prozessphase andeutete. So setzt sich bei Biokraftstoffen die federführende DG TREN beispielsweise deutlich für deren Förderung ein und lässt diesem EE-Feld in den Jahren 2005 und 2006 viel Aufmerksamkeit zuteilwerden. In der Tendenz ist dies durchaus gerechtfertigt, da gerade bei der Frage der Förderung von Biokraftstoffen stark variierende Positionen vorliegen. Allerdings setzt die DG TREN hier teils starke inhaltliche Schwerpunkte (v.a. durch Themensetzung von Forschungskonsortien und beratenden Gruppen). Somit nutzt sie ihre Stellung auch insofern aus, als dass der inhaltliche Gestaltungs- und Diskussionsspielraum für beratende Gruppen, Studien, Konsultationen etc. eingeschränkt wird, was sich im zweiten Prozesszeitraum deutlich negativ auf die Klimaperformanz auswirkt.

Diese Dominanzstrukturen sind auch für die Berücksichtigung kommissionsinterner Positionen von großer Bedeutung. So sind in der zweiten Prozessphase zu Biokraftstoffen innerhalb der Kommission auch (verhalten) kritische Stimmen zu vernehmen (v.a. von Seiten der DG ENV). Diese werden aber von den stark biokraftstofffreundlichen Akteuren der DG TREN übertönt. In diesem Zusammenhang ist auch auf die stark eingeschränkte Nachvollziehbarkeit des Positionsaustauschs bzw. der Positionsentwicklung innerhalb der KOM hinzuweisen. Dadurch treten Konfliktlinien und diskutierte Themenstränge nicht oder nur oberflächlich nach außen, wie beispielsweise bezüglich der Nachhaltigkeitsbedenken bei Biokraftstoffen. Eine offenere externe Kommunikation des internen Debattenstandes der KOM hätte mutmaßlich ein realistischeres Partizipationsmuster externer Akteure nach sich gezogen und somit mehr ambitionierte Positionen in den Prozess einfließen lassen. Ferner ist auch bei beratenden Foren und Konsortien ein Zusammenhang zwischen Transparenz, Partizipation und Klimaperformanz zu erkennen. So sind es vor allem (teils) intransparent agierende und nicht repräsentativ besetzte Gremien, die in der zweiten Prozessphase oftmals eine wichtige Inputfunktion für die KOM wahrnehmen und dabei aus klimaperformativer Perspektive häufig kritische Positionen propagieren (z.B. BIOFRAC bezüglich eines hohen Anteils von Biokraftstoffen der ersten Generation).

Es bleibt somit festzuhalten, dass die Teilhabe und Inklusion von Stakeholdern und Positionen durch die KOM stark vom ‚Type of Interest‘ und dem ‚Degree of Conflict‘ dominierender Akteursgruppen innerhalb der KOM abhängen. Dieses Partizipationsmuster hat im betrachteten Prozesszeitraum eine deutlich negative Wirkung auf die Klimaperformanz (z.B. bei Biokraftstoffen, EE-Strom oder EE-K&W). Mangelnde Transparenzbedingungen verstärken diesen Effekt. Auch folgert daraus, dass in partizipativen Foren oftmals insofern

keine legitimen argumentativen Rahmenbedingungen herrschen, als dass dort weder ein legitimes Akteursspektrum teilnimmt noch dem Zeitpunkt und dem Interessenspektrum angemessene Themen bearbeitet werden.

#### **11.4 Januar 2007 bis Januar 2008 – Gelenkte Partizipation**

„[Y]ou [als KOM-Mitarbeiter] would receive anyone who wants to say something. But of course, in the end, you try to use the arguments that fit what you have prepared on the text.”

*(KOM 4 (38f) über den kommissionsinternen Umgang mit Feedback aus Konsultationen)*

„I'm a cynic about these kinds of forums. More or less the Commission doesn't listen to these kinds of forums very much. (...) But, because there is a political process, it's always good to say that we've discussed, we had the forum, we have met these stakeholders, these organizations, and so on. (...) But I don't think that these discussion forums had any significant effect on the Directive.“

*(KOM 4 (11f) über partizipative Foren im Zuge des Entstehungsprozesses zum KOM-Vorschlag)*

Entsprechend der Vorgehensweise im vorangegangenen zweiten Abschnitt, beginnt auch der folgende Auswertungsteil des dritten Prozesszeitraums mit einer themen- und akteurspezifischen Übersicht der EE-Debatte über das Jahr 2007 hinweg. Im Anschluss an die fünf Themenblöcke (EE-Strom, EE-K&W, EE-Transport, Vereinheitlichung, EE-Ziele) wird jeweils der Grad der repräsentativen Inklusion unterschiedlicher Positionen bestimmt sowie etwaige Positionsänderungen und -erweiterungen erfasst. Daran schließt sich die Betrachtung der weiteren Demokratie Kriterien an, bevor auf dieser Grundlage wiederum Aussagen zum Demokratie-Klimaperformanz-Nexus getroffen werden. Mit der Publikation des KOM-Vorschlags am Ende dieses dritten Prozessabschnitts endet dessen informelle Phase. Ein großer Teil des Interviewmaterials bezieht sich auf den gesamten Zeitraum des Jahres 2007, weshalb entsprechende Daten in den folgenden Ausführungen einen sehr viel größeren Anteil einnehmen als in den vorangegangenen Auswertungsabschnitten. Ferner wurde aus Gründen der Übersichtlichkeit und der Relevanz des Dokuments darauf verzichtet, die Inhalte des KOM-Vorschlags in Annex 7 auszuführen. Dies findet im Zuge des folgenden Auswertungsschritts statt.

### 11.4.1 Strom- und K&W-Erzeugung – Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment

Neben der hier separat betrachteten Debatte um Liberalisierungsmaßnahmen im EE-Bereich werden im Jahr 2007 auf dem Feld der **EE-Stromerzeugung** wenig neue Akzente gesetzt. So einigen sich die Außenminister am 22. Januar lediglich auf den Ausbau „der Energiebeziehungen zu den Nachbarländern und -regionen der EU“, wobei ausdrücklich eine „Energiepartnerschaft mit Afrika“ vorgeschlagen wird (Rat 2007b: 13). Konkreter ist die EP-Forderung nach einer Verdopplung des EE-Stromanteils bis 2020 aus dessen September-Entscheidung (EP 2007c: 6, Nr. 8). Dort verlangen die Parlamentarier für EE-Strom auch „einen transparenten, fairen und bevorrechtigten Zugang zu den Netzen“ (EP 2007c: 7, Nr. 20). Auf Seiten der nichtstaatlichen Akteure setzt sich auch die EE-Industrie für einen prioritären Netzzugang von EE-Strom ein (Schäfer 2008), was von der konventionellen Stromindustrie abgelehnt wird (EURELECTRIC 2008: 4). Der Verband der europäischen Regulierungsbehörden (Council of European Energy Regulators, CEER) tritt wiederum für eine Beibehaltung der aktuellen Regelung ein, wonach Mitgliedstaaten einen prioritären Zugang von EE-Strom einführen *können*, dies aber nicht *müssen* (CEER 2008: 7f). Ein stärkerer Fokus auf den Ausbau der Netzinfrastruktur wird von Umwelt-NGOs und der EE-Industrie gefordert (ZGO 7: 8; Schäfer 2008). Letztere setzen sich diesbezüglich außerdem für eine Beteiligung der Netzbetreiber an den anfallenden Kosten ein (Schäfer 2008).

Der Kommissionsvorschlag vom 23. Januar 2008 beinhaltet kein sektorspezifisches EE-Stromziel, fordert die Mitgliedstaaten im Infrastrukturbereich aber dazu auf, „einen vorrangigen Netzzugang für Strom aus erneuerbaren Energiequellen“ sicherzustellen (Art. 14 Abs. 2). Ferner soll die Netzinfrastruktur generell weiterentwickelt werden, was explizit auch neue „Verbindungsleitungen zwischen den Mitgliedstaaten einschließt“ (Art. 14 Abs. 1). Über die auf nationaler Ebene in Angriff genommenen Maßnahmen müssen die Mitgliedstaaten regelmäßig Berichte anfertigen (Art. 19 Abs. 1). Hinsichtlich des Ausbaus jener Übertragungs- und Verteilungsnetze sollen deren Betreiber die entstehenden „Kosten vollständig oder teilweise (...) übernehmen“ (Art. 14 Abs. 4).

Was die *Inklusion* unterschiedlicher Standpunkte im *EE-Strombereich* betrifft, bleibt somit festzuhalten, dass die Kommission Kernpositionen der EE-Industrie und der Zivilgesellschaft aufnimmt. Gleichzeitig verzichtet sie allerdings auf eine klare Praxisdefinition des „vorrangigen Netzzugangs“ sowie auf die Entwicklung expliziter Ziele und/oder wünschenswerter Maßnahmen im Bereich des Netzausbaus. Die KOM ist den Positionen der EE-Industrie, der Umwelt-NGOs und des EP somit rhetorisch zwar näher als denen der konven-

tionellen Energieindustrie, bleibt aber oftmals unspezifisch. Trotzdem vollzieht die Kommission hier, auch unter Berücksichtigung der vorangegangenen Prozessabschnitte, eine Positionsänderung und -erweiterung in Richtung ambitionierter Mehrheitspositionen (vor allem bei prioritärer Einspeisung und Netzausbau).

Im **EE-K&W-Bereich** werden 2007 weniger offizielle Positionen und Studien veröffentlicht als noch im Jahr zuvor, wobei deren Standpunkte oftmals konkreter sind. Während eine Auftragsstudie des ITRE-Ausschusses im Mai 2007 noch die vergleichsweise allgemeine Forderung nach neuen politischen Anreizen für den Ausbau des EE-Wärmeanteils aus Biomasse formuliert (Howes u.a. 2007: vii, 97), kommt eine entsprechende Analyse für die DG TREN einen Monat später zu dem Schluss, dass jeder Mitgliedstaat ein spezifisches EE-Wärmeziel festlegen sollte (MVV Consulting 2007: 77). Ferner spricht sich der Abschlussbericht des Projekts ‚Key Issues for Renewable Heat in Europe‘ (K4RES-H) für ein verbindliches EE-Ziel von 18-25% in der Wärmeproduktion bis 2020 aus. Dieses Oberziel soll in verbindliche Ziele für die Mitgliedstaaten übersetzt werden (EREC 2007: 22). Darüber hinaus fordern die Mitglieder des Projektkonsortiums, die den Auftrag haben, die DG TREN bei der Formulierung von Zielen und Maßnahmen im EE-Wärmebereich zu beraten, die Festlegung eines verbindlichen Mindestanteils von EE-Technologien, die bei Neubauten genutzt werden müssen (EREC 2007: 18).

Dieses Feedback wird zunächst in der September-Entscheidung des EP aufgegriffen, in der sich die Parlamentarier für die Einführung von Maßnahmen aussprechen, die einen EU-weiten EE-Kälte- und Wärmeanteil von mindestens 20% bis 2020 sicherstellen (EP 2007c: 10, Nr. 37). Darüber hinaus soll im KOM-Vorschlag verbindlich festgeschrieben werden, „dass zumindest bei der umfassenden Renovierung von Altbauten und in Neubauten ein Mindestanteil des Heizbedarfs über erneuerbare Energiequellen gedeckt wird“ (EP 2007c: 10, Nr. 39). Bei den nichtstaatlichen Akteuren setzt sich, wenig überraschend, insbesondere die EE-Industrielobby für einen Ausbau des EE-Wärme- und Kälteanteils ein (Schäfer 2008), während sich konventionelle Industrievertreter (z.B. des Europäischen Heizölverbands, EURO-FUEL, oder des Europäischen Verbandes der Heizungsindustrie, EHI) gegen eine technologiespezifische Förderung aussprechen (Industrie 2: 2).

Im Richtlinienentwurf geht die Kommission nicht so weit, ein sektorspezifisches EE-Wärme- und Kälteziel einzuführen, fordert die Mitgliedstaaten aber dazu auf, existierende und geplante Maßnahmen für sämtliche EE-Bereiche in ihren nationalen Aktionsplänen zu benennen (dies gilt somit auch für den EE-Strom- und den Transportsektor) (Art. 19 Abs. 1 Buchstabe a) KOM-V). Die oben genannte EP-Forderung findet sich insofern wieder, als dass die KOM die Mitgliedstaaten dazu verpflichten möchte, „die Nutzung eines Mindestmaßes an Energie aus erneuerbaren Energiequellen in neuen oder renovierten Gebäuden“ in

deren nationalen Bauvorschriften festzuschreiben (Art. 12 Abs. 4 KOM-V). Darüber hinaus sollen lokale und regionale Verwaltungseinheiten dazu angehalten werden, „bei der Planung, dem Entwurf, dem Bau und der Neugestaltung von Industrie- oder Wohngebieten“ die Nutzung von EE-Wärme- und Kältetechnologien zumindest „in Erwägung zu ziehen“ (Art. 12 Abs. 3 KOM-V).

Hinsichtlich der repräsentativen *Inklusion* unterschiedlicher Positionen im *EE-K&W-Bereich* bleibt festzuhalten, dass der KOM-Entwurf die bislang dominierenden ambitionierten Forderungen, beispielsweise aus der K&W-Konsultation 2006 oder den EP-Entscheidungen, in der Tendenz klar aufnimmt. Ein verbindliches sektorspezifisches Ziel wurde in einigen Auftragsstudien und der Konsultation zwar nahegelegt, allerdings bisher weder vom Rat noch vom EP explizit gefordert. Die im letzten Analyseteil nahegelegte Schlechterstellung des EP zugunsten des Rates bestätigt sich nicht. Die Kommission *erweitert ihre Agenda* somit deutlich, was allerdings aufgrund ihrer bislang weitgehend fehlenden (öffentlichen) Positionierung wenig überrascht. Dabei wird die kommissionsinterne Debatte mutmaßlich von den beiden EP-Entscheidungen und den Studien aus den zurückliegenden Jahren 2006 und 2007 beeinflusst.

#### **11.4.2 Biokraftstoffe und Nachhaltigkeitskriterien – Prozessentwicklung**

Wie in den ersten beiden Prozessphasen waren *Biokraftstoffe und Nachhaltigkeitskriterien* neben der EE-Harmonisierungsdebatte auch im Jahr 2007 das dominierende Themenfeld. Die folgende Übersicht wird zunächst die vorhandenen Positionen und Interessen in den zentralen Sub-Diskussionssträngen beleuchten (Gruppierungen: pro Biokraftstoffe vs. kritisch gegenüber Biokraftstoffen; niedrige Nachhaltigkeitskriterien vs. ambitionierte Nachhaltigkeitskriterien; niedrige Importquote vs. hohe Importquote).

Eine zurückhaltend **biokraftstofffreundliche Position** verabschieden die Energie- und Umweltminister im Zuge zweier Ratssitzungen im Februar 2007. So unterstützen sie ein verbindliches 10%-Biokraftstoffziel bis 2020 unter den Voraussetzungen, dass die Erzeugung entsprechender Kraftstoffe nachhaltig möglich ist und Biokraftstoffe der zweiten Generation kommerziell verfügbar sind (Rat 2007f: 9). Die zusätzliche Bedingung einer „zwischenzeitliche[n] Überprüfung der Zertifizierung von Biokraftstoffen im Lichte der Entwicklungen innerhalb und außerhalb der EU“, was die Erfüllung des 10%-Ziels hätte erschweren können, wurde letztlich nicht aufgenommen (Rat 2007c: 3).

Wenige Tage nach den Ratssitzungen sprechen sich auch Vertreter der europäischen Automobilindustrie und der US-Regierung auf der ‚International Conference on Biofuels Standards‘ für das 10%-Ziel aus (Cahill 2007; Bonazza & Mirabella 2007). Gleichzeitig betonen

sie, dass dabei nicht mit Biokraftstoffen der zweiten Generation gerechnet werden dürfe, da diese noch nicht marktreif seien. Unter den Konferenzteilnehmern befand sich auch Paul Hodson, der für diesen Bereich des Entwurfs zuständige Mitarbeiter der DG TREN. Inhaltlich stellt er in seiner Präsentation vor allem das hohe THG-Einsparpotential von Biokraftstoffen der ersten (40-50%) wie auch der zweiten Generation (bis zu 90%) heraus (Hodson 2007).

Das nächste relevante Prozessforum stellt das zweite Treffen zu den nationalen Biomasseaktionsplänen dar, an denen Vertreter der Mitgliedstaaten und verschiedener KOM DGs am 13. März 2007 teilnehmen. Während die Vertreter der DG TREN das 10%-Biokraftstoffziel dort verteidigen (Heinz 2007: 3), sprechen Repräsentanten der DG ENV das niedrige Einsparpotential von Biokraftstoffen der ersten Generation sowie die mangelnde Marktreife von ‚Advanced Biofuels‘ an (DG ENV 2007). Die kommissionsinterne Spaltung in diesem Themenbereich setzt sich somit auch in der dritten Prozessphase fort. Ein wichtiger Schritt hin zur Realisierung eines Biokraftstoffziels stellt die Bestätigung des eingangs beschriebenen 10%-Konsenses der Umwelt- und Energieminister durch den Europäischen Frühjahrsrat im März 2007 dar (Rat 2007i: 22). Trotz der Bekräftigung der beiden Voraussetzungen – nachhaltige Erzeugung und kommerzielle Verfügbarkeit der zweiten Generation – ist mit der Zustimmung der Staats- und Regierungschefs eine politisch heikle Hürde im Prozess genommen.

Eine Ende April 2007 veröffentlichte Aktennotiz der DG AGRI kommt bezüglich der Realisierung des 10%-Biokraftstoffziels bis 2020 zum Schluss, dass dafür ca. 15% der verfügbaren Ackerfläche der EU-27 genutzt werden müsste, was als „relatively modest“ eingestuft wird (DG AGRI 2007: 8). Dabei setzt die Analyse einen Anteil von Biokraftstoffen der zweiten Generation von 30% sowie eine Importquote von 20% voraus (DG AGRI 2007: 3, 7). Der Erfüllung des 10%-Ziels würden laut DG AGRI weder mangelnde Landverfügbarkeit noch drohender Marktdruck aufgrund von Preissteigerungen im Wege stehen (DG AGRI 2007: 8). Eine besondere Berücksichtigung von Biokraftstoffen der zweiten Generation wird auch im Zuge der Biokraftstoffkonsultation gefordert, welche im Mai 2007 endet (KOM 2008e: 154). Auf Grundlage der zur Verfügung gestellten Informationen wird aber nicht klar, ob es sich dabei um eine klare Mehrheitsposition handelt und welche Gruppen dies primär gefordert haben.

Nach einigen ereignislosen Monaten thematisiert eine im August 2007 publizierte Auftragsstudie der DG ENTR potentielle Wettbewerbs- und Umwelteffekte eines 10%-Biokraftziels. Obgleich die Analyse einige kritische Punkte benennt, u.a. eine mögliche Zunahme der Pachtpreise für Ackerland, identifiziert sie keine derart grundlegenden Nachteile, vor deren Hintergrund eine Nutzung von Biokraftstoffen generell abzulehnen wäre (Anger u.a. 2007:

42). Allerdings wird auch hier die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit und Marktreife von „Advanced Biofuels“ verglichen mit denen der ersten Generation betont (Anger u.a. 2007: 36). Kurze Zeit später begrüßen nach dem Europäischen Rat nun auch die Parlamentarier in ihrer September-Entscheidung das 10% Biokraftstoffziel (EP 2007c: Nr. 45, S. 11). Das EP legt mit der Bedingung einer nachweislich nachhaltigen Herstellung von Biokraftstoffen allerdings nur *eine* Voraussetzung für die Gültigkeit des Ziels fest (EP 2007c: Nr. 45, S. 11). Ferner weist das EP auf die wichtige Rolle von Hybridfahrzeugen als „Zwischenschritt in Richtung Elektro-Mobilität“ hin, ohne dies allerdings explizit mit der Definition des Biokraftstoffziels in Verbindung zu bringen (EP 2007c: Nr. 46, S. 11).

Auf Seiten der nichtstaatlichen Akteure hat sich neben den Biokraftstoffverbänden auch die EE-Industrie als Ganzes in Form des ‚European Renewable Energy Council‘ (EREC) hinter ein verbindliches 10%-Biokraftstoffziel gestellt (Schäfer 2008). Unterstützung für diesen Kurs kam darüber hinaus aus dem Lager der Wald- und Agrarwirtschaft (v.a. von Copacogeca), die sich alternative Einnahmemöglichkeiten durch einen neuen Absatzmarkt und eine steigende Nachfrage nach Anbauflächen erhoffte (Dontenville 2009: 39). Auch die europäische Automobilindustrie entwickelt sich zwischen 2005 und 2007 zu einem immer stärkeren Fürsprecher von Biokraftstoffen, erwartet die Branche doch dadurch weniger politischen Druck hinsichtlich der Einführung hoher CO<sub>2</sub>-Effizienzstandards (Dontenville 2009: 39). Daneben unterstützt auch der Biotechnologiesektor, der insbesondere von der künftigen Produktion von Biokraftstoffen der zweiten Generation profitieren würde, die erste Generation als Brückentechnologie, was im folgenden Zitat zum Ausdruck kommt (Industrie 5: 5f; ähnlich: Industrie 3: 3f, 16):

„[O]ur position was that if you kill the first generation before you have the second generation, you will not have a second generation. (...) [T]he second generation will be probably more economical, if you consider it on economical side, but more ecological if you consider it on the ecology side (...). And this is thanks to research done with money of the first generation.“

Bei den NGOs spricht sich einzig der WWF zurückhaltend für ein verbindliches Biokraftstoffziel aus, wofür sich die Organisation einer starken Opposition im eigenen Lager ausgesetzt sieht. Inhaltlich bewegt sich der WWF zwischen der biokraftstofffreundlich-liberalen Position der DG TREN und den Positionen derjenigen NGOs, die den Nachhaltigkeitsgedanken noch stärker in den Fokus rücken bzw. in vielen Belangen eine noch kritischere Position verfolgen (Dontenville 2009: 39). Ein NGO-Vertreter stellt die Situation wie folgt dar (ZGO 7: 2):

„Ja, bei Biofuels, (...) da war eigentlich WWF die entscheidende Organisation, die gesagt hat: ‚Im Prinzip sind wir weder für noch gegen Biofuels. (...) Man kann’s richtig machen, man kann’s falsch machen.‘ Da (...) [hat sich der WWF] am Anfang einer riesen Opposition ausgesetzt, die größer wurde, vom EEB, von BirdLife, Friends of the Earth und anderen. Und Greenpeace war am Anfang noch hin- und hergerissen, hat sich dann auf die Seite der Gegner geschlagen. (...) [Der WWF war]

(...) wirklich alleine am Anfang und auch bis zum Ende (...) weil (...) [er] im Prinzip auch ganz stark (...) [mit] Leuten aus dem Süden zusammengearbeitet (...) [hat], die (...) gesagt haben, dass Biofuels, wenn's vernünftig gemacht wird, eine riesen Entwicklungsmöglichkeit ist.“

Die Kritiker aus dem NGO-Sektor warfen dem WWF dessen enge Kooperation mit der DG TREN sowie mit Biokraftstoffunternehmen vor (u.a. im Zuge des ‚Roundtable for Sustainable Biofuels‘) (Dontenville 2009: 39). Durch das Agieren des WWF sei es zu einer eklatanten Schwächung des NGO-Einflusses gekommen und zu einem großen Glaubwürdigkeitsverlust, was folgende Interviewausschnitte nahelegen:

„But, despite the fact that, of course, they [WWF] won't admit publicly that they made any mistakes (...) they did a lot of damage in the run up to the Directive because the environmental movement was split, and the industry played the game of saying, ‚You know, on the one hand there is this wonderful growth industry with jobs and security of supply and good for the environment, and good for this, and good for that, and farmers love it, and everyone loves it. And on the other hand, you know, a few crazy environmentalists who are always against everything, but look, you know, the reasonable environmentalists are in favour‘.“ (ZGO 3: 11f)

„And then there were the WWF, who were actually at that stage completely into biofuels, very enthusiastic about it (...) which then led to a lot of problems later on, because at that stage they were almost sitting on the other side.“ (ZGO 3: 7f)

Somit sprechen sich neben zahlreichen Industrievertretern sowie den DGs TREN und AGRI auch der WWF (dieser aber vergleichsweise zurückhaltend bzw. voraussetzungsvoll) für ein verbindliches 10%-Biokraftstoffziel aus.

Wie bereits angeklungen, vertreten im dritten Prozesszeitraum allerdings auch viele Akteure und Studien eine **biokraftstoffkritische Position** bzw. sprechen sich explizit gegen das 10%-Ziel aus. So identifiziert zunächst der ‚Well-to-Wheel‘-Report (März 2007) zahlreiche Gefahren durch eine vermehrte Biokraftstoffnutzung, ohne dass sich das Konsortium aus DG JRC sowie (wissenschaftlichen) Repräsentanten der Automobil- und Ölindustrie (EUCAR und CONCAWE) explizit dagegen ausspricht (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007). Auf folgende potentielle Gefahren macht der Report unter anderem aufmerksam: Verschlechterung der Boden- und Wasserqualität; Abnahme der Wasserverfügbarkeit; vermehrter Wettbewerb um Agrarflächen; Abnahme der Biodiversität; negative THG-Bilanz durch Expansion landwirtschaftlich genutzter Flächen; Unwägbarkeiten bei der Berechnung der THG-Bilanz durch unklare Nutzung der Nebenprodukte der Energiepflanzenproduktion und dem Einsatz von Düngemitteln; keine zeitnahe wirtschaftliche Verfügbarkeit von Biokraftstoffen der zweiten Generation (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 5, 27, 34, 37f, 76, 82). Viele dieser Gefahren seien insbesondere durch die Nutzung der in der EU verbreiteten Zuckerrüben für die Herstellung von Biokraftstoffen zu erwarten (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 38).

Eine ebenfalls kritische Sichtweise nimmt eine im Mai 2007 erschienene Auftragsstudie für den ITRE-Ausschuss ein, dessen Verfasser die ökonomisch-ökologischen Potentiale der Biokraftstoffnutzung evaluieren. Sie kommen zu dem Schluss, dass diesbezüglich „very little information on un-intended consequences“ (Howes u.a. 2007: 97) vorliegen, z.B. hinsichtlich des Einflusses auf Verfügbarkeit und Preisentwicklung von Futter- und Nahrungsmitteln, langfristiger Konsequenzen für die Landnutzung sowie der Marktkonsequenzen von Biomasseimporten (Howes u.a. 2007: vii). Auch im Zuge der Biokraftstoffkonsultation wurden von einigen Stakeholdern unter anderem indirekte Landnutzungsänderungen als mögliche künftige Probleme identifiziert (KOM 2008e: 198). Aufgrund der mangelnden Aufbereitung der Konsultationsergebnisse ist eine Einschätzung des numerischen Gewichts dieses Feedbacks allerdings nicht möglich. Ferner stufen auch die Teilnehmer des BIOScopes-Projekts<sup>105</sup> (Februar 2007 – April 2008) drohende Landnutzungsveränderungen als das zentrale Risiko ein. Diese könnten die positive THG-Bilanz sämtlicher Biokraftstoffe „completely turn (...) upside-down“ (Hamelinck u.a. 2007: vi).

Auf Unternehmensseite sprechen sich die Papier- und Zellstoffbranche (Confederation of European Paper Industries) sowie Teile der Lebensmittelindustrie (u.a. Nestlé und Unilever) gegen ein verbindliches Biokraftstoffziel und für hohe Nachhaltigkeitsstandards aus (ZGO 6: 6; Industrie 8: 17). Genährt wird diese Skepsis in erster Linie von der Sorge um die eigene Rohstoffversorgung und Preisanstiege (Dontenville 2009: 39; EurActiv 2008c). Aufgrund ähnlicher Interessenlagen kommt es in dieser Prozessphase daher zu teils „seltsamen Koalitionen“, unter anderem zwischen Nestlé und Greenpeace (EP 5: 2).

Greenpeace lehnt zusammen mit einigen weiteren mitgliederstarken und politisch einflussreichen NGOs, unter anderem Oxfam, Transport & Environment, dem ‚European Environmental Bureau‘ (EEB) und BirdLife International, ein verbindliches 10%-Biokraftstoffziel ab (Dontenville 2009: 39f; ZGO 3: 7f). Insbesondere die letzten drei der aufgeführten Organisationen repräsentieren eine „tight coalition“ in dieser und der folgenden Prozessphase, im Zuge dessen sie auch zahlreiche Events gemeinsam organisieren (ZGO 3: 8f). Gleichzeitig schließt diese Gruppe eine Biokraftstoffförderung in kleinerem Umfang bei vorheriger Festlegung verbindlicher und ambitionierter Nachhaltigkeitskriterien nicht aus (Dontenville 2009: 39f). Diesbezüglich wird die Position der KOM von BirdLife International auch als naiv und unkritisch kritisiert, setzt sich diese doch weiterhin für einen hohen und fixen Biokraftstoffanteil ein „in the face of overwhelming evidence that the risks greatly outweigh the benefits“ (EurActiv 2008c). NGOs aus dem Sozial- und Entwicklungshilfesektor (z.B.

---

<sup>105</sup> BIOScopes steht für ‚Biodiesel Improvement on Standards, Coordination of Producers and Ethanol Studies‘.

Oxfam) seien darüber hinaus „completely up in arms“ hinsichtlich der sozialer Konsequenzen eines möglichen Biokraftstoffbooms (z.B. Landgrabbing) (ZGO 8: 23ff).

Am „dark green end“ des Positionsspektrums befinden sich diejenigen NGOs, die eine nachhaltige Produktion von Biokraftstoffen in großem Umfang als nicht realisierbar ansehen und daher für eine Einstellung weiterer Fördermaßnahmen eintreten (Dontenville 2009: 39). Über 200 meist kleine Organisationen aus Europa und zahlreichen potentiellen Exportnationen fordern daher im Juli 2007 ein sofortiges Moratorium für jegliche Form der Biokraftstoffförderung (u.a. Biofuelswatch, Corporate Europe Observatory, Friends of the Earth) (Dontenville 2009: 39; Rettet den Regenwald e.V. 2007). Ein NGO-Vertreter beschreibt deren Position wie folgt (ZGO 8: 15f):

„So a lot of NGOs basically reject any sustainability criteria, as they don't see how it's gonna work. And it would just greenwash what's happening. And, so they're very much against it. (...) They are calling for a moratorium. So not just abolishing the target, but stopping, actively stopping biofuels.“

In diesem Zusammenhang beanstandet das ‚Corporate Europe Observatory‘ das vielfach anzutreffende Argumentationsmuster, wonach Biokraftstoffe der ersten Generation eine notwendige Brücke für die Entwicklung von ‚Advanced Biofuels‘ darstellten, was in den Augen der NGO der bloßen Rechtfertigung einer „unabated present-day expansion of existing agrofuels“ diene (Corporate Europe Observatory 2007). Vor dem Hintergrund dieser breiten Kritik von Seiten der organisierten Zivilgesellschaft nennt auch der EP-Berichtersteller des Dossiers, Claude Turmes, das Biokraftstoffziel „nonsense“ und versichert, sich im Namen der Grünen-Fraktion in den folgenden formellen Verhandlungen gegen das 10%-Ziel einzusetzen (EurActiv 2008b).

Es bleibt festzuhalten, dass auch einige Vertreter der Industrie kritische (EUCAR, CONCAWE) bis ablehnende (v.a. Papier- und Zellstoff- sowie Lebensmittelindustrie) Positionen gegenüber einem verbindlichen Biokraftstoffziel einnehmen. Daneben sprechen sich – mit variierender Intensität – NGOs aus dem Umwelt- und Menschenrechtsbereich gegen diese Form der Energieerzeugung im Transportbereich aus. Wie im Laufe der folgenden Ausführungen deutlich werden wird, stehen neben zahlreichen Wissenschaftlern auch einige KOM-Mitarbeiter aus der DG ENV einem Ausbau des Biokraftstoffanteils kritisch gegenüber.

Viele der eingangs aufgeführten biokraftstofffreundlich eingestellten Akteure setzen sich – wenig überraschend – auch für möglichst **niedrige Nachhaltigkeitsstandards** ein. So spricht sich der hauptverantwortliche Mitarbeiter der DG TREN Paul Hodson Anfang 2007 für ein „simple support/incentive system for biofuel sustainability“ aus, wobei die Themen Artenvielfalt, Entwaldung und THG-Emissionen erfasst werden müssten (KOM 2007a). Im Zuge des zweiten nBAP-Treffen am 13. März 2007 vertreten die Repräsentanten der DG ENV zwar ambitionierte Positionen für künftige Nachhaltigkeitskriterien und benennen

zahlreiche Risiken, letztlich einigen sich die Vertreter der Nationalstaaten und der verschiedenen KOM-DGs allerdings nur auf die recht unspezifische Formulierung, wonach „[p]roduction pathways and land use with undesirable consequences“ unterbunden werden müssten (Heinz 2007: 5). Die ‚Cross-Compliance‘-Kriterien der GAP seien innerhalb der EU an dieser Stelle als „baseline guarantee for environmental protection“ anzusehen (Heinz 2007: 5). Ob diese Kriterien nun für die EU-interne Biokraftstoffproduktion nach Meinung der Teilnehmer ausreichen, bleibt offen.

Darüber hinaus werden in einer Auftragsstudie eines Konsortiums aus privaten Beratungsunternehmen für den ENVI-Ausschuss des EP aus Juni 2007 konkrete und ambitionierte ökologische Nachhaltigkeitskriterien aufgeführt (z.B. Berichtspflichten zur Bewahrung der Biodiversität auf Grundlage des HCV-Konzepts oder Nutzung von Flächen, die für den Anbau von Nahrungs- und Futterpflanzen unbrauchbar sind) (Stans u.a. 2007: 12, 16). Allerdings empfehlen die Autoren aufgrund möglicher Konflikte einiger Kriterien mit WTO-Recht, diese im Ganzen als unverbindliche Berichtspflichten zu gestalten, was deren Ambitioniertheit grundlegend einschränkt (Stans u.a. 2007: 13). Daneben sprechen die Autoren der Studie auch soziale Probleme in den Produktionsländern des globalen Südens an, z.B. Vertreibungen und schlechte Arbeitsbedingungen (Stans u.a. 2007: 12, 16). Jene Gefahren könnten allerdings durch die Unterstützung eines nachhaltigen Nahrungsmittelanbaus vor Ort sowie die „restoration of degraded land to forest“ verhindert werden (Stans u.a. 2007: 12). Die Vorstellung, dass die EU bzw. die EU-Mitgliedstaaten über das Instrumentarium verfügen, in Indonesien, Malaysia, Brasilien und anderen Exportländern für die fallspezifische Durchsetzung jener Maßnahmen auf lokaler Ebene zu sorgen, ist als unrealistisch und naiv zu bezeichnen.

Bei einem Blick auf die nichtstaatlichen Akteure spricht sich die Biokraftstofflobby für zunächst niedrige und dann stufenweise ansteigende Nachhaltigkeitskriterien aus (vor allem bezüglich der Mindest-THG-Einsparungen von Biokraftstoffen) (EurActiv 2008c). Hintergrund dieser Position ist das Kalkül, dass der Biokraftstoffsektor anfänglich im Ganzen florieren soll und der Fokus längerfristig aufgrund steigender Anforderungen auf ‚Advanced Biofuels‘ umschwenkt (Industrie 3: 3f). Die europäische Agrarindustrie vertritt zu diesem Zeitpunkt nach wie vor die aus deren Warte nachvollziehbare Position, dass strenge Kriterien nur für Importe gelten sollten, nicht aber für die eigenen Produkte (ZGO 5: 13f; Dontenville 2009: 39). Somit sprechen sich zu diesem Zeitpunkt die KOM als Ganzes (ohne DG ENV), eine inhaltlich deutlich zu kritisierende Auftragsstudie sowie einige betroffene Industriesektoren für niedrige Nachhaltigkeitskriterien aus.

Auf der anderen Seite stehen zahlreiche Studien, Beschlüsse, Foren und akteurspezifische Statements, die – mehr oder minder konkret – **hohe Nachhaltigkeitsstandards** für Biokraftstoffe fordern bzw. auf entsprechende Risiken aufmerksam machen. So wird im WTW-Report aus März 2007 zunächst auf die Notwendigkeit hingewiesen, Maßnahmen zum Schutz der Artenvielfalt und kohlenstoffreicher Flächen (z.B. Grünflächen und Wälder) vor dem Hintergrund eines zunehmenden Biokraftstoffanteils zu formulieren (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 33). Eine neuerliche Nutzung bereits stillgelegter Agrarflächen sowie eine Zunahme des Düngemiteleinsatzes werden diesbezüglich als zentrale Gefahren identifiziert (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 38). Ferner wird die in der EU weit verbreitete Verwendung von Raps, Sonnenblumen und Zuckerrüben als Energiepflanzen als besonders bedrohlich für die Abnahme der Artenvielfalt und hoher THG-Emissionen eingestuft (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 38).

Rund zwei Monate nach Veröffentlichung des WTW-Reports gelangt eine Auftragsstudie für den ITRE-Ausschuss zu dem Ergebnis, dass Nachhaltigkeitskriterien für Energiepflanzen entwickelt werden müssten, um Auswirkungen „on the local environment, including water supply and bio-diversity“ zu verhindern (Howes u.a. 2007: 96). Im Zuge der Biokraftstoffkonsultation (April bis Mai 2007) reicht die Forderungsskala der Stakeholder für Mindest-THG-Einsparungen von Biokraftstoffen von 25% bis 80% (KOM 2008e: 140). Aufgrund der mangelhaften Aufbereitung des Feedbacks durch die KOM bleibt allerdings unklar, in welchem Bereich sich das Gros der Forderungen bewegt, was den Nutzwert dieser Information bedeutend mindert.

Das EP nennt in seiner September-Entschließung zum EE-Fahrplan zwar keine konkrete Mindestquote, fordert allerdings die Sicherstellung „erhebliche[r] [THG-]Einsparungen“ von Biokraftstoffen (EP 2007c: Nr. 49, S. 12). Daneben entwickeln die Parlamentarier allerdings einen vergleichsweise konkreten und ambitionierten Forderungskatalog für ein „verbindliches und umfassendes Zertifizierungssystem“ (EP 2007c: Nr. 49, S. 12). Entsprechende Kriterien müssten für innerhalb der EU produzierte wie auch für importierte Biokraftstoffe gleichermaßen gelten (EP 2007c: Nr. 49, S. 12). Auch dürften nur diejenigen Kraftstoffe zum 10%-Ziel hinzugezählt werden, welche die Kriterien erfüllen (EP 2007c: Nr. 52, S. 12). Konkret legt das EP fest, dass Biokraftstoffe weder direkt noch indirekt „den Verlust an biologischer Vielfalt oder an Wasserressourcen [oder] eine Schmälerung der Kohlenstoffspeicherung“ zur Folge haben dürfen (EP 2007c: Nr. 49, S. 12). Ferner sollen „Bestimmungen zur Verhütung von Konflikten zwischen verschiedenen Verwendungen von Biomasse“ verabschiedet werden (EP 2007c: Nr. 14, S. 6). Hinsichtlich der sozialen Nachhaltigkeit sei dafür Sorge zu tragen, dass eine steigende Biokraftstoffnachfrage weder einen Anstieg der Nahrungsmittelpreise noch die Vertreibung von Menschen zur Folge habe (EP

2007c: Nr. 14, S. 6, 12). Indem das EP außerdem beschließt, die EU-Biokraftstoffpolitik und deren Ziele auf Grundlage strenger Monitoring-Mechanismen regelmäßig zu überprüfen, unterstützen die Parlamentarier faktisch die Einführung einer Revisionsklausel (EP 2007c: Nr. 54, S. 12).

Auf Seiten der nichtstaatlichen Akteure waren es vor allem NGOs, die aufgrund der zahlreichen Unwägbarkeiten hinsichtlich der Konsequenzen einer zunehmenden Biokraftstoffproduktion einen „precautionary approach“ und strenge Nachhaltigkeitskriterien unterstützen (Dontenville 2009: 47). Diesbezüglich stellen die potentiell negativen ökologischen und sozialen Folgen veränderter Landnutzungsmuster den wichtigsten Grund für die zivilgesellschaftliche Forderung nach strengen Standards dar (ZGO 3: 8f).

Zusammenfassend betrachtet weisen zu diesem Zeitpunkt zahlreiche Studien auf mögliche Nachhaltigkeitsrisiken eines ansteigenden Biokraftstoffverbrauchs hin. Diese Sorge wird insbesondere von NGOs und vom EP aufgegriffen, die jeweils strenge und verbindliche Kriterien fordern. Darüber hinaus machen die Staats- und Regierungschefs die Gültigkeit des 10%-Ziels unter anderem von der Möglichkeit einer nachhaltigen Produktion von Biokraftstoffen abhängig. Obgleich die KOM nach außen hin geschlossen für eher niedrige Standards eintritt, macht Energiekommissar Dimas in einem Interview mit der BBC am 14. Januar 2008 auf progressivere Positionen seiner DG aufmerksam (Harrabin 2008):

„We have seen that the environmental problems caused by biofuels and also the social problems are bigger than we thought they were. So we have to move very carefully. (...) We have to have criteria for sustainability, including social and environmental issues.”

So überrascht es wenig, dass sich die DG ENV in den kommissionsinternen Beratungen über den Vorschlag auch explizit für eine Berücksichtigung indirekter Landnutzungsänderungen bei den Nachhaltigkeitskriterien ausspricht (KOM 3: 11f). Abgesehen von deren methodischer Einbeziehung schätzen zwei Mitarbeiter der DG ENV das 10%-Ziel allerdings als grundsätzlich zu hoch ein, um dessen nachhaltige Erfüllung zu gewährleisten (KOM 5, KOM 6: 31f):

KOM 5: „But basically, it's the amount of it - is the obstacle to make it good. Because if you have a lot of biofuel it will have a lot of impact. But (...) at that point, certainly many people did not recognise that.”

KOM 6: „(...) The objective is of a destructive dimension, I can't put it in other words, and people do not seem to want to see that their ambition has been larger than life.”

Die meisten Akteure, die sich für eher niedrige Nachhaltigkeitskriterien aussprechen, stehen auch **Importen** von Biokraftstoffen bzw. von Biomasse zu deren Herstellung **kritisch gegenüber**. So betonen Vertreter der DG AGRI im Zuge des zweiten nBAP-Treffens am 13. März 2007 explizit das große Potential eines domestischen Produktionszuwachses von Bio-

masse zur Bioethanolherstellung, unter anderem durch die Nutzung bereits stillgelegter Flächen. Daneben setzt sich neben der europäischen Agrar- (Copa-Cogeca) auch die EE-Lobby (v.a. EREC und die ‚European Renewable Energies Federation‘, EREF) für einen überschaubaren Importanteil ein, wobei unter anderem auf den Energiesicherheitsaspekt rekurriert wird (Industrie 6: 1; Schäfer 2008). Auch sollten Importe „nachkontrollierbare Nachhaltigkeitskriterien erfüllen können“ (Industrie 6: 1).

Auf der anderen Seite positionieren sich insbesondere Vertreter biomasseproduzierender Drittstaaten im globalen Süden (u.a. Brasilien) **gegen Importrestriktionen** (International Conference on Biofuels Standards). Auch die von Unternehmen dominierte ‚Hochrangige Gruppe für Wettbewerbsfähigkeit, Energie und Umwelt‘ der KOM empfiehlt eine entsprechende Öffnung des EU-Markts (High Level Group on Competitiveness, Energy and the Environment 2007). Darüber hinaus stellt der WTW-Report von März 2007 fest, dass die EU bereits für das Erreichen des 5,75%-Biokraftstoffziels bis 2010 nicht über genug Produktionspotential verfügt, was auch durch die erneute Nutzung stillgelegter Flächen nicht ausgeglichen werden könne (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 78). Die unerlässlichen Importe seien aus Nachhaltigkeitssicht allerdings nur dann sinnvoll, wenn *weltweit* gültige Nachhaltigkeitsstandards beschlossen werden, da ansonsten nachhaltig produzierte Biokraftstoffe in die EU exportiert würden, während die verbleibende „unsustainable production for other markets“ genutzt würde (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 78). Weiterhin setzt sich der WWF für hohe Importquoten ein, da die THG-Bilanz von Biokraftstoffen aus Entwicklungsländern – eine nachhaltige Produktion vorausgesetzt – meist besser ausfalle als die von entsprechenden EU-Produkten (ZGO 7: 7). Somit entspricht das Akteursspektrum der Importdebatte – mit Ausnahme der Rolle von Drittstaaten – vielfach dem aus der Nachhaltigkeitsdiskussion.

Aus der Vogelperspektive betrachtet fällt auf, dass eine deutliche Mehrheit der Industrievertreter, mit Ausnahme der Papier- und Zellstoff- sowie der Lebensmittelbranche, für einen höheren Biokraftstoffanteil und möglichst niedrige Nachhaltigkeitsstandards eintritt. Auf der anderen Seite sind bei den NGO-Akteuren mehr inhaltliche Brüche festzustellen, die sich insbesondere in zwei Themenfeldern offenbaren. So reicht das NGO-Meinungsspektrum zum 10%-Ziel von zurückhaltender Zustimmung (vor allem WWF) bis hin zu einem Moratorium gegen Biokraftstoffe. Ferner gibt es im Entwicklungsbereich einerseits NGOs, die in einem EU-Biokraftstoffziel primär eine neue Einnahmemöglichkeit für die Landbevölkerung in Entwicklungsländern sehen. Andererseits weisen zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure auf drohende Vertreibungen sowie eine mögliche Abnahme der Ernährungssicherheit in jenen Ländern hin (KOM 6: 45). Diese differenzierte und zu diesem Zeitpunkt noch

teils widersprüchliche Meinungsvielfalt wurde laut Dontenville (2009: 39f) von vielen biokraftstofffreundlichen Akteuren aus der KOM und der Industrie als einfache Dichotomie dargestellt mit fortschrittsbejahenden NGOs auf der einen und fortschrittsverweigernden Organisationen auf der anderen Seite.

Im Folgenden werden die zentralen **biokraftstoffrelevanten Inhalte des Kommissionsvorschlags** wiedergegeben, bevor im nächsten Abschnitt die Frage nach der repräsentativen Inklusion der oben vorgestellten Positionen beantwortet wird. So beinhaltet die Vorlage der KOM ein 10%-Ziel für den Anteil von EE im Verkehrssektor und limitiert das Subziel somit nicht auf Biokraftstoffe allein (Art. 3 Abs. 3 KOM-V). Dass es sich diesbezüglich um eine relativ kurzfristige Änderung handelt wird dadurch deutlich, dass in Begleitdokumenten vielfach nach wie vor von einem „10% Anteil von Biokraftstoffen“ die Rede ist (u.a. in KOM 2008a). Auch fokussieren die weiteren Regelungen des Vorschlags ansonsten ausschließlich auf Biokraftstoffe. So soll nach Meinung der KOM beispielsweise der Beitrag von Biokraftstoffen der zweiten Generation zum 10%-Ziel zweimal höher gewichtet werden als von entsprechenden Kraftstoffen der ersten Generation (Art. 18 Abs. 4 KOM-V).<sup>106</sup> Ferner wird in Art. 15 Abs. 2 des Dokuments eine verbindliche Mindest-THG-Einsparquote von Biokraftstoffen von 35% im Vergleich zu konventionellen Kraftstoffen befürwortet. Produktionsanlagen, die im oder vor Januar 2008 in Betrieb sind, müssen diese Quote erst ab dem 1. April 2013 erfüllen („Grandfathering Clause“).

Die THG-Einsparungen eines Biokraftstoffanteils werden dabei (normalerweise) auf Grundlage des typischen Anbau- und Produktionsweges in Form von Standardwerten ermittelt (Art. 17 Absatz 1 Buchstabe a) KOM-V, Anhang VII, Unterpunkte A und B). So wird beispielsweise bei der Erzeugung von Bioethanol aus Zuckerrüben von einer Standard-THG-Einsparung von 36% ausgegangen. Bei der Berechnung des Einsparpotentials von Biokraftstoffen bleiben indirekte Landnutzungsänderungen allerdings unberücksichtigt. Dies wird von der KOM damit begründet, dass entsprechende Veränderungen nur schwer einer bestimmten Menge X an Biokraftstoffen zugeordnet werden können und eine fixe Sanktionsquote für alle Biokraftstoffe (später als „Risk Adder“ bezeichnet) als Sanktion ohne Wirkung abgelehnt wird (KOM 2008e: 145).

Ferner geht die KOM davon aus, dass der Hauptteil der Biomasse für die Biokraftstoffherstellung aus Produktivitätssteigerungen bestehender Flächen gedeckt werden kann. Dabei bezieht sich die KOM auf *eine* Studie, welche *generelle Tendenzen* landwirtschaftlicher Flächennutzung prognostiziert (KOM 2008e: 144). Weiterhin wird im KOM-Vorschlag für die

---

<sup>106</sup> Die Mitgliedstaaten müssen diesbezüglich in regelmäßigen Berichten den nationalen „Anteil von Biokraftstoffen, die aus Abfällen, Rückständen, zellulosehaltigem Non-Food-Material und lignozellulosehaltigem Material hergestellt werden“ angeben (Art. 19 Abs. 1 KOM-V).

Berücksichtigung des N<sub>2</sub>O-Anteils aus Stickstoffdünger ein Fixwert festgelegt (Anlage VII, Unterpunkt C, Ziffer 5, KOM-V). Zu diesem Zeitpunkt liegt der KOM allerdings bereits eine Studie der eigenen Forschungsdirektion (DG JRC) vor, wonach jene Emissionen je nach Intensität des Düngens (abhängig von Getreideart und Bodeneigenschaften) um mehr als den Faktor 100 schwanken können (Edwards u.a. 2008: 11). Die KOM schlägt allerdings auch die Durchführung eines Monitorings der Berechnungsmethodik vor, auf dessen Grundlage diese nach 2012 angepasst werden könnte (Art. 17 Abs. 4 KOM-V).

Zur Sicherstellung der nachhaltigen Erzeugung von Biokraftstoffen beinhaltet der KOM-Vorschlag einerseits ökologische Kriterien zum Schutz der Biodiversität und kohlenstoffreicher Flächen sowie andererseits Berichtspflichten zu potentiellen sozialen Folgen. Beide Dimensionen gelten sowohl für domestisch produzierte als auch für importierte Kraftstoffe, wobei nur eine Nicht-Einhaltung der ökologischen Kriterien eine Hinzurechnung entsprechender Biokraftstoffe zum 10%-Ziel ausschließt.<sup>107</sup> Diesbezüglich hält Art. 15 Abs. 2 des Vorschlags fest, dass Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffen nicht „auf Flächen mit anerkanntem hohen Wert hinsichtlich der biologischen Vielfalt“ produziert werden dürfen. Dies umfasst solche Flächen, die im oder nach Januar 2008 nicht einer der folgenden Definitionen entsprechen (Art. 15 Abs. 2 KOM-V):

- „(a) von signifikanter menschlicher Tätigkeit unberührter Wald, (...);
- (b) für Naturschutzzwecke ausgewiesene Flächen, (...);
- (c) Grünland mit großer biologischer Vielfalt, (...).“

Darüber hinaus schlägt die KOM vor, dass Rohstoffe für die Produktion von Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen nicht von „Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand gewonnen werden“ dürfen (Art. 15 Abs. 4 KOM-V). Dies umfasst wiederum Flächen, die im oder nach Januar 2008 nicht einer der folgenden Definitionen entsprechen (Art. 15 Abs. 4 KOM-V):

- „(a) Feuchtgebiete, (...);
- (b) kontinuierlich bewaldete Gebiete, (...).“

Auch müssen laut KOM-V sämtliche innerhalb der EU produzierten Rohstoffe für die Herstellung von Biokraftstoffen die ‚Cross-Compliance‘-Kriterien der GAP, die unter anderem Regeln für den Boden- und Wasserschutz beinhalten, einhalten (KOM 2008b: 13).

Daneben beinhaltet der Richtlinienvorschlag zahlreiche Prüf- und Berichtsvorschriften. So überwacht die Kommission insbesondere „die Herkunft von Biokraftstoffen und anderen flüssigen Biobrennstoffen, die in der Gemeinschaft verbraucht werden, (...) die Auswirkungen ihrer Herstellung auf die Flächennutzung in der Gemeinschaft und in den wichtigsten Lieferdrittländern (...), die mit der energetischen Nutzung von Biomasse verbundenen Roh-

---

<sup>107</sup> Die ausführlichen Inhalte der ökologischen Nachhaltigkeitskriterien des KOM-Vorschlags werden in Abschnitt 11.1.3 beleuchtet.

stoffpreisänderungen sowie damit verbundene positive und negative Folgen für die Nahrungsmittelsicherheit“ (Art. 20 Abs. 1 KOM-V)<sup>108</sup>. Ferner werden in Art. 20 Abs. 5 KOM-V weitere Monitoring-Komponenten zur Überprüfung etwaiger sozialer und ökonomischer Nachhaltigkeitsfolgen einer gesteigerten Biokraftstoffnachfrage aufgeführt:

- „(a) die relativen ökologischen Vorteile und Kosten verschiedener Biokraftstoffe, die Folgen der Importstrategien der Gemeinschaft hierfür, die Implikationen für die Energieversorgungssicherheit und die Möglichkeiten, ein ausgewogenes Konzept zwischen inländischer Produktion und Importen zu erreichen;
- (b) die Auswirkungen einer gesteigerten Nachfrage nach Biokraftstoffen auf die Nachhaltigkeit in der Gemeinschaft und in Drittländern;
- (c) die Auswirkungen der Biokraftstoffstrategie auf die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln in Exportländern, die Frage, inwieweit sich die Menschen in Entwicklungsländern diese Nahrungsmittel leisten können, sowie weiterreichende Aspekte der Entwicklung und
- (d) die Auswirkungen einer gesteigerten Nachfrage nach Biomasse auf die Sektoren, die Biomasse einsetzen.“<sup>109</sup>

Daneben sollen die Mitgliedstaaten „die voraussichtlichen Auswirkungen der Biokraftstoffherstellung auf die biologische Vielfalt, die Wasserressourcen sowie die Wasser- und Bodenqualität“ auf nationaler Ebene in regelmäßigen Berichten kritisch evaluieren (Art. 19 Abs. 1 Buchstabe j) KOM-V). Zuletzt wird in Art. 16 Abs. 7 KOM-V festgehalten, dass die Kommission bis Ende 2010 „Vorschläge für ein Nachhaltigkeitskonzept für die sonstige energetische Nutzung von Biomasse“ entwickelt.

### 11.4.3 Biokraftstoffe und Nachhaltigkeitskriterien – Inklusion

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass es sich beim Themenfeld Biokraftstoffe und Nachhaltigkeitskriterien (neben EE-Handel und Harmonisierung) um den meist debattiertesten Bereich im Politikprozess zur EE-Richtlinie handelte. Vor diesem Hintergrund werden im folgenden Überblick zunächst zentrale Dynamiken identifiziert und beschrieben, welche die Qualität der repräsentativen Inklusion in jenem Feld maßgeblich beeinflusst haben. Diese wird am Ende des Kapitels – auch unter Berücksichtigung der zurückliegenden Ausführungen – zusammenfassend bestimmt.

Die erste hier beleuchtete Prozessdynamik besteht in der **mangelhaften und nicht repräsentativen Berücksichtigung des vorhandenen (akademischen) Wissens sowie kritischer externer Positionen**, insbesondere durch die DGs TREN und AGRI. In diesem Zusammenhang ist zunächst die bereits angesprochene defizitäre Argumentationsgrundlage der

---

<sup>108</sup> Eine entsprechende Berichtspflicht (Auswirkungen auf Rohstoffpreis- und Flächennutzungsänderungen) existiert auch für Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene (Art. 19 Abs. 1 Buchstabe h) KOM-V).

<sup>109</sup> Eine entsprechende Berichtspflicht existiert auch für Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene (Art. 19 Abs. 1 Buchstabe g) KOM-V).

KOM zu thematisieren, auf deren Grundlage sie gravierende direkte wie indirekte Landnutzungsänderungen aufgrund des 10%-Ziels ausschließt bzw. entsprechende Warnungen ignoriert (KOM 2008e; KOM 2008b). So attestiert Sharman (2009: 28f) der KOM ein „flawed reasoning behind the decision not to add additional sustainability criteria on ILUC“. Trotz der steigenden Zahl kritischer Veröffentlichungen aus der Wissenschaft und von internationalen Organisationen<sup>110</sup>, spielen die Folgenabschätzung und interne Analysen (z.B. die Aktennotiz der DG AGRI aus April 2007) potentielle Risiken sowie die hohen Unsicherheiten herunter (zu diesem Schluss gelangen auch Dontenville (2009: 34) und Sharman (2009: 41)). Das brüchige Wissensfundament, auf das sich Maßnahmen zur Ausweitung der Biokraftstoffnutzung zu diesem Zeitraum stützen, wird in einer Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (engl. ‚Organization for Economic Co-operation and Development‘, OECD) von September 2007 wie folgt beschrieben (Doornbosch/Steenblik 2007: 7):

„However, biofuel mandates are still targeting ambitious market shares without an in-depth understanding of a sustainable production level and from where this biofuels could be supplied. There is a serious risk that biofuel quotas for demand are higher than potential sustainable supply, creating a strong incentive to ‘cheat’ in the system.“

In diesem Zusammenhang stellt Sharman (2009: 33f) fest, dass sowohl kommissionsinternen als auch externen Studien, die eine unproblematische Realisierung des 10%-Biokraftstoffziels nahelegten, deutlich mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde, als kritischen Stellungnahmen (z.B. von DG ENV oder dem JRC). Ferner kommt Dontenville (2009: 41) zu dem Schluss, dass „NGOs and environmental researchers warnings expressed in their consultation responses did not impact the Commission’s perspective“. Die Frage, welche Erkenntnisse und Positionen von der KOM, bzw. insbesondere von DG TREN und DG AGRI berücksichtigt wurden, hing somit stark davon ab, ob diese den politischen Interessen der Schlüsselpersonen in jenen Direktionen entsprachen. Der ‚Degree of Conflict‘ war somit hochrelevant für die Möglichkeit der inhaltlichen Einflussnahme. Diese Einschätzung wird durch folgendes Zitat eines NGO-Repräsentanten über einen Akteur innerhalb der DG TREN bestätigt (ZGO 8: 8ff):

„And one interesting quote from someone / I had a meeting with his cabinet, where his cabinet member said, ‚Well, we took the political decision that the 10 percent target can be met sustainably‘. So, I mean, there, for a number of political reasons, they’re behind this 10 percent target, and they’re sticking to it.“

Auch Sharman (2009: 38ff) stellt diesbezüglich fest, dass wissenschaftliche Erkenntnisse von der KOM in diesem Themenfeld bewusst ignoriert und teils manipuliert wurden. Es ging

---

<sup>110</sup> z.B. IEA 2005), Doornbosch & Steenblik 2007), Edwards u.a. 2008).

somit weniger um die Verfügbarkeit von Wissen als um ein Festhalten an und eine Reduktion auf Belege „that (...) [were] able to tell the desired story“ (Sharman 2009: 39). Sharman (2009: 39) spricht hier die für den Prozess zentrale Rolle eines „policy entrepreneur“ innerhalb der KOM an, der die Hauptverantwortung über die Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse innehatte und sich sowohl innerhalb als auch außerhalb der KOM stark für das 10%-Biokraftstoffziel eingesetzt hat.<sup>111</sup>

Die Ignoranz der DG TREN und ihr ‚Cherry-picking‘-Ansatz hinsichtlich biokraftstoffkritischen Erkenntnissen und Positionen wird auch in folgendem Dialog mit einem involvierten ZGO-Vertreter deutlich (ZGO 3: 13ff):

MM: „But, if you just take a look at the draft Directive there's also a passage where the Commission speaks about how they tried to involve or include the views of different parties, and they had this workshop and that workshop, and this working group and that working group, and I think different consultations (...).

ZGO 3: Yeah, (...) formally, yes (...). In all of those consultations the Commission has been totally dismissive of the criticism. (...) The fundamental position of DG Energy has been that this is a great thing, it needs to happen, ‘You have a concern, a) your concern is wrong, b) I don't really care about your concern, c) Ok, fine, so I'll do something to address your concern as long as it doesn't affect what I'm trying to do’.“

Ferner legt der folgende Interviewauszug desselben ZGO-Vertreters nahe, dass das Ausmaß jener bewussten inhaltlichen Einfältigkeit der DG TREN im Fall der Biokraftstoffthematik ungewöhnlich stark ausgeprägt war und sich im Laufe des Prozesses stetig steigerte (ZGO 3: 26f):

„I think overall the Commission has actually quite high standards of (...) having fairly open discussions, allowing people to say things, and then actually quite a lot of what you put on the table is somehow taken into consideration (...). I think the biofuel policy has been a big exception to this (...). I mean, DG TREN has had a complete bunker mentality with this. And it has just got worse and worse. I think it actually got terrifying in the phase of the ILUC-debate, because then they knew already that they have this edifice built on sand.“

Auch ein Mitarbeiter des technischen Stabs der DG TREN selbst bestätigt, dass seitens der Generaldirektion insbesondere denjenigen Argumenten und Positionen Gehör geschenkt wurde, welche die biokraftstofffreundliche Grundposition der KOM stützten (KOM 4: 38f). Dies wird tendenziell auch von einem Repräsentanten der kritischer eingestellten DG ENV bekräftigt. Gleichzeitig macht dieser darauf aufmerksam, dass wissenschaftliche Contra-Argumente zu Biokraftstoffen noch als zu ungewiss eingeschätzt wurden, als dass sie die politische Dynamik zu diesem Zeitpunkt hätten gefährden können (KOM 6: 15ff):

„[B]ut the other issue was the greenhouse gas calculations themselves, because the whole thing started with a very simplistic first order approximation of ‚Ok, you don't burn oil, you burn this thing, and

---

<sup>111</sup> Wie im Folgenden deutlich werden wird, weist vieles darauf hin, dass es sich dabei um Paul Hodson aus der DG TREN handelte.

because it grows on land it's carbon neutral'. But then you don't have to be a genius that if you take food out of the market, then somebody still has to grow food, and there would be some indirect impacts. But originally it was just not considered. (...) [A]nd it took a while before people actually started to do the number crunching. Is it conceivable at all that this fuel can be replaced without significant emissions somewhere? And the results were coming in, and increasingly they indicated that no, very high emissions might be coming from trying to grow the food as well. But even as the first concerns arrived, many people / I mean, it was not convincing enough, because it was the first results, they were crude, and there was so much momentum behind the targets, and then people did not want to believe all of this. So, it took a few years before the evidence solidified and the arguments basically made it to the heads of a sufficient number of people. And the savings are not at all as they may seem on the surface.“

Weiterhin identifiziert dieser DG ENV-Mitarbeiter die Verabschiedung des 10%-Biokraftstoffziels durch den Europäischen Rat in März 2007 als einen der zentralen Gründe, weshalb kritische Stimmen nicht mehr berücksichtigt wurden. Wären diese einbezogen worden, hätte das Ziel nicht mehr gehalten werden können (KOM 6: 45). Die Bedeutung jener politischen Unterstützung der Staats- und Regierungschefs wird auch von zivilgesellschaftlicher Seite betätigt. Demnach habe sich der faktische Einflussradius nach den Schlussfolgerungen des Frühjahrsrats insofern drastisch reduziert, als dass eine Infragestellung des 10%-Ziels nicht mehr debattiert werden konnte (ZGO 3: 13ff).

Ein NGO-Repräsentant benennt in der letzten Phase der kommissionsinternen Verhandlungen vor Publikation des Vorschlags noch einen weiteren Faktor, der die Einbeziehung kritischer Positionen erschwerte. Demnach bestand ein zentraler Grund für die Weiterverfolgung des Biokraftstoffziels trotz stärker und substantieller werdender Zweifel darin, dass die Verantwortlichen ihr Gesicht nicht verlieren wollten indem sie zugaben, einen Fehler begangen zu haben und daher nachjustieren müssen (ZGO 8: 8ff).

Weiterhin wurde **biokraftstoffkritischen Positionen auch im kommissionsinternen Prozess von den dominierenden Akteuren der DG AGRI und insbesondere der DG TREN wenig Aufmerksamkeit geschenkt**. Dies ist auch als Ausdruck der generellen Tendenz innerhalb der KOM zu verstehen, dass einzelne Generaldirektionen ihre eigene Agenda verfolgten und eher gegeneinander als miteinander arbeiteten (Industrie 3: 15f). Im vorliegenden Fall stand vor allem die DG TREN für einen klar biokraftstofffreundlichen Kurs, während DG ENV wiederholt Bedenken hinsichtlich der Nachhaltigkeit dieser Nutzung von Biomasse äußerte. Auf dieser Grundlage vertrat die Umweltdirektion eine biokraftstoffskeptische Position basierend auf dem ‚Precautionary Principle‘, während sich DG TREN und DG AGRI stets deutlich für ein verbindliches und möglichst hohes Biokraftstoffziel aussprachen (Industrie 7: 7f).

Die DG ENV verfügte allerdings insofern über eine größere Expertise, als dass sie bereits an einem THG-Bilanzierungsansatz für Kraftstoffe für die Revision der Kraftstoffqualitätsrichtlinie arbeitete. Im Laufe der Erstellung des Kommissionsvorschlags für die EE-Richtlinie wurde beschlossen, beide Vorlagen in diesem Punkt kongruent zu gestalten, weshalb sich die DG ENV bei diesem Thema als inhaltlich ebenso verantwortlich wie die DG TREN betrachtete (KOM 3: 11f; ZGO 4: 6). Wie die folgenden Zitate zeigen, führte dies zu großen Spannungen zwischen den Generaldirektionen im Zuge derer sich die DG TREN letztlich inhaltlich durchsetzte:

„[A]lso generell würde ich sagen, dass die Generaldirektion Energie [DG TREN] immer sehr positiv gegenüber Biokraftstoffen war, das heißt an der Biokraftstoffförderung interessiert war (...). Die [DG ENV] war diejenige, die als erstes dann Bedenken geäußert hat (...) in der Frage von Nachhaltigkeit. Das heißt, es kam kommissionsintern ein bisschen zu einem, sagen wir mal Kompetenzgerangel (...). Und in diesem (...) Wettstreit hat sich dann eher die Generaldirektion Energie [DG TREN] als diejenige die federführend war (...) durchgesetzt, mit aber dem klaren, ich würde nicht sagen Kompromiss, sondern auch mit der Einsicht, dass man Nachhaltigkeitskriterien braucht. Aber die stärkere Kraft in dem Prozess war die Generaldirektion Energie [DG TREN] und deswegen ist das eher in die Richtung auch durchgekommen, dass ein Vorschlag kam.“ (EP 1: 3f)

„This was a big fight over substance, and over influence also, over competence within the Commission, and between energy and environment. (...) Because ultimately it was important for DG Environment, that the (...) provisions on sustainability criteria were also included (...) and be equally responsible for the sustainability of biofuels as DG Energy. There was a strong fear that if DG Energy was (...) clearly responsible (...) then they would ultimately have the final say. And therefore, not lead proper policy as it was considered in DG Environment's view at that time, I think. Because DG Energy took the view that indirect land use change shouldn't be integrated in the criteria, and DG Environment had fought to have that in. And, so, that was a difficult (...) situation between the DGs inside the Commission, as well.“ (KOM 3: 11f)

Ein Mitarbeiter der DG TREN führt ferner aus, dass im Zuge der kommissionsinternen Biokraftstoffdebatte einige Vertreter seiner DG und von DG ENV ihre Kompromissbereitschaft verloren hätten (KOM 4: 37f). Diesbezüglich rekurriert er unter anderem auf ein lautstarkes Streitgespräch zwischen Repräsentanten beider DGs während einer Diskussion im Rat:

„[O]nce I went to a discussion of the Council. And they had two officials from the Commission, one from Energy, the other from Environment, arguing. And that is really how sometimes people (...) lose (...) their sense of compromise. Because it was in the corridors, and people of course were passing, it was during the coffee break, and you could see that the two of them actually were really arguing very strongly.“ (KOM 4: 37f)

„Yes, he [Paul Hodson] was one of the guys fighting in the corridors, with the guys from ENVI.“ (KOM 4: 57)

Inhaltlich unterschied sich die prinzipielle Herangehensweise der beiden „Kommissionslager“ an das Thema der erneuerbaren Energien im Transportsektor insbesondere in einem Punkt. Während sich die entscheidenden Akteure in DG TREN und AGRI vor allem für eine

bestimmte EE-Technologie einsetzen (Biokraftstoffe), folgte die DG ENV mehrheitlich dem Prinzip der Technologieneutralität und hatte in erster Linie das Ziel der THG-Emissionsminderung im Sinn (Dontenville 2009: 46). Die kritische Strömung innerhalb der DG ENV hinsichtlich eines spezifischen Biokraftstoffziels wird auch in folgendem Zitat eines ENV-Mitarbeiters deutlich (KOM 6: 9):

„Where (...) DG Environment, at least some of us, I don't know whether it was DG Environment as a whole, (...) were against it saying that we should not have a separate sub-target for biofuels because we have an overall renewables target and we should use the most efficient (...) biomass resources we have. And there is no need to single out one particular sector which is the least efficient. And others were arguing exactly because it's the least efficient, which was already known, that's why you have to have a separate target because otherwise you would never have any biofuels, because we already have a voluntary target and we failed. And we would never get anywhere unless you put in a separate obligation which was not entirely convincing.”

Obleich sich nicht die gesamte DG ENV gegen das Biokraftstoffziel positionierte, war nach Aussagen einer EU-Parlamentarierin Umweltkommissar Dimas selbst „einer der klarsten (...) Kritiker der Agrofuel-Strategie“, der sich letztlich allerdings innerhalb der KOM mit seiner Position nicht durchsetzen konnte (EP 6: 1). Allerdings erinnert ein weiterer ENV-Mitarbeiter diesbezüglich daran, dass auch andere Generaldirektionen (v.a. DG ECFIN und ENTR) kritische Positionen gegenüber einem spezifischen Biokraftstoffziel vertraten, die Intensität jener Kritik mit der Zeit allerdings abnahm (KOM 5: 40ff):

„[O]ne thing that people sometimes forget also, is that we were certainly not the only people here in Brussels to be sceptical. Or the only DG to be, well, or the only part of a DG (...). But I remember very well that DG ECFIN took some great effort and even developed very solid papers to argue that the whole biofuel undertaking was in fact no good value for money, in terms of reducing emissions. (...) And also in the other respects, because they also showed that in terms of fuel security, or energy security, it was not a cost efficient intervention (...). And in terms of jobs, they showed just how stupidly expensive one job would be if this society wanted to create jobs. Basically they were not at all impressed by this, because they saw it as a dead weight on the economy. And similarly DG Enterprise was also in the beginning very vocal and very much against the developments. Because according to their views, it was also better to make a product of something, than just to burn it. (...) Well, after some time those centres of opposition sort of calmed down.”

Die ENVI-Mitarbeiter geben drei Gründe an, weshalb die kommissionsinterne Opposition zu einem separaten Biokraftstoffziel zum Vorschlag hin abnahm: politischer Druck innerhalb der KOM, externer politischer Druck (u.a. von EU-Handelspartnern, WTO-Argument) und Annahme des 10%-Ziels durch den Europäischen Rat. Der folgende Interviewauszug legt ferner nahe, dass die von den Staats- und Regierungschefs ebenfalls beschlossenen Vorabbedingungen für die Gültigkeit des Biokraftstoffziels de facto keinen grundlegenden Einfluss auf den Fortgang des Prozesses entfalten konnten (KOM 5 & KOM 6: 17ff):

KOM 5: “It's an internal consultation process where you have ten different DGs around the table. There was enormous pressure to come up with something, once the process had been set in motion.

There were quite influential people there from the agriculture and the energy side. There was an enormous influence also from the trade side. Meaning in fact, that the main trade partners of the EU had made it very clear to DG Trade that they were looking at this with very focused attention, and that they would not tolerate any deviation from the existing trade agreements. So, if you are skeptical on purely technical grounds in such a constellation, it is very hard.”

KOM 6: „Before the Directive was finalized the target had been set, because the target was adopted at the political level before we finished (...) in the European Council. And the target was already then (...) subject to three conditions, which have not been met to date.”

KOM 6: „So, it's basically, our political masters adopted this, and, I mean, you can't really debate. (...) And if you think about it, the three conditions have not been met, or partially been met, but certainly not simultaneously. Because second generation is not commercially available. The sustainability, it's in the eye of the beholder, but if you just take greenhouse gas savings as part of sustainability and you require at least some substantial savings, they are not guaranteed because of the ILUC impacts, and all kinds of other factors that have not been properly taken into account.“

Vor dem Hintergrund dieser kritischen Aussagen überrascht es wenig, dass im Zuge des directionsübergreifenden Konsultationsprozesses vor Fertigstellung des Kommissionsvorschlages keine Einigung zur Ausgestaltung der Nachhaltigkeitskriterien und der THG-Bilanzierung von Biokraftstoffen gefunden werden konnte. Die insbesondere von der DG ENV angesprochenen kritischen Themen wurden von Vertretern der DGs TREN und AGRI systematisch aus dem Direktionsdiskurs heraus auf die Kabinettssebene verlagert, wo der Entwurf der DG TREN im Zuge des sogenannten ‚Oral Procedure‘ verabschiedet wurde. Dieses Abstimmungsverfahren kommt in Fällen zur Anwendung, in denen auf Arbeitsebene keine Einigung erzielt werden kann, da dort Mehrheitsentscheidungen (entgegen dem ansonsten verfolgten Konsensgebot der KOM) möglich sind (Dontenville 2009: 47f). Dontenville (2009: 47) gelangt zu dem Schluss, dass „[i]nstitutional dynamics have played in favour of the adoption of a limited-sized risk regulatory content, as advocated by DG TREN“. Zentraler Bestandteil jener Dynamiken war auch die politische Isolation der DG ENV, die im Zuge des kommissionsinternen Prozesses von den DGs TREN und AGRI bewusst vorangetrieben wurde (Dontenville 2009: 46).

Gleichzeitig wird von Seiten der Umweltdirektion darauf hingewiesen, dass deren Input zumindest eine gewisse Abschwächung des 10%-Ziels zur Folge hatte, beispielsweise in Form der Doppelgewichtung von Biokraftstoffen der zweiten Generation (KOM 6: 21f). Daneben gibt auch ein ZGO-Vertreter an, dass die kritischen Positionen seiner Organisation erst gegen Ende des kommissionsinternen Prozesses aufgrund des öffentlichen Drucks nicht mehr ignoriert werden konnten. Die präsentierten Nachhaltigkeitskriterien bezeichnet er allerdings trotzdem als „weak“ und „basically meaningless“ (ZGO 3: 13). Darüber hinaus ist auch eine EU-Parlamentarierin der Ansicht, dass es hinsichtlich der teils durchaus biokraftstoffkritischen Positionen des Parlaments „keine wirkliche Offenheit bei der Kommission“ gab (EP 6: 1).

**Der technologiespezifische Biokraftstofffokus des ‚Leading Desk Officers‘ der DG TREN für den EE-Transportteil Paul Hodson ist an dieser Stelle als weitere inklusionsentscheidende Prozessdeterminante einzustufen.** Die zentrale Rolle Hodsons in diesem Themenfeld wurde in zahlreichen Interviews hervorgehoben. So verdeutlicht die folgende Interviewsequenz die biokraftstofffreundliche Position Hodsons, auch im Gegensatz zu den eher kritischen Ansichten der DG ENV (ZGO 6: 4):

ZGO 6: „Also es scheint eine sehr starke Lücke zu geben schon von Anfang an zwischen der DG Umwelt [EG ENV] und der DG TREN. Die DG Umwelt [EG ENV] hat von vornherein eine sehr viel kritischere Position da eingenommen und wie gesagt, erst mal ganz wichtig, wir brauchen Nachhaltigkeitskriterien. Von Anfang an waren da eher kritische Töne zu dem Zehn-Prozent-Ziel zu hören (...). Von der DG TREN war es das Gegenteil und unterscheidet hat es vor allen Dingen der Leading Desk Officer.

MM: Paul Hodson.

ZGO 6: Sozusagen, der da ganz stark die Position vertritt: ‚Wir brauchen diese zehn Prozent, wir wollen diese zehn Prozent und wir wollen auch keine besonders starken Nachhaltigkeitskriterien‘.“

Ein MEP-Assistent bestätigt die wichtige Rolle Hodsons, sowohl innerhalb der eigenen DG als auch in den übrigen Generaldirektionen, Biokraftstoffe als die beste und sinnvollste EE-Technologie im Verkehrsbereich zu lancieren. Im Zuge dessen habe er allerdings vielfach gegen das Kommissionsgebot der Technologieneutralität verstoßen (EP 3: 10):

„And it's true that Paul Hodson, who was really driving this from DG Energy [DG TREN], was not completely, not as neutral as you should be as a technocratic institution, because Paul Hodson was always on a more pro-biofuels line, than his colleagues and some other institutions.“

Dieser Eindruck wird auch in folgendem Interviewausschnitt eines EP-Referenten bestätigt, der daneben auch auf die Renitenz Hodsons hinweist, kritische Erkenntnisse zu Biokraftstoffen (v.a. bzgl. ILUC) einzubeziehen (EP 4: 17f):

„I mean, let's say, some influential people within the Commission, especially in DG Energy [DG TREN], where we really stumbled, were not really helpful in some aspects of the Directive. Just take a look at the biofuels part. I mean, this was really a nightmare for us, just to change the mind of the guy. (...) And we have to listen to him in all the meetings, committee meetings, we have here in the Parliament. It's like a brainwash. I mean, he has been brainwashed. It's like, ILUC doesn't exist.“<sup>112</sup>

Als zentralen Grund für die Dominanz Hodsons führt der Referent die Hierarchie in der KOM auf. Demnach hätte die federführende DG in der Praxis stets das letzte Wort, während „the others have to be silent“ (EP 4: 19). Dies, verbunden mit den dargelegten Ansichten und Persönlichkeitszügen Hodsons, führte in der Konsequenz dazu, dass dieser den Politikprozess zu Biokraftstofffragen in seinem Sinne prägte (EP 4: 19).

---

<sup>112</sup> Obgleich Hodson hier nicht explizit namentlich erwähnt wird, bestätigt der Interviewte im Nachgang, dass dieser hier gemeint war.

Daneben attestiert auch ein Vertreter der Zivilgesellschaft Paul Hodson einen „disproportionate amount of influence on the Commission's position“, bei dessen Ausübung er insbesondere von Seiten der DG AGRI als auch von Kommissionspräsident Barroso selbst unterstützt wurde (ZGO 8: 9). Ohne explizite Nennung des Namens, ist es als wahrscheinlich anzusehen, dass ein weiterer NGO-Repräsentant in folgendem Zitat ebenfalls von Hodson spricht. Ferner thematisiert er den Umstand, dass die „Marschrichtung“ in Sachen Biokraftstoffe innerhalb der KOM von einer verhältnismäßig kleinen Gruppe vorgegeben wurde (ZGO 3: 20f):

„[T]here was one official in DG Energy [DG TREN] who was totally obsessed with biofuels and rammed this whole policy through. Steamrolling anyone inside the Commission, very clever guy, very effective. And he has a big responsibility for the whole mess, but, you know, we've worked with him, with others, we worked with DG Environment. (...) [A]nd the key people in the Commission were not more than maybe five people really, so it's very, very few people that actually mattered in this discussion.“

Daneben bestätigt ein weiterer NGO-Vertreter die wichtige Rolle Hodsons. Er sei sehr verschlossen hinsichtlich kritischem Input gewesen, weshalb „the NGOs didn't necessarily like him“ (ZGO 5: 12f). Auf die zentrale Rolle Hodsons wird nochmals in Abschnitt 11.4.9 eingegangen.

Die **überdurchschnittlich ausgeprägten inhaltlichen Einflussmöglichkeiten der Biokraftstoff-, Automobil- und der europäischen Agrarindustrie** auf die Ausgestaltung des KOM-Vorschlags im EE-Transportbereich stellen den vierten inklusionsbestimmenden Prozessfaktor dar. Wie die folgenden Ausführungen aufzeigen, kommt dabei dem **politischen Interesse der KOM (und insbesondere der DG AGRI), den Wegfall von Subventionen für die europäischen Landwirte durch Biokraftstoffe auszugleichen**, eine besondere Bedeutung zu.

Die privilegierte Rolle der soeben aufgeführten Industriesektoren auf die inhaltliche Ausgestaltung des KOM-Vorschlags wird von zahlreichen Praxisakteuren angeführt (ZGO 8: 16f; Industrie 4: 13f; ZGO 3: 17f; ZGO 4: 5f; siehe auch Dontenville 2009: 39f). Laut Sharman (2009: 38f) betrachtete Paul Hodson vor allem die Automobil- und Biokraftstoffindustrie als „main stakeholder of the policy (and thus intended beneficiary)“, was diesen wiederum ein bevorzugtes Mitspracherecht garantierte und Hodsons dogmatischen Einsatz für das Biokraftstoffziel zu einem Großteil erklärt (Sharman 2009: 38). Die von Hodson und anderen KOM-Mitarbeitern (u.a. auch aus der DG AGRI) vertretene biokraftstofffreundliche Grundeinstellung stellte sich aus Sicht eines Vertreters der Biotech-Industrie wie folgt dar (Industrie 5: 8ff):

„The enthusiasm of the authorities for the biofuel issue at that moment was bigger than the enthusiasm of the industry. (...) And we (...) were saying be careful, not everything is there yet (...) but if we make it obligatory it will come. That's kind of reverse function, yeah? (...) [F]rom a helicopter view

we had difficulty following that sudden enthusiasm that came up from the Commission. (...) [W]e saw some of the difficulties that still had to come. (...) And you know, you cannot run before you can walk, that was a little bit our position at that time. However, the fact that there was an obligatory mixing target we were not against it.”

Ein Mitarbeiter der DG ENV macht in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, dass Biokraftstoffe Mitte der 2000er Jahre von einer deutlichen Mehrheit der institutionellen und nichtstaatlichen Akteure – auch von den „environmentalists“ – als vielversprechende EE-Option im Transportsektor aufgefasst wurden. Auch diese anfängliche Einigkeit sowie das sich daraus entwickelnde Interesse der Industrie erschwerte im Folgenden die Durchsetzung aufkommender kritischer Stimmen bei der Erarbeitung des Kommissionsvorschlags (KOM 6: 7):

„And then (...) they came up with a Biomass Action Plan at the end of 2005. And then (...) for a short time in fact it looked like the people looking after transport, so the car lobby and the agricultural people, and the environmentalists, were more or less thinking according to the same lines. The car makers getting very worried about the price of fuel, the DG Agriculture wondering what to do with set-aside (...). And then here, finding a way to reduce emissions and to bring down energy emissions in general. But over the course of the years there developed a sort of an alliance between the agricultural and the transport interests, and then the environmental aspects started going into the corner, so to say.”

Die Transportindustrie – und hier insbesondere der Automobilsektor – sah in Biokraftstoffen eine EE-Option, die eine Weiternutzung des konventionellen Verbrennungsmotors ermöglichte (KOM 5: 8f). Darüber hinaus verfolgten Branchenvertreter die Absicht, durch die Nutzung von Biokraftstoffen THG-Minderungen geltend zu machen und so die Verabschiedung von „greater efficiency standards“ zu verhindern (ZGO 4: 5f; so auch KOM 5: 8f und Corporate Europe Observatory 2007). Mithilfe eines möglichst hohen und verbindlichen Biokraftstoffziels eröffnete sich somit für die Politik eine vergleichsweise einfache Möglichkeit, die Interessen wichtiger Industriezweige zu befriedigen, weshalb entsprechende Maßnahmen von einem ZGO-Vertreter als „very politically appealing“ beschrieben werden (ZGO 3: 17f).

Diesbezüglich stellt die europäische Agrarindustrie einen weiteren, besonders auf EU-Ebene einflussreichen Interessenpol dar, dessen Unmut über politische Entscheidungen zum damaligen Zeitpunkt groß war. So klagten die Bauern über große Subventionseinbußen als Ergebnis der EU-Zuckermarktreform von 2006 (Sharman 2009: 31). Dies brachte EU-Landwirtschaftskommissarin Fischer Boel in Zugzwang, einen Weg zu finden um die bestehenden Spannungen wieder beizulegen. Folgender Interviewausschnitt legt nahe, dass eben diese politische Drucksituation auch ein zentrales Motiv für das Zustandekommen des 10%-Ziels darstellte (ZGO 6: 4):

„[E]s gibt Gerüchte, dass Fischer Boel, die Landwirtschaftskommissarin, irgendwann in der Kommission im College meinte: ‚Ich brauche irgendwas, was ich meinen Landwirten geben kann nach der Zuckerreform. Egal was. Gebt mir irgendwas!‘ Und da haben sie ihr die zehn Prozent gegeben.“

So versteht auch ein weiterer Vertreter der Zivilgesellschaft das Biokraftstoffziel in erster Linie „as a compensation to the farmers for the reform of the sugar sector“ (ZGO 4: 5f). Die Bedeutung dieses Ziels hebt er in folgendem Interviewauszug explizit auch in Bezug zu den offiziellen Zielen der Richtlinie (Energiesicherheit, Wettbewerbsfähigkeit, THG-Reduktion) hervor (ZGO 4: 21ff; so auch Corporate Europe Observatory 2007):

MM: „I think that the three main goals of the whole thing were energy security, fostering competitiveness of European Industry and fighting climate change. (...) But unofficially it sounds like the energy security thing and the competitiveness and industry thing, were much more central, right?

ZGO 4: I don't even think it was competitiveness to be honest. (...) No, I mean if you look at the competitiveness of Europe, the last thing you would do is spend a lot of support pumping subsidies (...) on a very small group of people (...). It's basically an agricultural policy. It's supporting our own farmers, and (...) I would say that energy security and competitiveness are as much a sort of a fig-leaf or an excuse, as climate change.“

Diese Einschätzung wird von einem weiteren NGO-Repräsentanten bestätigt. So gibt auch dieser an, dass die Biokraftstoffpolitik nicht primär aus Klimagründen vorangetrieben wurde, „sondern um so den Bauerverbänden etwas zu bieten“ (ZGO 7: 7). Als wichtigster Verband wird diesbezüglich Copa-Cogeca identifiziert, dem eine maßgebliche Rolle in der Diskussion zukam und dessen Positionen „are quite well listened to“ innerhalb der KOM (Industrie 4: 13f). Der starke Einfluss der Zuckerrüben- und Bauernlobby sowie der Biokraftstoffverbände auf die entsprechenden Teile des KOM-Vorschlags wird auch von einem EP-Mitarbeiter bestätigt (EP 2: 12). Neben einem hohen und verbindlichen Biokraftstoffziel setzten sie sich dabei insbesondere für die Produktion von Biokraftstoffen innerhalb der EU und somit tendenziell gegen Importe ein (KOM 5: 8f).

Vor diesem Hintergrund verwundert es wenig, dass die gesamte DG AGRI und insbesondere Fischer Boell selbst in der kommissionsinternen Debatte eine zentrale Rolle einnahmen (ZGO 8: 8ff; Industrie 3: 28f). Insbesondere zum Ende des Prozesses hin wurde sie immer aktiver und setzte sich vehement für das Biokraftstoffziel ein (Industrie 3: 28f).

Als letzte Prozessdynamik wird im Folgenden das **inhaltlich deutlich auf Industrieinteressen fokussierte und daher einseitige Partizipation- und Inklusionsmuster der Kommission** thematisiert. Dieser Punkt stellt somit eine Erweiterung des vorangegangenen Abschnitts dar, da die Teilhabestruktur explizit mitberücksichtigt wird.

So stellt Dontenville (2009: 42f) zunächst fest, dass die Kommission in Biokraftstofffragen kein passives Lobbyziel darstellte, sondern dass insbesondere die DGs TREN und AGRI die Nutznießer ihrer Offenheit bewusst auswählten und über einen „‘circle’ of privileged contacts“ verfügten. Dies spiegelt sich in zahlreichen Experten- und Beratungsgremien der

KOM wider, die von biokraftstofffreundlichen Industrieakteuren dominiert wurden (z.B. BIOFRAC, CARS21)<sup>113</sup>. Entsprechende Positionen entfalteten somit einen bedeutend größeren inhaltlichen Einfluss auf die Entwicklung dieser Bereiche des Richtlinienvorschlags als sozialer und umweltbezogener Input von NGOs (Dontenville 2009: 42f; Corporate Europe Observatory 2007). Dontenville (2009: 37) bezeichnet diese Verbindung als „collaborative relationship between regulators and regulated“.

Da der WWF das Biokraftstoffziel nicht grundsätzlich infrage stellt, wurde diesem als einziger NGO Zugang zum inneren „Entscheidungszirkel“ der KOM gewährt. Das „sehr enge Verhältnis“ zwischen KOM und dem WWF wird von einer NGO-Repräsentantin bestätigt, wobei sie als Gründe dafür einerseits das Wissen des WWF in diesem Bereich und andererseits dessen generelle Zustimmung zu einer Biokraftstoffquote – effektive Nachhaltigkeitskriterien vorausgesetzt – anführt (ZGO 1: 3f). Nichtregierungsorganisationen mit einer kritischeren oder ablehnenden Haltung gegenüber Biokraftstoffen, welche die deutliche Mehrheit in dieser Akteursgruppe darstellten, wurde demgegenüber kein Zugang gewährt (Dontenville 2009: 43). Die Teilhabe- und Inklusionsmöglichkeiten nichtstaatlicher Akteure hängen in diesem Themenfeld somit stark von der Nähe der Positionen zu KOM-Standpunkten sowie von der Frage ab, ob es sich um unmittelbar wirtschaftlich betroffene Akteure handelt.

Diese Klientelpolitik lässt die DGs AGRI und insbesondere TREN zu politisierten Verwaltungsapparaten werden, welche die gebotene inhaltliche Neutralität vermissen lassen (Dontenville 2009: 46). Vielmehr identifizieren sich zahlreiche Akteure in den Generaldirektionen stark mit ihren „Kollegen“ aus der Industrie und wehren sich deutlich gegen „externe“ (NGO-)Kritik (Dontenville 2009: 37).

Die vorangegangenen Ausführungen zur **repräsentativen Inklusion im Biokraftstoffbereich** zeigen, dass die prozessspezifischen Bedingungen innerhalb der KOM eine unverhältnismäßig starke Teilhabe biokraftstofffreundlicher Akteure und Positionen im Vorfeld des KOM-Vorschlags begünstigt haben. Gleichzeitig wurden Stimmen, die Biokraftstoffen kritisch gegenüberstanden bzw. auf Unwägbarkeiten hinsichtlich der Nachhaltigkeitsbilanz hinweisen, zurückhaltend oder überhaupt nicht einbezogen. Entsprechende Ansichten wurden sowohl von den meisten NGOs als auch von einigen Industrieakteuren sowie in zahlreichen Studien vertreten. Letztere weisen auf grundlegende Unwägbarkeiten und unzureichend erfasste Risiken hin, welche die theoretisch positiven Konsequenzen von Biokraftstoffen ins Gegenteil verkehren könnten (z.B. ILUC, Stickstoffemissionen, Landgrabbing).

---

<sup>113</sup> Auf diese Foren wird in Abschnitt 11.4.8 zu den Teilhabebedingungen genauer eingegangen.

Insbesondere die DGs TREN und AGRI spielen diese Risiken aber herunter bzw. ignorieren sie. So argumentieren beide Generaldirektionen beispielsweise nach wie vor mit einem voraussichtlich hohen Anteil von Biokraftstoffen der zweiten Generation, obwohl eine deutliche Mehrheit von Studien und Stakeholder-Einschätzungen deren kurz- bis mittelfristige Marktreife stark anzweifelt. Daneben beschäftigt sich die Folgenabschätzung der KOM trotz zahlreicher warnender Stimmen, vor allem von Seiten der Wissenschaft und NGOs, nur am Rande mit ILUC und sieht keine Veranlassung hier regulativ tätig zu werden. Somit führen die verantwortlichen KOM-Akteure zwei zentrale Strategien der vorangegangenen Prozessphasen fort: Zum einen kommen sie der Forderung nach einer umfassenden Nachhaltigkeitsprüfung nicht nach und zum anderen werden kritische Erkenntnisse nur punktuell berücksichtigt. Dies gilt allerdings nicht nur für externe Akteure, sondern auch für Arbeitseinheiten innerhalb der KOM, die den tonangebenden Generaldirektionen TREN und AGRI einen kritischen Gegenpol entgegenzusetzen versuchen (ECFIN, ENTR und vor allem ENV).

Die Gründe für dieses eingeschränkte Inklusionsmuster vor Veröffentlichung des KOM-Vorschlags scheinen verschiedenartig zu sein: Als ein Motiv für die mangelnde Berücksichtigung kritischer NGOs wurde die inhaltliche Uneinigkeit dieser Akteursgruppe identifiziert. Während die meisten NGOs Biokraftstoffen kritisch bis ablehnend gegenüberstanden, sprachen sich insbesondere der WWF sowie einige Organisationen aus dem Entwicklungshilfebereich (teils durchaus zurückhaltend bzw. voraussetzungsvoll) für deren Förderung aus. Es ist gerade jene NGO-Debatte, die die Komplexität des Themas aufzeigt und sich differenziert mit Vor- und Nachteilen auseinandersetzt. Obgleich dies aus Legitimationsperspektive einen Grund *für* die Einbeziehung dieser Ansichten darstellt, werden jene "Positionsbrüche" hier von einigen Industrieakteuren und insbesondere den DGs TREN und AGRI als Anlass aufgeführt, diesen Input größtenteils zu ignorieren.

Die Hauptmotive für die mangelnde Inklusion kritischer Positionen von NGOs, der Wissenschaft und einiger Industriezweige außerhalb der Biokraftstoffbranche sind aber andere. So wurden diese Akteursgruppen von der federführenden DG TREN und der ebenfalls einflussreichen DG AGRI nicht als wichtigste Nutznießer dieses Bereichs des Richtlinienvorschlags identifiziert. Insbesondere der ‚Leading Desk Officer‘ der DG TREN Paul Hodson trieb an dieser Stelle die Abkehr eines technologieneutralen Ansatzes der Kommission im Sinne einer Interessenpolitik für die Biokraftstoff-, Automobil- und Agrarwirtschaft voran. Diese direkt betroffenen und größtenteils stark biokraftstofffreundlichen Gruppen genossen einen privilegierten Zugang zu den Experten- und Beratungsgremien der KOM und konnten so besonders großen inhaltlichen Einfluss ausüben. Eine besondere Stellung innerhalb dieses Zirkels nahm die europäische Agrarwirtschaft ein. So lag es im speziellen Interesse der DG AGRI – und hier wiederum insbesondere der Landwirtschaftskommissarin Fischer Boell –

deren Einbußen durch die Zuckerrübenreform durch einen Ausbau der Energiepflanzenförderung auszugleichen.

Die zentrale Stellung von Biokraftstoffen in den kommissionsinternen Vorabüberlegungen ist somit auch als Ergebnis einer Suche nach einem neuen agrarpolitischen Förderinstrument, technologiespezifischer Präferenzen sowie einem eingeschränkten Nutznießeransatz einflussreicher KOM-Akteure zu verstehen. Daher war der ‚Type of Interest‘ teilhabeinteressierter Akteure außerhalb wie innerhalb der KOM von maßgeblicher Bedeutung hinsichtlich ihrer Chancen, von den Schlüsselakteuren gehört und inhaltlich berücksichtigt zu werden. Aus diesem Grund konnte auch die DG ENV, deren zentrales Anliegen in einer Minderung der THG-Emissionen bestand, nur begrenzten Einfluss entfalten. Ferner erklärt dies die herausgehobene Stellung des WWF, welcher sich als eine der wenigen NGOs offen gegenüber Biokraftstoffen zeigte und dessen Positionen deshalb von den DGs TREN und AGRI zumindest gehört wurden. Das einseitige und interessengeleitete Inklusionsmuster der vorangegangenen Prozessphasen setzt sich somit auch im Jahr 2007 fort.

Obwohl sich dieser Teilhabeansatz inhaltlich deutlich im Kommissionsvorschlag widerspiegelt, lassen die federführenden Akteure an manchen Stellen Kompromisse zu. So enthält der Vorschlag nun ein „10% EE im Verkehrssektor“-Ziel. Dieses soll aber explizit primär durch Biokraftstoffe gedeckt werden, weshalb sich auch sämtliche mit dem Ziel zusammenhängenden Vorschriften mit eben jener EE-Option auseinandersetzen (und nicht auf andere Möglichkeiten wie EE-Strom oder Wasserstoff eingehen). Gleichzeitig ergibt sich so zumindest die Möglichkeit, dass das Ziel durch diese Öffnung sowie die Doppelgewichtung von Biokraftstoffen der zweiten Generation – vorausgesetzt diese können bis 2020 einen nennenswerten Anteil ausmachen – diversifiziert bzw. faktisch gemindert wird. Daneben ist die vorgeschlagene 35%-THG-Mindesteinsparquote (von Biokraftstoffen im Vergleich zu konventionellen, fossilen Treibstoffen) zwar grundsätzlich zu begrüßen, birgt in ihrem Berechnungsansatz aber grundlegende Schwächen. Diese sind unter anderem in der fehlenden Berücksichtigung von ILUC sowie der Zugrundelegung eines Standard-Emissionswerts für Stickstoffdünger zu sehen. Nachhaltigkeitsaspekte werden somit nur dann einkalkuliert, wenn deren Überprüfung möglich ist, was hohe Unsicherheiten hinsichtlich der realen Konsequenzen eines erhöhten Biokraftstoffanteils nach sich zieht.

Dies gilt auch für die vorgeschlagenen Kriterien zum Schutz der Biodiversität und kohlenstoffreicher Flächen. So erscheint beispielsweise die Bewahrung letztgenannter Flächen ohne die Adressierung indirekter Veränderungen als nicht möglich. Ferner verzichtet die KOM im Vorschlag auf eine Beschränkung oder Schlechterstellung von Importen, womit an dieser Stelle nicht primär die europäische „pro-Biokraftstoffe-Lobby“ bedient wird, sondern

eine Entscheidung im Sinne internationaler Handelsverpflichtungen (drohender WTO-Konflikt) und einem potentiell höheren Biokraftstoffvolumen gefällt wurde. Letztlich ist die repräsentative Inklusion des Interessen- und Positionsspektrums im Biokraftstoffbereich in dieser dritten Prozessphase somit als stark eingeschränkt zu bezeichnen.

#### 11.4.4 Biokraftstoffe und Nachhaltigkeitskriterien – Adjustment

Im folgenden Abschnitt werden die **Positionsänderungs- und Erweiterungsmuster** beim Thema Biokraftstoffe im Jahr 2007 aktorsgruppenspezifisch vorgestellt.

Festzustellen ist, dass insbesondere bei **NGOs** die in den vergangenen Prozessphasen verbreitete Unterstützung für ein verbindliches Biokraftstoffziel rapide abnahm. Dontenville (2009: 39f) begreift dies einerseits als Ergebnis eines langen intellektuellen Prozesses der Auseinandersetzung mit Biokraftstoffen und ihren Folgen innerhalb dieser Akteursgruppe. Darüber hinaus identifiziert sie die Komplexität des Themas sowie den steten Strom neuer Hinweise auf potentielle Risiken als Gründe, weshalb einige NGOs umschwenkten (Dontenville 2009: 40). Auch begannen zu diesem Zeitpunkt viele NGOs erst damit, sich intensiv mit der Thematik auseinanderzusetzen. Diesbezüglich spricht ein Interviewpartner von einer schnellen Lernkurve, an dessen Ende eine in diesem Fall deutlich biokraftstoffkritische Position stand (ZGO 3: 2f):

„I think when we started / well personally, I didn't know anything (...) about biofuels (...). So we went into a quick learning curve, and we really had to go from knowing nothing to knowing quite a lot in quite a short space of time. I think we landed quite quickly, and when I'm talking quite quickly, I mean within very few months really on the position that is not that far from where we are today, and I think was actually quite right.”

In Bezug auf NGOs bestätigt sich somit die Einschätzung des vorangegangenen Abschnitts, wonach sich diese Akteursgruppe differenzierter mit der Biokraftstoffthematik auseinandergesetzt hat als dies auf Industrieseite der Fall war, wie der folgende Abschnitt zeigt. Gleichzeitig wird deutlich, dass die involvierten Akteure – wollten sie die zahlreichen neuen Ergebnisse, Studien und Positionen adäquat verarbeiten – unter enormen Zeitdruck standen.

Auf der anderen Seite zeigte die **Industrie** eine reduziertere und punktuellere Positionsänderungs- und Erweiterungsbereitschaft als NGOs, die größtenteils auf spezifischen und ökonomisch-motivierten Interessen basierte. Folgende Interviewausschnitte legen ein entsprechend interessengeleitetes Anpassungsmuster nahe (ZGO 3: 22ff):

„At the very beginning of it, the oil industry saw it as a threat for them, because biofuels were potentially an alternative. But quite quickly they jumped on the bandwagon and started having all the people like BP, and Shell (...) investing in biofuels and then they flipped. And now they are essentially pro

biofuels. But there was this grey zone in between where they moved from being against to (...) disappearing as an industry, but then with a few people like Shell and BP (...) lobbying very, very strongly in favour.“

„When we [Umwelt-NGO] originally were asking for sustainability criteria, the industry side, and the farmers and so on, were totally opposed (...), saying that it's all sustainable and there's no need for it. (...) And then, you know, when the whole ILUC debate came, they had to start engaging with it, and different people have moved at different speeds. So (...) you know, Copa Cogeca is still there saying that ILUC doesn't exist and it's all nonsense and so on. Except that they then use it in (...) CAP [Gemeinsame Agrarpolitik] Reform debate to say that we cannot have any environmental anything because this would create ILUC. You know, all sorts of rather instrumental things. At the other end of the spectrum you have people like Novozymes that are openly saying, yeah, ILUC exists, and we need ILUC Factors, and all this carbon accounting and so on. Because they (...) are interested in the so called second generation, and they've seen second generation is just not going anywhere, because as long as you have cheap first generation, the market is not developing.“

Ogleich Industrievertreter einen wichtigen und legitimen Platz im europäischen „Interessenkonzert“ der nichtstaatlichen Akteure einnehmen, unterstreichen diese Beispiele im Einklang mit den Erkenntnissen des Inklusionsteils, dass NGOs eher die Interessen der Allgemeinheit zu repräsentieren in der Lage sind als industrielle Stakeholder.

Auf Seiten der **KOM** wurde der biokraftstofffreundliche Grundkonsens nach 2005 vermehrt durch kritische Positionen einiger Generaldirektionen, allen voran der DG ENV, in Frage gestellt. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Anzahl ablehnender Studien und Berichte setzte sich die Umweltdirektion im Sinne eines ‚Precautionary Approach‘ für ein niedrigeres Biokraftstoffziel und weitreichende Nachhaltigkeitskriterien ein (Dontenville 2009: 46; so auch ZGO 4: 8ff). Piebalgs und Fischer Boell hielten allerdings auch in der dritten Prozessphase unbeirrt an ihrer biokraftstofffreundlichen Grundhaltung fest und zeigten sich von den Klimaargumenten der DG ENV wenig beeindruckt (ZGO 4: 8ff). Auch vor dem Hintergrund wachsenden äußeren Drucks – z.B. durch NGOs oder neue wissenschaftliche Erkenntnisse – rückten die beiden Kommissare und ihre Generaldirektionen nicht von ihren Positionen ab und verteidigten ihren Kurs (Industrie 3: 28ff; KOM 4: 16). Einige zentrale Motive dieser „Positionsstarrheit“ der DGs TREN und AGRI wurden im Inklusionsabschnitt bereits ausgeführt (eingeschränkte Nutznießer-Perspektive, Kompensation für Zuckerreform etc.). Im Folgenden werden sechs weitere Faktoren identifiziert, welche diese inhaltliche Rigidität begünstigt haben.

*Erstens* berücksichtigte die DG TREN in ihrer Formulierung der Nachhaltigkeitskriterien nur diejenigen potentiellen Effekte einer zunehmenden Biokraftstoffnutzung, die (realistischerweise) verifizierbar sind. Somit agierte sie insofern entgegen dem Vorsorgeprinzip, als dass die faktische Unmöglichkeit der spezifischen Bestimmung nachhaltigkeitsrelevanter Faktoren (wie ILUC) entweder eine Abkehr von der Biokraftstoffnutzung per se oder aber

(wie im Fall von ILUC möglich) eine generelle „Nachhaltigkeitsstrafe“ für alle Biokraftstoffe (sog. ‚Risk Adder‘) nach sich ziehen sollte (Müngersdorff 2009).

*Zweitens* ist die Nichteinbeziehung biokraftstoffkritischer Befunde nicht nur Ausdruck der mangelnden Technologieneutralität der federführenden Generaldirektionen, sondern auch Ergebnis einer vorausseilenden Sicherstellung der politischen Unterstützung der Mitgliedstaaten und anderer relevanter Stakeholder. Wären weitere Faktoren in die Berechnung der THG-Bilanz einbezogen worden (ILUC, mehr N<sub>2</sub>O etc.), hätte dies das Einsparpotential von Biokraftstoffen aus Raps und Zuckerrüben voraussichtlich unter die kritische 35%-Marke gedrückt. Laut Mitarbeitern der DG ENV wäre dann die politische Unterstützung durch Frankreich und Deutschland, und somit der gesamten pro-Biokraftstoff-Agenda der DGs TREN und AGRI gefährdet gewesen (KOM 5 & KOM 6: 36f):

KOM 6: „[A]nd it might be that (...) the Member State is supporting only if their priorities are in there. So it's not that we are under pressure, but that we know that you can't pass a legislation like this without having Germany and France on board. If the farmers in those countries have a grip over their political establishment that you will not have / unless you make it soft enough on German or French, or whatever, producers.

KOM 5: To be clear, sugar beet, that's France, but rapeseed, that's Germany.

KOM 6: Yes. Something like that. (...)

KOM 5: And then the problem is how to square that in the technical explanation, (...), but rapeseed is a very poor performing crop, it's almost impossible to square the circle and still be meaningful in terms of your overall objective of reducing emissions. Even, well, getting more energy out of your fuel product than what you put into it.”

Daneben stellt Dontenville (2009: 43) fest, dass biokraftstofffreundliche und von den DGs TREN und AGRI als Nutznießer identifizierte Gruppen durchaus maßgeblichen Einfluss ausüben konnten, was meist zu Lasten der Inklusion kritischer Ansichten führte. So wurden beispielsweise auf Druck der Agrar- und Biokraftstoffindustrie die THG-Einsparwerte europäischer Energiepflanzen aus Version 2c der WTW-Studie (die hier in Annex 7 vorgestellt wird) nach oben korrigiert. Gleichzeitig verschlechterten sich in der neuen Version die Einsparwerte für Zuckerrohr, was nach einem Gespräch zwischen der brasilianischen Zuckerrohrlobby und DG TREN-Vertreter im Folgenden wiederum angepasst wurde.

Als *dritten* Faktor, der die mangelnde Bereitschaft der KOM zur Einbeziehung kritischer Standpunkte begünstigte, machen DG ENV-Mitarbeiter die frühe und konkrete Zielfestlegung in diesem Politikfeld durch die KOM aus. Diese habe auf einer unvollständigen Wissensgrundlage stattgefunden, wie folgender Interviewausschnitt nahelegt (KOM 5 & KOM 6: 48ff):

KOM 5: „If you set the objective first, well it is like solving a mathematical problem in reverse order. You have the result, and then you construct an equation in order to come to that particular result. Now of course the question is, is that the right way to address a technical problem?

KOM 6: But I think much of it has to do with the utter lack of understanding of some key decision makers about how these things work in reality. Most people who are involved they were not forced to think about things. And the usual, typical guy dealing with this thing is an urban creature sitting in an office all day long, and having no understanding how to grow food, and what it takes, and the resources involved, and all that. So, people often believe that just by deciding something and putting enough money to achieve that goal, that goal can be achieved. And for some goals it might be sufficient, if you want to build a big bridge. But for some objectives, it's just not like that. And, this is where the problems come. There's wishful thinking.

KOM 5: But it's not same as building a bridge. If you are going to build a bridge, you say the bridge has to have a span of so much. Well, then you start doing your calculations on how large the arch, or what kind of concrete, or whatever the foundations or so should be. And then that is the way, the logical way to build a bridge. But it's not a logical way to find out how / to which extent you are going to use a certain biological resource, because in order to do that you first have to get a reasonable estimation of the amount of the particular resource that you have available, and then from that you can go down and say, 'What do I get out of it in useful product?' That's the difference.

KOM 6: You have to understand how the system that you are dealing with functions and it's not necessarily the case.

MM: And that was missed a bit.

KOM 6: But it's not unique. Well, what is very important here is that the same thing is happening all over the place."

Eine zu frühe Zielfestlegung auf Basis einer lückenhaften Wissensgrundlage sowie mangelhaftes Fachwissen desjenigen Personenkreises, der sich mit der Biokraftstoffthematik auseinandergesetzt, begünstigte somit die inhaltliche Starrheit der KOM.

Als *vierter* Prozessfaktor wird eine zu geringe Zahl an Arbeitskräften mit adäquatem Wissen und entsprechender Qualifikation innerhalb der KOM identifiziert, was offensichtlich in engem Zusammenhang mit Punkt drei steht. Ein Industrievertreter beschreibt diese Dynamiken wie folgt (Industrie 6: 3):

„[D]ie Kommission ist ja auch sehr schwach besetzt in dem Bereich personell, was Biomasse- und Biotreibstoffe angeht. Und hat erst sehr spät überhaupt ein bisschen mehr Arbeitskräfte bekommen, sozusagen, um sich mit dem Thema vernünftig zu beschäftigen. Und das merkt man, finde ich, schon dem Entwurf dann auch an, (...) der war nicht detailliert genug.“

*Fünftens* trägt auch die weitgehende inhaltliche Nichtbeachtung des Inputs aus Konsultationen und partizipativen Foren durch die KOM zu deren "Positionsstarrheit" bei. Nachdem ein Mitarbeiter der DG TREN dies zunächst für letztgenannte Foren bestätigt, zeugt folgender Interviewauszug auch von der niedrigen faktischen Bedeutung von Konsultationen (KOM 4: 13):

„The Commission does prepare the consultation very carefully. And specifically with the sustainability criteria, because it was the first time we're coming to a new environment. They were taking / they were consulting very, very carefully. Ok, but I can't say that because of the, let's say, the information that was given out to the general public, the Commission changed radically the policy we wanted to promote. So yes, we prepared it very, very carefully. Yes, we read them very, very carefully. We took

into account what they were saying. But that didn't change in any way, radically, what we already had in mind to propose. Partly because of this / because it was important for the Commission.“

*Sechstens* wurde die vom Europäischen Rat beschlossene Nachhaltigkeitsbedingung für die Gültigkeit des 10%-Ziels im Prozess der Fertigstellung des KOM-Vorschlags nur unzureichend berücksichtigt. Diesbezüglich führt ein Mitarbeiter der DG ENV aus, dass bereits 2007 begründete Zweifel hierzu bekannt waren, welche das 10%-Ziel hätten in Frage stellen müssen (KOM 6: 47):

„But, by the time the [European] Council decided on the 10 percent target, as we saw in the conditionality, they know / these voices were heard. So basically there was a reason why these conditions had to be specified by the [European] Council. So, by that time it was already / I mean, there were very well established suspicions that doing it only with food and so on, you are running risks. So, you have to go for something other than food, you have to allow flexibility in the fuel market, and you have to put conditions on it (...) So, it's already a sign of these voices being heard, but not / perhaps not as much as they should have been. But, had the conditionality been taken seriously, then I'm not sure whether we would have the target now.“

Wie der Interviewauszug nahelegt, hatten kritische Stimmen an einigen Stellen durchaus einen Effekt auf den KOM-Vorschlag und den weiteren Prozessfortgang (z.B. wurde kein spezifisches Biokraftstoffziel im Transportbereich eingeführt). Das folgende Zitat eines EP-Mitarbeiters hebt hinsichtlich dieser (Teil-)Öffnung gegenüber biokraftstoffkritischen Positionen und Erkenntnissen die hohe Bedeutung des aufkommenden öffentlichen Drucks hervor (,Food vs. Fuel'-Debatte)<sup>114</sup> (EP 1: 3f):

„Und dann, was sich geändert hatte auch im Jahre 2007 noch in den Entwürfen (...) sprach man von einem Biokraftstoffziel von zehn Prozent – (...) in dem veröffentlichten Entwurf Anfang 2008 war es dann ein Transportziel von zehn Prozent. Also das hat sich relativ kurzfristig dann geändert aufgrund der öffentlichen Diskussion und der Kritik an Biokraftstoffen und der Frage eben, wie weit muss man gehen mit Nachhaltigkeitskriterien? (...) Da hat natürlich die öffentliche Debatte und auch solche, die auch gegen Biokraftstoffe im Grundsätzlichen waren oder sind einen Einfluss gehabt auf die Positionierung. Und das heißt die Kommission hat auf diese Kritik bereits in diesem Entwurfsprozess reagiert und dann in ihrem Vorschlag, den sie unterbreitet haben, bereits von einem Ziel für den Transportsektor gesprochen. Womit dann erneuerbaren Strom auch, also Stromautos mit hinzukommen können oder auch Wasserstoff und so weiter.“

Somit waren es am Ende nicht die formellen Partizipationsmöglichkeiten, die ein partielles Einlenken der Pro-Biokraftstoff-Koalition innerhalb der KOM nach sich zogen, sondern der öffentliche Druck. Dies impliziert einerseits die hohe Bedeutung transparenter Prozessbedingungen (ohne die Diskurse nicht an die Öffentlichkeit gelangen können) sowie andererseits die wichtige Funktion derjenigen Akteure, die politische Debatten publik machen. Im

---

<sup>114</sup> Die ,Food vs. Fuel' Debatte bezeichnet die Diskussion rund um die Nutzungskonkurrenz zwischen dem Anbau von Energiepflanzen zur Produktion von Biokraftstoffen und dem Anbau von Nahrungs- und Futtermitteln und wurde durch die Nahrungsmittelpreiskrise 2007/2008 ausgelöst (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2008). So führte unter anderem die zunehmende Bioethanolerzeugung aus Mais in den USA aufgrund stark steigender Maispreise zu Demonstrationen in Mexiko (sog. ,Tortilla-Krise') (Stausberg 2007).

vorliegenden Fall waren dies in erster Linie NGOs, was deren zentrale Rolle bei der Nachjustierung der Biokraftstoffpolitik untermauert.

Letztlich bleibt festzuhalten, dass die KOM trotz der sich verdichtenden Hinweise auf negative Konsequenzen durch eine vermehrte Biokraftstoffnutzung von ihrem Kurs nicht bzw. erst zum Ende hin und unter starkem Druck (punktuell) abwich. Als Gründe hierfür sind einerseits Prozessfaktoren aus dem Inklusionsabschnitt ins Feld zu führen (u.a. die biokraftstofffreundliche Position des ‚Leading Desk Officers‘ der DG TREN Paul Hodson). Ferner wurden in der vorangegangenen Analyse weitere entscheidende Prozessfaktoren identifiziert.

Was Akteure neben der KOM betrifft fällt zunächst auf, dass das EP in seiner Entschließung von September 2007 eine sehr viel kritischere Position zu Biokraftstoffen einnahm, als noch in der vorangegangenen Entschließung aus Dezember 2006. Auch der Europäische Rat berücksichtigt durch seine Nachhaltigkeitsbedingung (zumindest offiziell und abstrakt) die steigende Anzahl differenzierter Stimmen und Erkenntnisse. Dies findet noch drastischer auf Seiten der NGOs statt, wo eine zunehmende Anzahl von Organisationen in das Lager der Biokraftstoffgegner bzw. -kritiker umschwenkt. Auf Industrieseite findet demgegenüber keine vergleichbar abgestufte Auseinandersetzung mit neuen Ergebnissen zu Biokraftstoffen statt. Vielmehr werden Argumente vielfach punktuell und interessenbezogen genutzt.

Konkrete (institutionelle) Foren oder Prozesselemente, die im Jahr 2007 zu Veränderungen geführt bzw. alternative Positionen aufgenommen haben, waren somit (eingeschränkt) die Beratungen zwischen den Mitgliedstaaten im Vorfeld des Europäischen Frühjahrsrates sowie die Debatten im ITRE-Ausschuss (bzw. im EP an sich) vor Veröffentlichung der September-Entschließung. Demgegenüber wurden auf Seiten der KOM alternative Ansichten und Positionen erst kurz vor Veröffentlichung des Vorschlags aufgrund zunehmenden öffentlichen Drucks teilweise berücksichtigt.

#### **11.4.5 EE-Harmonisierung – Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment**

Der folgende Abschnitt bietet einen **Überblick der Positionen verschiedener Akteursgruppen zur Frage der Vereinheitlichung von EE-Rahmenbedingungen und -Förderinstrumenten sowie der Etablierung neuer Handels- und Kooperationsmechanismen**. Darüber hinaus werden die wichtigsten Prozessdynamiken identifiziert, welche insbesondere die **Inklusion verschiedener Standpunkte** in der KOM beeinflusst haben.

Generell wird deutlich, dass beratende Gremien und interessierte Stakeholder auch in der dritten Prozessphase ihre eher zurückhaltende Positionierung der vorangegangenen Zeitab-

schnitte beim Thema EE-Harmonisierung fortführen. So spricht sich zunächst der verhältnismäßig breite Teilnehmerkreis des Projekts ‚Assessment and optimisation of renewable energy support schemes in the European electricity market‘ (OPTRES) im Februar 2007 gegen eine rasche Vereinheitlichung der EE-Förderinstrumente und eine weitreichende Handelsliberalisierung aus, unter anderem aufgrund fehlender Netzverbindungen. Vielmehr sollten zunächst EU-weite „minimum design criteria“ für nationale Mechanismen festgelegt werden (z.B. bezüglich der Geltungsdauer und Unterstützung *sämtlicher* EE) (Ragwitz u.a. 2007: 3). Die Einführung einer optionalen Harmonisierung bzw. Koordination nationaler Instrumente zwischen mehreren Mitgliedstaaten sei allerdings zu begrüßen, wobei diesbezüglich die deutlichen Vorteile von Einspeisevergütungen im Vergleich zu Quotenmodellen hervorgehoben werden (Ragwitz u.a. 2007: 4, 95).

Im Februar 2007 rät auch das Konsortium des stark partizipativ ausgerichteten Projekts ‚Renewable energy and liberalisation in selected electricity markets‘ (REALISE) von einer zeitnahen Harmonisierung der Fördermechanismen zur EE-Stromerzeugung ab (Arentsen u.a. 2007: 79). Gleichzeitig werden – ähnlich wie im OPTRES-Projekt – die Identifizierung und Verbreitung von ‚Best Practices‘ sowie die Ermöglichung einer optionalen Koordinierung der EE-Stromförderung zwischen mehreren Mitgliedstaaten als sinnvoll erachtet (Arentsen u.a. 2007: 81). Als Voraussetzung hierfür fordern die Projektteilnehmer „common rules for disclosure, redemption and labeling“ von EE-Strom (Arentsen u.a. 2007: 81). Ferner zeigen die konsultativen Elemente des Projekts eine breite Unterstützung der Stakeholder für das Konzept der Einspeisevergütung (Arentsen u.a. 2007: 72).

Auf seiner Frühjahrstagung greift der Europäische Rat das Thema relativ unspezifisch auf und fordert lediglich eine Potentialanalyse „grenzüberschreitende[r] und EU-weite[r] Synergien und Vernetzungen“ durch die KOM (Rat 2007i: 23). Einige Monate später meldet sich im Juni 2007 das ebenfalls vielfältig zusammengesetzte Konsortium des Projekts ‚A European Standard for the Tracking of Electricity‘ (E-TRACK) zu Wort und fordert, übereinstimmend mit dem REALISE-Projekt, ein standardisiertes System von Herkunftsnachweisen. Diese sollten zentrale Informationen über den erzeugten Strom enthalten (z.B. über etwaige Subventionen) und als „transferable certificates“ zwischen den Mitgliedstaaten (und durch diese) übertragbar sein (Timpe 2007: 42). Der Fortbestand verschiedener nationaler Fördermechanismen sei somit nicht gefährdet. Letztlich setzt sich in dieser dritten Prozessphase allein die von privatwirtschaftlichen Akteuren dominierte „Hochrangige Gruppe für Wettbewerbsfähigkeit, Energie und Umwelt“ für ein EU-weit harmonisiertes EE-Förderinstrument ein.

Obwohl der Input dieser und der beiden vorangegangenen Prozessperioden somit in der deutlichen Mehrheit einen zurückhaltenden Harmonisierungsansatz fordert, sieht der erste

inoffizielle KOM-Vorschlag im Sommer 2007 einen obligatorischen Handel von Energiezertifikaten durch private Akteure vor (Futterlieb & Mohns 2009: 70). Drei zentrale Gründe konnten hierfür identifiziert werden.

*Erstens* setzten sich in diesem Zeitraum einige Mitgliedstaaten informell für einen liberalen EE-Handelsansatz ein, da sie ansonsten die Erreichung ihrer individuellen EE-Ziele gefährdet sahen (u.a. Luxemburg, Malta, Niederlande, Italien, UK, Dänemark, Belgien, Schweden) (Toke 2008: 3; Nilsson, Nilsson & Ericsson 2008: 13). Die Staaten plädierten aber explizit nicht für eine Harmonisierung der Förderinstrumente, sondern lediglich (und unspezifisch) für die Möglichkeit des EE-Handels bzw. der Übertragbarkeit produzierter Energie. Eine herausgehobene und gesonderte Stellung innerhalb dieser Gruppe hatte Großbritannien inne, dessen Regierung bei der KOM besonders stark für die Einführung eines Zertifikatehandels eintrat und auch die Möglichkeit des Zukaufs von EE-Zertifikaten aus Nicht-EU-Staaten forderte (Toke 2008: 1; Fouquet 2007: 1). Dabei wurde die Strategie verfolgt, britische KOM-Beamte für die kommissionsinterne Durchsetzung jener Standpunkte zu gewinnen (von denen viele allerdings bereits marktliberale Positionen vertraten). Laut eines Guardian-Artikels wurden sie dazu im Sommer 2007 unter anderem von Vertretern des britischen Ministeriums für Handel und Industrie aufgesucht (Seager & Gow 2007).

Toke (2008: 3) spricht hinsichtlich dieser Einflussnahme im Sommer 2007 von der „[b]ritish disease“ innerhalb der KOM, deren Positionen wiederum von einer Gruppe britischer „anti feed-in hardliners“ bei Energiekommissar Piebalgs energisch vertreten wurden (Toke 2008: 3). Die vier wichtigsten Mitglieder dieses im Folgenden als ‚Anti-Feed-in-Gruppe‘ bezeichneten Kreises waren Catherine Day (Generaldirektorin DG TREN), Christopher Jones (stellvertretender Kabinettschef bei Piebalgs), Peter Vis (Kabinettsmitglied Piebalgs) und Jos Delbeke (bei DG ENV für EU-ETS verantwortlich) (Toke 2008: 3; Futterlieb & Mohns 2009: 55). Diesbezüglich betont eine NGO-Vertreterin die hohe Bedeutung „ideologische[r] Vorstellungen einzelner hochrangiger Kommissionbeamter“ im Zuge der EE-Harmonisierungsdebatte (ZGO 6: 3f). Diese wollten unbedingt „flexible Mechanismen in Europa, egal ob das den Erneuerbaren am Ende nutzt oder nicht“, wobei auch hier die zentrale Rolle bestimmter Mitgliedstaaten hervorgehoben wird, die „ihre Interessen da über bestimmte Repräsentanten versuchen durchzubringen“ (ZGO 6: 3f).

*Zweitens* wurden diese und andere Kommissionsbeamte auch von Seiten der Zertifikate- (und teilweise auch der konventionellen Energie-)Lobby erfolgreich in Richtung der Einführung eines quotenbasierte Zertifikatehandels gelenkt (Futterlieb & Mohns 2009: 70). Futterlieb und Mohns (2009: 77) stellen diesbezüglich fest, dass es diese nichtstaatliche Gruppe verstand, „ihre eigenen Interessen mit den marktliberalen Grundtendenzen innerhalb der Kommission zu verknüpfen“. Wichtige Akteure in dieser Koalition waren vor allem direkt

betroffene Organisationen wie RECS International (Renewable Energy Certificate Systems), die AIB (Association of Issuing Bodies) sowie EFET (European Federation of Energy Traders) (Futterlieb & Mohns 2009: 74; Nilsson, Nilsson & Ericsson 2008: 13ff). Besonders das Gewicht der letztgenannten Organisation, welche einige der größten europäischen Energieversorger vertritt, kommt in folgendem Zitat eines DG TREN-Mitarbeiters zum Ausdruck (KOM 2: 9f):

„EFET were most relevant for the whole discussion about tradable guarantees of origin, and renewables trade in general. (...) And, their arguments had a lot of sympathy within the Commission for those who sympathize with that whole internal market objectives, and take a fairly orthodox economic view of the world. Where you minimize your market failures, and you say the market can deliver this, and so we don't have to / so on that particular subject EFET was important.“

Während sich der europäische Arbeitgeberverband BusinessEurope in der gesamten dritten Prozessperiode nur schwach für einen zertifikatebasierten Handelsmechanismus aussprach, setzte sich der Branchenverband der europäischen Energiewirtschaft (EURELECTRIC) Anfang 2007 noch stark für ein solches Vorgehen ein. Diese Position nivellierte sich im Laufe des Jahres 2007 aber zunehmend aus, bis EURELECTRIC in der Phase kurz vor Präsentation des KOM-Vorschlags für eine freie Wahl des Grades der nationalen Marktöffnung eintrat, um den Fortbestand nationaler Fördermechanismen nicht zu gefährden (Toke 2008). Dies wird auch in folgendem Zitat eines Repräsentanten der EE-Industrie deutlich (Industrie 2: 18):

„Ich weiß, dass wir alle sehr erstaunt waren, dass EURELECTRIC zu dem Zeitpunkt im Prinzip selber uneins und letztendlich machtlos war. (...) Und man muss wirklich sagen, dass das zu dem Zeitpunkt als die Richtlinie verhandelt wurde etliche von den größten Mitgliedern schon längst irgendwie aufgesprungen waren auf den Zug der Erneuerbaren. Also Firmen wie Iberdrola, selbst E.ON und so weiter waren große Akteure im Bereich Windkraft geworden und so weiter und fingen an zu begreifen, dass man damit Geld machen konnte. Und die haben einfach nicht mehr geschafft, sie haben, zu den wichtigen Sachen haben sie teilweise keine gemeinsame Position mehr gefunden. Die konnten teilweise zu Sachen nichts sagen, weil sie ihre Mitglieder nicht auf eine Position bringen konnten. Das war echt, das, also das hat uns wirklich erstaunt, also wie klein plötzlich dieser Verband geworden worden war, also in der Macht, die sie hatten.“

Unter dem Strich war es somit eine relativ kleine Akteursgruppe (v.a. RECS International, AIB, EFET und UK) mit teils stark spezialisiertem Interessenhorizont, die einen unverhältnismäßig starken Einfluss auf die Positionierung innerhalb der KOM ausüben konnte.

*Drittens* trug auch interne Uneinigkeit dazu bei, dass sich die Kommission als Ganzes im Sommer und der zweiten Jahreshälfte 2007 diesem liberalen Interessenstrom übermäßig stark zuwandte. So unterstützten die DGs COMP und tendenziell auch ENV ein quotenbasiertes EE-Förder- und Handelssystem, wobei vor allem in der Umweltdirektion auch kritische Stimmen zu hören waren, die den Fortbestand der preisbasierten EE-Förderung gefährdet sahen (Toke 2008: 3; Futterlieb & Mohns 2009: 54; ZGO 2: 4). Auf der anderen Seite

galt die DG TREN zu Beginn des Jahres 2007 noch als „the least market-oriented“ und bejahte eher das System der Einspeisevergütungen (Toke 2008: 3; Futterlieb & Mohns 2009: 54; Nilsson, Nilsson & Ericsson 2008: 11f). Allerdings bekleideten insbesondere dort die wichtigsten Vertreter der kommissionsinternen ‚Anti-Feed-in-Gruppe‘ einflussreiche Ämter und beförderten den Meinungsumschwung der Generaldirektion. So war es auch innerhalb der DG TREN eine relativ kleine Gruppe, die entscheidendes inhaltliches Gewicht entfalten konnte.

Nach dem inoffiziellen KOM-Vorschlag im Sommer 2007 griffen die EU-Parlamentarier in ihrer September-Entschießung die nach wie vor dominierende Forderung nach einem Schutz der nationalen EE-Unterstützungssysteme auf (EP 2007c: 8, Nr. 27). Sie positionierten sich klar gegen einen unreglementierten EE-Handel und eine potentiell daraus resultierende Vereinheitlichung der EE-Förderinstrumente zugunsten eines quotenbasierten Zertifikatesystems (EP 1: 2f). In diesem Zusammenhang betont auch eine NGO-Repräsentantin, dass es im Zuge der EE-Harmonisierungsdiskussion im EP „relativ einfach [war] mit guten Argumenten (...) was zu erreichen“, wohingegen die ideologische Vorfestlegung der wichtigsten KOM-Akteure in diesem Themenfeld sehr viel stärker und somit unflexibler gewesen sei (ZGO 6: 3f).

Darüber hinaus bekräftigte im Oktober 2007 das breite Teilnehmerspektrum des ‚International Feed-In Cooperation-Workshop‘ die vorherrschende Ablehnung hinsichtlich der Einführung eines verbindlichen EE-Handelssystems auf Zertifikatebasis. Vor diesem Hintergrund entschärfte die KOM in der nächsten inoffiziellen Vorabversion des Richtlinienvorschlages vom 23. Dezember 2007 ihre Position insofern, als dass dort den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt wird, den EE-Zertifikatehandel (mindestens bis Ende 2014) zu verbieten (Toke 2008). Trotzdem wurden die Proteste aus den Reihen vieler Mitgliedstaaten (vor allem Deutschlands, Spaniens, Lettlands und Sloweniens) sowie zahlreicher NGOs (unter anderem Friends of the Earth, WWF, Greenpeace, World Future Council) zum Jahreswechsel 2007/2008 hin immer lauter (Toke 2008: 3; Nilsson, Nilsson & Ericsson 2008: 13).

Dabei wurde insbesondere auf den drohenden Konflikt der vorgeschlagenen EE-Handelsbeschränkung durch die Mitgliedstaaten mit EU-Recht verwiesen (opt-out). Demnach ist es wahrscheinlich, dass der Handel von EE-Zertifikaten (die ein Gut darstellen) im Binnenmarkt nicht eingeschränkt werden darf, was somit den Fortbestand nationaler Feed-in-Tariff-Systeme (FiT) akut gefährdet hätte. Dies wird unter anderem auch von einer gemeinsamen Studie von EDF (Electricité de France), E.ON und Vattenfall bestätigt (Jager 2007). Darüber hinaus belegt neben den aufgeführten Auftragsstudien (u.a. OPTRES und REALISE) auch

eine klare Mehrzahl der wissenschaftlichen Veröffentlichungen des Jahres 2007 einen deutlich überlegenen Effekt von Einspeisevergütungen im Vergleich zu Quotensystemen bei der Entwicklung des EE-Potentials (u.a. Ragwitz, González & Resch 2009).

Auf Seiten der nichtstaatlichen Akteure stehen kurz vor Veröffentlichung des Vorschlags außerdem auch biomasseverarbeitende Industriezweige, wie die Papier- und Zellstoffindustrie, einem EE-Zertifikatehandel ablehnend gegenüber. Sie fürchten vor allem eine steigende Nachfrage und einen entsprechenden Kostenanstieg von Rohstoffen (Nilsson, Nilsson & Ericsson 2008: 13). Die EE-Industrie ist an dieser Stelle insofern gespalten, als dass sich unabhängige Stromproduzenten (durch EREF) gegen einen marktbasierten Handelsansatz aussprechen, während die sonstige EE-Industrie (durch EREC) die KOM-Position befürwortet, den Transfer von EE-Zertifikaten eines EU-Mitgliedsstaates zuzulassen, sobald dessen Zwischenziele erreicht sind (Schäfer 2008). Die Position der Umwelt-NGOs aber ist eindeutig: Eine deutliche Mehrheit von ihnen spricht sich gegen den Handel von EE-Zertifikaten aus (u.a. EEB, IUCN, Climate Action Network, Greenpeace, WWF, Friends of the Earth) (Nilsson, Nilsson & Ericsson 2008: 13ff).

Der offizielle Kommissionsvorschlag vom 23. Januar 2008 sieht vor, dass Herkunftsnachweise zwischen den Mitgliedstaaten übertragen werden dürfen, wobei das exportierende Land dazu mindestens das eigene EE-Zwischenziel erreicht haben muss (Art. 9 Abs. 1 KOM-V). Darüber hinaus sieht der Vorschlag auch die Möglichkeit des Handels von Herkunftsnachweisen „zwischen Personen in verschiedenen Mitgliedstaaten“ und somit auch zwischen privatwirtschaftlichen Akteuren vor (Art. 9 Abs. 3 KOM-V). Diesbezüglich wird den Mitgliedstaaten aber die Möglichkeit der Einführung eines „Systems der Vorabgenehmigung“ eingeräumt (Art. 9 Abs. 2 KOM-V, ‚opt-out-Klausel‘). Demnach kann EE-Handel von EU-Regierungen dann verhindert werden, wenn dadurch die Sicherheit der eigenen Energieversorgung und/oder das Erreichen von Umweltzielen gefährdet sind (Art. 9 Abs. 2 KOM-V). Aufgrund des soeben dargelegten Binnenmarkt-Arguments wird die juristische Belastbarkeit dieser Einschränkungen von verschiedenen Seiten allerdings stark angezweifelt. So lautet eines der angeführten Argumente, dass die Sicherheit der nationalen Energieversorgung unmöglich eingeschränkt sein kann, wenn doch die Möglichkeit bestehe, EE-Zertifikate in ganz Europa einzukaufen (Hendricks & Perrot 2008). Hendricks und Perrot (2008) kommen daher zu dem Schluss, dass „the ‘opt-out’ exemptions in the Directive do not give full authority to Member States to choose to ‘opt-out’ of GoOs<sup>115</sup> without possible legal consequences“.

---

<sup>115</sup> ‚GoOs‘ (auch ‚GOS‘) ist die Abkürzung für ‚Guarantees of Origin‘ (deutsch: Herkunftsnachweise), welche nach den damaligen Vorstellungen der KOM die Übertragungsbescheinigungen eines EE-Handelssystems hätten darstellen sollen.

So gilt es als wahrscheinlich, dass die verbindliche Einführung jener Regeln de facto zu einem EU-weiten System des EE-Zertifikatehandels geführt und den Fortbestand des Instruments der Einspeisevergütungen binnen kurzem verdrängt hätte (Futterlieb & Mohns 2009: 54). Auch Fouquet und Johansson (2008: 12) kommen diesbezüglich zu dem Schluss, dass die EU auf Grundlage des KOM-Vorschlags ihre nationalen „FiT mechanisms in favour of a TGC system“ verloren hätte (TGC = ‚Tradable Green Certificates‘). Diese zentrale Gefahr der juristisch wenig belastbaren Positionsanpassung der KOM kommt auch in den folgenden Interviewsequenzen eines EP-Mitarbeiters sowie eines KOM-Beamten der DG TREN zum Ausdruck:

„Zunächst einmal muss man eben sagen und das ist auch hochinteressant, (...) in den inoffiziellen Entwürfen der Richtlinien im Jahre 2007, ab Sommer 2007 noch bis Dezember 2007 [gab es] zum einen die Möglichkeit der Handelbarkeit von Herkunftsnachweisen als handelbare Zertifikate und Anrechenbarkeit auf die Ziele. Das war bis Ende 2007 im Vorschlag noch drinne, dass Unternehmen diese Herkunftsnachweise handeln und dass das angerechnet werden kann auf Ziele. Das hat sich dann bevor der Vorschlag rauskam im Januar 2008 insofern gedreht, als dann die Kommission noch die Einschränkung gemacht hat, dass Mitgliedsstaaten das verbieten können, (...) was wiederum handelspolitisch und marktpolitisch nicht möglich ist. Insofern haben sie sich da damals selber ins Knie geschossen. Man kann Unternehmen keinen Handel verbieten, insbesondere weil dann Herkunftsnachweise auch ein Gut sind.“ (EP 1: 3f)

„The idea, I mean, the logic was that if you create a good, in Europe, normally you may not restrict access, or trade, in that good. So if you create a guarantee of origin that counts towards your targets you can't normally say "Stop". (...) So, basically you would flood the market with all sorts of cheap renewables. You would have a much smaller technology spread. (...) So there would be no incentive at all to keep the feed-in scheme. (...) So, that was the idea that if you (...) force Member States to open up their markets, then you just bring disruption and undermine existing support instruments.“ (KOM 2: 16ff)

Im Kern können vier Gründe für die späte und juristisch nicht ausgereifte Meinungsanpassung der KOM identifiziert werden. *Erstens* gab es hinsichtlich der erwünschten Harmonisierungsschritte im Zeitraum des Jahreswechsels 2007/2008 zwischen den involvierten Arbeitseinheiten und Generaldirektionen nach wie vor unterschiedliche Auffassungen. Viele Punkte konnten letztlich nur kurzfristig und auf Ebene des Kommissionskollegiums einer gemeinsam vertretenen Lösung zugeführt werden (KOM 2: 12ff).

*Zweitens* wurden wissenschaftliche Erkenntnisse in diesem Themenfeld nur zögerlich und punktuell je nach Interessenlage entscheidungsrelevanter KOM-Mitarbeiter berücksichtigt. Dies führte dazu, dass Argumente teils erst sehr spät berücksichtigt und so interne Analysen mangelhaft durchgeführt wurden. So beschreibt ein stark involvierter Beamte der DG TREN-Arbeitsebene die zurückhaltende Aufnahme FiT-freundlicher Forschungsergebnisse in einer Interviewsequenz beispielsweise wie folgt (KOM 2: 15f):

„Well. I guess because there were opposing views. (...) So I remember confronting colleagues with evidence, and saying, ‘Look, you might want a tradable certificate scheme, but these are good empirical evidences as to why it's not always ideal.’ And in the end, that evidence was convincing enough to force the compromise. But as always, I guess, anyone who has their view and is resisting, will resist and resist, and resist, until you get to the final deadline. And so, that was quite late.“

Ein EP-Mitarbeiter führt dies wiederum auf das Bestreben der ‚Anti-Feed-in-Gruppe‘ innerhalb der DG TREN zurück, „zu einem rein marktbasierendem System, eben weg von einem Einspeisesystem“ zu kommen (EP 1: 2f). Die daraus resultierende unausgeglichene Aufnahme wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie die interne Uneinigkeit werden insbesondere in zwei Kommissionsdokumenten deutlich, die gemeinsam mit dem Richtlinienvorschlag veröffentlicht wurden. So wird zum einen im Arbeitsdokument „The support of electricity from renewable energy sources“ (KOM 2008c) explizit hervorgehoben, dass eine EU-weite Harmonisierung der EE-Fördermechanismen als verfrüht anzusehen ist, unter anderem weil nach wie vor keine Klarheit darüber besteht, ob quoten- oder aber preisbasierte Instrumente die bessere Alternative darstellen (KOM 2008c: 17, 14f). Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass bisherige Studien eine überlegene Effizienz und Effektivität der EE-Förderung durch Einspeisevergütungen im Vergleich zu quotenbasierten Instrumenten nahelegen (KOM 2008c: 3). Der Richtlinienvorschlag bewegt sich dennoch in letztgenannte Richtung. Ferner identifizieren Fouquet und Johansson (2008: 10) deutliche Schwächen in der Folgenabschätzung<sup>116</sup> der Kommission hinsichtlich des Aufzeigens von Unzulänglichkeiten eines handelbaren Zertifikatesystems sowie der Inklusion vorhandenen Standpunkte und Erkenntnisse:

„The Commission’s Impact Assessment (IA) accompanying the 2008 Directive proposal does not explicitly detail and evaluate effects of such a harmonised TGC system; neither did the IA evaluate any alternatives such as introducing a harmonised FiT system in EU 27. And neither does the IA explain why it did not proceed on these issues. (...) But since discussions over the introduction of such EU-wide TGC between the Commission, stakeholders, Member States started already in summer 2007 and since strong disbelief in such a path was clearly outlined, often accompanied by scientific documents, (...) the Commission would have been obliged to reflect on this in its IA and a specific legal evaluation and explanation would have been clearly necessary. However, this did not happen. The IA therefore represents an imbalanced assessment of the issues and options at hand.“

*Drittens* sind die kurzfristigen Änderungen der Bestandteile des Vorschlags zu Herkunftsnachweisen auch als Ergebnis intensiver Lobbyaktivitäten im Januar 2008 anzusehen. Nilsson, Nilsson und Ericsson (2008: 12f) sprechen diesbezüglich gar von einem „unprecedented lobby effort from interest groups and member states“. Auch Futterlieb und Mohns (2009: 39f) sehen diesen Zeitraums als eine „markante Phase im Politikprozess“ an, die „durch in-

---

<sup>116</sup> Es geht hier um die Dokumente SEC(2008) 85 Vol. II (KOM 2008e) und SEC(2008) 85/3 (KOM 2008b).

tensiven Austausch der Akteure und Lobbyarbeit, sowie durch einen bemerkenswert kurzfristigen Wandel im Politikergebnis“ geprägt war. Ausgelöst wurde die starke Welle externer Einflussnahme und Einbeziehung einerseits durch die Uneinigkeit innerhalb der KOM und andererseits durch die fehlende Bereitschaft einflussreicher KOM-Akteure die Mehrheitsforderung nach zurückhaltenden Harmonisierungsschritten zu berücksichtigen (Nilsson, Nilsson & Ericsson 2008: 12f).

Um den Jahreswechsel 2007/2008 herum wurden eben jene Stimmen immer lauter, wobei sich einige Schlüsselakteure (deutlicher als bisher) für eine langsame und wohlüberlegte Vereinheitlichungsstrategie einsetzten, vor allem um den Fortbestand nationaler FiT-Systeme nicht zu gefährden (u.a. EREC). Auch Teile der konventionellen Energiewirtschaft wechselten nun in das Kritikerlager (z.B. der Verband der Industriellen Energie- und Kraftwerkswirtschaft) (Futterlieb & Mohns 2009: 39f). Am 14. Januar 2008 – und somit wenige Tage vor Veröffentlichung des Richtlinienvorschlags – richteten EREC und mehrere NGOs (u.a. Greenpeace) mit der Unterstützung der spanischen und deutschen Regierung einen offenen Brief an Kommissionspräsident Barroso, in dem sie sich deutlich gegen die geplante „Einführung eines europaweit verpflichtenden Handels mit GO auf Staats- wie auch auf Unternehmensebene“ aussprachen (Futterlieb & Mohns 2009: 64f). Vier Tage später fand außerdem ein Gespräch zwischen Energiekommissar Piebalgs und Repräsentanten der EE-Industrie statt, „in dem deutlich gemacht wurde, dass die EE-Verbände sich gegen den Vorschlag stellen“ (Futterlieb & Mohns 2009: 39f).

Vor dem Hintergrund dieser breiten Front kam es in den Wochen und Tagen vor Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags zu weitreichenden Änderungen des Dokuments, unter anderem in Form der Einführung der beschriebenen opt-out-Klausel (Futterlieb & Mohns 2009: 39f, 65). Dadurch sicherte sich die KOM zwar „in letzter Minute“ die vage Unterstützung der EE-Industrie, war sich gleichzeitig aber auch den Schwächen und der notwendigen Nachbesserungen dieses Teils im Zuge des formellen Politikprozesses bewusst (Futterlieb & Mohns 2009: 65f). Auch Nilsson u.a. (2008: 15f) stellen fest, dass der finale Kompromiss an dieser Stelle viele Fragen aufwirft, „about how the GO trading would actually work and whether the opt-out clause would be legally certain“.

Als *vierter* und letzter Prozessfaktor hat auch das Ziel, die Richtlinie vor den EP-Wahlen Anfang 2009 zu verabschieden, die Festlegung auf diesen wenig ausgereiften „eingeschränkten Handelsansatz“ befördert. Dadurch sollten die potentiellen Meinungsverschiedenheiten zwischen Rat und EP bereits vor dem Beginn der formellen Verhandlungen reduziert werden (Nilsson, Nilsson & Ericsson 2008: 15f).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die entscheidenden Akteure in der Kommission die im Laufe des Jahres immer lauter werdende Forderung nach einem maßvollen EE-Harmonisierungsansatz erst dann berücksichtigten, als der externe Druck nicht mehr zu ignorieren war. Bis dahin wurden wissenschaftliche Erkenntnisse, das Feedback konsultativer Elemente (OPTRES) sowie die Positionen einer wachsenden Mehrheit nichtstaatlicher Akteure aus dem NGO- und dem Industriebereich größtenteils übergangen. So konnten wenige direkt betroffener Akteure der Wirtschaft sowie eine kleine Gruppe marktliberaler Harmonisierungsbefürworter in der KOM einen unverhältnismäßig großen inhaltlichen Einfluss auf die Ausgestaltung der informellen KOM-Vorschläge des Jahres 2007 entfalten. Die Vertreter der letztgenannten ‚Anti-Feed-in-Gruppe‘ trugen ferner dazu bei, dass auch Stimmen und Studien innerhalb der KOM, die deren Positionen nicht entsprachen, größtenteils negiert wurden. Diesbezüglich unterstützte auch der informelle Einfluss der britischen Regierung sowie weiterer handelsfreundlicher Mitgliedstaaten im Sommer 2007 den Kurs dieses Personenkreises. Generell hatten Positionen der Mitgliedstaaten, später auch harmonisierungskritischer wie Deutschland und Spanien, ungleich größeren Einfluss auf die Positionierung der KOM als die Entschlüsse des EP. Letztlich ist aber auch festzuhalten, dass der Kommissionsvorschlag – trotz der erwähnten juristischen Schwächen und der mangelnden Einbeziehung in den Monaten zuvor – eine deutliche Anpassung in Richtung der Mehrheitsposition darstellt.

Der folgende Abschnitt legt abschließend den Fokus auf **Positionsänderungs- und Erweiterungsmuster** im Themenfeld der Vereinheitlichung von EE-Rahmenbedingungen und -Förderinstrumenten sowie der Etablierung neuer Handels- und Kooperationsmechanismen im Jahr 2007.

Auf Akteursebene ist hier zunächst festzuhalten, dass bereits zu Beginn der Prozessperiode eine breite Mehrheit – unter anderem aus Vertretern der Wissenschaft, NGOs und dem EP – existierte, die einen zurückhaltenden Harmonisierungspfad befürwortete, insbesondere um den Fortbestand nationaler EE-Förderinstrumente nicht zu gefährden. Im Laufe des Jahres 2007 machten sich auch unter vielen der anfänglichen Befürworter eines marktliberalen EE-Ansatzes, wie z.B. den Vertretern der konventionellen und Teilen der erneuerbaren Energiewirtschaft sowie bei KOM-Mitarbeitern (u.a. aus der DG ENV), zunehmend Zweifel breit. Einzig die öffentlich kommunizierte politische Stoßrichtung der DG TREN drehte sich im dritten Prozesszeitraum unter dem Einfluss der ‚Anti-Feed-in-Gruppe‘ hin zu einem stark marktbasieren Vorgehen.

Bei einem Blick auf die entscheidenden Prozessfaktoren, die im Jahr 2007 Positionsänderungen zum Ergebnis hatten, ist somit insbesondere der informelle und intransparente Ein-

fluss auf die einzelnen Mitglieder dieser Gruppe, insbesondere durch die britische Regierung, aufzuführen. Da deren Vertreter teils Schlüsselpositionen in der DG TREN innehatten, trug diese positionsverstärkende Einflussnahme ferner dazu bei, dass im Zuge des kommissionsinternen Analyseprozesses wichtige Fragen nicht oder unzureichend thematisiert wurden (z.B. eine mögliche Harmonisierung auf FiT-Basis als zweite Option in der Folgenabschätzung). Dies wiederum beeinträchtigte die Informations- und somit auch die Entscheidungsgrundlage der KOM eklatant und trug in der Konsequenz mit dazu bei, dass keine Einigung auf Arbeitsebene erreicht werden konnte. Letztlich wurde im Kommissionskollegium ein Kompromiss gefunden, der allerdings auch aufgrund des wachsenden Zeitdrucks juristisch wenig belastbare Vorschriften propagierte.

Die Aufweichung der verabschiedeten Regeln (v.a. opt-out Klausel) ist insbesondere als Ergebnis der informellen Lobbyarbeit der Mehrheitsvertreter eines zurückhaltenden Harmonisierungspfades zu werten. Neben den im Inklusionsteil bereits erwähnten Akteursgruppen versuchten auch EP-Repräsentanten wenigstens ein „less worse proposal from the Commission“ zu bekommen, was insbesondere im Themenfeld der EE-Harmonisierung auch verhältnismäßig erfolgreich gelang (EP 4: 2ff). Hätte die Kommission den formellen Input allerdings früher und vor allem hinsichtlich der vorherrschenden Positionen adäquat berücksichtigt, wäre das Ausmaß jener informellen Beeinflussung mutmaßlich sehr viel geringer ausgefallen.

So aber waren Positionsnähe und Art des potentiellen Beitrags externer Akteure entscheidende Determinanten für eine inhaltlich relevante Rolle im kommissionsinternen Entscheidungsprozess. Dadurch konnte beispielsweise eine verhältnismäßig kleine Gruppe von Vertretern der Zertifikate- (und teilweise auch der konventionellen Energie-)Lobby Mitte 2007 erfolgreich ihre Forderung nach einem quotenbasierten Zertifikatehandel durchsetzen. Ferner war es so möglich, dass zahlreiche harmonisierungskritische wissenschaftliche Erkenntnisse zunächst nicht berücksichtigt wurden. Letztlich waren die federführende DG TREN und somit auch die KOM als Ganzes vor dem Hintergrund des äußeren Drucks gezwungen, im Richtlinienvorschlag weitreichende Anpassungen vorzunehmen. Ein Mitarbeiter der DG TREN versteht diese Positionsanpassung aber eher als Ergebnis politischen Drucks denn als echte Überzeugung der Schlüsselakteure seiner Generaldirektion (KOM 2: 16ff):

„I'm not sure that anyone was really convinced to the point that they changed their mind. They were convinced / no, they were / I think they were unconvinced but politically it was difficult to be confronted with evidence. It's a classic. I mean, you'll have your almost philosophical views of orthodox economists, and particularly, on the ETS side, a lot of people who have invested a lot of their intellectual and professional capital in developing this idea. And they know that other measures may risk undermining or contradicting, as they see it. (...) So, I don't think people actually change their mind. I think they were put in a political situation where they lost, but I don't think they were particularly convinced.”

Somit bleibt festzuhalten, dass in diesem Themenfeld Positionsänderungen und -erweiterungen in erster Linie das Ergebnis politischen Drucks darstellten. Trotzdem weist der finale Kompromiss zumindest in die Richtung der vorherrschenden Mehrheitsmeinung.

#### **11.4.6 Ziele und Sanktionsmechanismen – Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment**

Der folgende Abschnitt zum letzten hier beleuchteten Themenfeld wird neben der **Entwicklung der Positionen** zu Art, Höhe und Verbindlichkeit der EE-Ziele auch deren **repräsentative Inklusion** sowie etwaige **Positionsveränderungen** beleuchten.

Anfang 2007 bestätigen die Umwelt bzw. Transport- und Energieminister während ihrer Sitzungen am 15. und 20. Februar zunächst ihre Unterstützung für „ein Ziel in Höhe von 20 % für den Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch der EU bis 2020“ (Rat 2007f: 9). Bei der Entwicklung der mitgliedstaatlichen EE-Ziele sollen die jeweiligen „nationalen Gegebenheiten, Ausgangspunkte und Potenziale“ berücksichtigt werden (Rat 2007f: 9). Ferner fordern die Minister, dass die nationalen Regierungen selbst sektorspezifische Unterziele festlegen, wobei das Mindestziel für Biokraftstoffe in jedem Fall erreicht werden muss (Rat 2007f: 9). Ungeklärt sind zu diesem Zeitpunkt somit einerseits die Verbindlichkeit der Ziele sowie andererseits die Höhe der jeweiligen nationalen Zielmarken.

In einer darauffolgenden Anhörung des ITRE-Ausschusses plädiert ein Vertreter einer Umweltberatung am 27. Februar 2007 für einen EE-Anteil von 50% bis 2030, während der Präsident von EREC, Arthouros Zervos, für das 20%-EE-Ziel bis 2020 eintritt. Letztgenannter Zielhorizont wird auch vom OPTRES-Projektconsortium unterstützt, dessen Abschlussbericht von Februar 2007 außerdem die Festlegung nationaler Subziele für EE-Elektrizität, -Wärme und -Transport proklamiert (Ragwitz u.a. 2007: 2). Einen Monat später wird diese Stoßrichtung auch von den Teilnehmern des REALISE-Projekts unterstützt, wobei sie sich explizit für *verbindliche* nationale Subziele aussprechen (Ragwitz u.a. 2007: 86).

Im nächsten Schritt wird ein – nun explizit verbindliches – 20% EE-Ziel in der EU bis 2020 am 8./9. März 2007 auch vom Europäischen Frühjahrsrat gebilligt (Rat 2007i: 21). Bis auf das Biokraftstoffziel soll es nach dem Willen der Staats- und Regierungschefs aber keine weiteren sektorspezifischen Subziele geben (Rat 2007i: 22). Letzteres wird wiederum im Juni 2007 vom K4RES-H-Projektconsortium für den EE-Wärmebereich explizit gefordert. Ein entsprechend verbindlicher EE-Wärmeanteil von 18-25% bis 2020 soll demnach in ebenfalls bindende nationale Bereichsziele übersetzt werden (EREC 2007: 22).

Die Forderung nach fixen Zielen für die Bereiche EE-Elektrizität, -Kälte und Wärme sowie -Transport wird im Folgenden auch in der September-Entschließung des EP laut (EP 2007c: 5, Nr. 1). Weiterhin plädieren die Parlamentarier für die Festlegung entsprechend verbindlicher sektorspezifischer Unterziele in den nationalen Aktionsplänen (EP 2007c: 5). Bei der Bestimmung der nationalen Oberziele sollen ferner das Potential der Mitgliedstaaten sowie deren bisherigen Beiträge zur Steigerung des EE-Anteils berücksichtigt werden (EP 2007c: 6). Darüber hinaus soll sowohl die künftige Richtlinie als auch die nationalen Aktionspläne mittelfristige Ziele beinhalten, deren Erreichung regelmäßig überprüft wird (EP 2007c: 6). Obgleich diese Entschließung von einer Mehrheit im EP angenommen wurde, zeigt die Aussprache im Plenum, dass einige Abgeordnete grundlegend andere Auffassungen vertreten (insbesondere bezüglich der Verbindlichkeit künftiger EE-Ziele).

Wichtige Fürsprecher für ein verbindliches 20%-EE-Ziel waren in der dritten Prozessphase außerdem die Vertreter der EE-Lobby. Toke (2008: 7) hält diesbezüglich fest, dass „[t]he renewable energy lobby, with the support of the European Parliament, has been successful in gaining inclusion in the Commission’s proposals the idea of a binding target for 20 per cent of energy from renewable energy by 2020“. Zur EE-Lobby zählen neben entsprechenden Industrievertretern auch NGOs. In diesem Zusammenhang rekurriert eine NGO-Vertreterin darauf, dass mit einem verbindlichen 20% EE-Ziel bis 2020 „eine der Kernforderungen“ von Greenpeace im Kommissionsvorschlag enthalten sei (ZGO 6: 3). Ein weiterer Repräsentant dieser Akteursgruppe stuft die Bedeutung der (Lobby-)Arbeit von NGOs bei dieser Zieldefinition insgesamt als Schlüsselfaktor ein (ZGO 7: 1):

„[I]ch würde mal sagen, ohne die Arbeit der NGOs, glaube ich, hätte man nicht ein Ziel hinbekommen von 20 Prozent Erneuerbarer, generell, legal verbindlicher Erneuerbarer 20 Prozent.“

Das folgende Zitat eines KOM-Mitarbeiters legt darüber hinaus nahe, dass in Bezug auf das 20%-EE-Ziel auch innerhalb der KOM wenig Unstimmigkeit herrschte (KOM 5: 5f):

„I think the Commission was quite strongly in agreement (...) that we should boost renewable energy. I think there was little disagreement because / at least the main DGs that were involved in this debate, which was Environment (...) obviously we wanted more renewables. DG Energy wanted more renewables because they were attractive. DG Agriculture wanted more renewables. Nobody said that we shouldn't have more renewables. (...) 20 percent was not a very / some people had more ambition, some people had less, but nobody had less than the 20 percent that was finally put in the books.“

Auch ein Vertreter eines europäischen Industrieverbands gibt an, dass das 20%-EE-Ziel nach intensiven internen Debatten auch von dieser Seite aus Zuspruch erfuhr (Industrie 1: 1):

„Ja gut, ich mein, 2007 kam ja schon mal, hat die Kommission dieses Papier vorgestellt mit den 20-20-20 Zielen. (...) Und das hatte große interne Diskussionen ausgelöst, die dann nun auf höchster Ebene Ende 2007, Anfang 2008 dazu führte, dass wir offiziell gesagt haben, okay wir akzeptieren, wir stellen uns jetzt nicht dagegen.“

Hinsichtlich der 20%-Marke bestand somit weitgehende Einigkeit. Unterschiedliche Auffassungen wurden hingegen unter anderem zum Thema der sektorspezifischen Zielfestlegung vertreten. So waren neben dem EP insbesondere NGO-Vertreter für ein entsprechendes Vorgehen, standen aber (wie bereits beschrieben) gerade der Rolle von Biokraftstoffen sehr kritisch gegenüber:

„[W]ir hätten gern separate Ziele für alle Sektoren gehabt, Strom, Wärme und Transport. Jetzt ist nur das Transportziel gekommen, das ist also nicht, das ist, was wir am wenigsten haben wollen und was viel zu groß ist (...) Das ist eine Sache, die nicht perfekt lief.“ (ZGO 6: 3)

„From the climate community side, I think a lot of the climate NGOs / I mean a lot of the NGOs and people working in climate change were pushing for sectoral targets on renewables, they wanted sectoral targets“ (ZGO 4: 5f).

In diesem Zusammenhang gibt ein Mitarbeiter der DG TREN an, dass eine sektorspezifische Zieldefinition für sämtliche Mitgliedstaaten auch von vielen Akteuren der EE-Industrie favorisiert wurde (KOM 2: 2). Letztlich habe man diese Forderung allerdings unter anderem zur Sicherstellung der politischen Akzeptanz des Vorschlags nicht aufgenommen (KOM 2: 2):

„Well the sectoral approach was probably, I would say, pushed by RE industry. I guess that's normal, there are clear sectoral interests, and the heating/cooling sector. And so for us, they have a presence in Brussels that pushed, saying, 'Well you've got the Electricity Directive, you've got the Transport Directive, so we want a Heating Directive.' The idea that we would have three times 27 targets from the Commission was felt, within the Commission, to be heavy, and possibly, not remotely feasible politically. And, it was a chance to slim down Brussels' interference by saying, 'Look, we're going to subsume all of this into one national target for each of you. And you have complete flexibility across the sectors.'”

Im finalen KOM-Vorschlag wird zunächst die verbindliche 20%-Zielmarke bestätigt und nationale EE-Oberziele festgelegt (Anhang I, Teil A KOM-V). Letztere ergeben sich aus der jeweiligen Wirtschaftskraft des Mitgliedsstaats sowie dessen bisherigen Bemühungen zur Steigerung des EE-Anteils (KOM 2008a). Ferner wird für jedes Land ein indikativer Zielpfad mit Zwischenzielen für 2012, 2014, 2016 und 2018 festgelegt (Art. 3 Abs. 1 und 2 KOM-V). Werden diese nicht erreicht, ist der jeweilige Mitgliedstaat allerdings lediglich dazu verpflichtet, seinen Aktionsplan zu überarbeiten, um so (theoretisch) sicherzustellen, dass der Rückstand aufgeholt wird (Art. 4 Abs. 3 KOM-V). Darüber hinaus beinhaltet der Richtlinienvorschlag neben dem Ziel eines 10% EE-Anteils im Transportbereich keine weiteren sektorspezifischen Unterziele (Art. 3 Abs. 3 KOM-V). Die Mitgliedstaaten müssen allerdings in ihren nationalen Aktionsplänen Ziele „für die Anteile von Energie aus erneuerbaren Quellen im Verkehrs-, Strom- sowie Wärme- und Kältesektor im Jahr 2020 [und] die für das Erreichen dieser Ziele zu ergreifenden Maßnahmen“ vorstellen (Art. 14 Abs. 1 KOM-V). Abschließend sieht der Entwurf vor, dass die Mitgliedsstaaten unter zwei Voraussetzungen auch EE zu ihrem nationalen Ziel hinzurechnen dürfen, die nach 2020 produziert

wird (sog. ‚Large Project Clause‘). Dazu muss mit dem Bau entsprechender EE-Produktionsanlagen erstens bis spätestens 2016 begonnen worden und die Anlage bis spätestens 2022 in Betrieb genommen sein. Zweitens muss die Anlage über eine Produktionskapazität von mindestens 5000 MW verfügen (Art. 5 Abs. 2 KOM-V).

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die KOM mit dem Vorschlag eines verbindlichen 20%-EE-Anteils bis 2020 den Forderungen bzw. Empfehlungen sämtlicher institutioneller sowie der meisten nichtstaatlichen Akteure (vor allem der NGOs) entspricht. Auch innerhalb der Kommission herrscht hier weitgehende Einigkeit zwischen den Generaldirektionen. Der von Seiten der Projektkonsortien, des EP, der NGOs und der EE-Industrie formulierte Wunsch nach (verbindlichen) sektorspezifischen Zielen wird allerdings nicht aufgenommen. Hier gilt es aber zu berücksichtigen, dass der Rat sich einerseits klar gegen diese Forderung stellt und andererseits mit seiner Unterstützung eines verbindlichen 20%-Ziels bereits eine starke Positionsänderung in Richtung der soeben aufgeführten Akteure vollzogen hat. Obwohl der KOM-Vorschlag somit eher den verabschiedeten Ratspositionen entspricht, ist die vorangegangene Meinungsänderung aus Legitimationsperspektive an dieser Stelle positiv zu werten. Hinsichtlich des ‚Large Project Clause‘ legt eine Interviewsequenz nahe, dass dieser ein Zugeständnis an diejenigen Mitgliedstaaten darstellt (u.a. UK), die große (und damit planungsintensive) Offshore-Windparks und Sonnenwärmekraftwerke verwirklichen möchten, deren Realisierung viel Zeit beansprucht (ZGO 6: 8f).

#### **11.4.7 Nachvollziehbarkeit**

Nachdem die vorangegangenen Abschnitte einige zentrale Demokratiedimensionen themenfeldspezifisch beleuchtet haben, werden die verbleibenden Dimensionen übergreifend behandelt. Dazu wird im Folgenden zunächst die Nachvollziehbarkeit der dritten Prozessphase – also die Öffentlichkeit der Debatte sowie die Rolle informeller Kanäle – zusammenfassend analysiert.

Die ersten inhaltlich relevanten Prozessforen des Jahres waren die beiden Ratssitzungen der Umwelt- bzw. der Energie- und Transportminister am 15. und 20. Februar 2007. Allerdings liegen weder über die richtungweisenden Treffen auf niedrigeren Ebenen vor Zusammenkommen der Minister, noch über die Orientierungsaussprache zwischen diesen adäquate Informationen vor. Die Öffentlichkeit und somit die Nachvollziehbarkeit der Debatte – auch im Sinne der Positionierungen einzelner Mitgliedstaaten – war daher stark eingeschränkt (dies gilt auch für den Europäischen Rat vom 08./09. März 2007).

Kurz darauf fanden am 27./28. Februar 2007 die „International Conference on Biofuels Standards“ sowie am 13. März 2007 das zweite Treffen zu den nationalen Biomasseaktionsplänen statt. Über beide Veranstaltungen wurden ausreichend Informationen veröffentlicht, wobei die Diskussion auf Grundlage der nBAP-Protokolle noch detaillierter rekonstruiert werden kann. Darüber hinaus präsentierten im Zeitraum Februar/März 2007 drei Projektkonsortien ihre Abschluss- bzw. Zwischenberichte. Von diesen stechen insbesondere das OTRES- und das REALISE-Projekt aufgrund der weitreichenden Veröffentlichung von Informationen (z.B. Aufarbeitung Konsultation bei OPTRES) positiv hervor. Andererseits wird das für den WTW-Report verantwortliche JEC-Konsortium für die Intransparenz hinsichtlich der Vorstellung der Methodik bzw. der Daten zur Berechnung der THG-Einsparung von Biokraftstoffen scharf kritisiert (KOM 4: 27ff):

„These data were proposed by CONCAWE. Nobody knows how they have been looked into. (...) Who has looked at these numbers? So, this was given by CONCAWE saying this is the average data, and this is a very reliable study. (...) But there has been no auditing. (...) So, it is biased.”

Die Öffentlichkeit der Debatte zum WTW-Report im Sinne der wissenschaftlichen Nachvollziehbarkeit der vorgestellten THG-Einsparwerte ist daher als deutlich eingeschränkt zu bezeichnen. Dies gilt in abgeschwächter Form auch für die Ende April 2007 veröffentlichte Aktennotiz der DG AGRI zur Verfügbarkeit von Ackerland für den Anbau von Energiepflanzen, deren geringe Quellendichte zu kritisieren ist.

Eine wichtige Wegmarke im Prozess stellte die Biokraftstoffkonsultation im April/Mai 2007 dar. Wie bereits an anderer Stelle angemerkt, veröffentlichte die DG TREN zwar alle 251 Feedbackbögen, bereitete diesen Input aber nur höchst unzureichend auf, wodurch Positionsverteilungen und aktorsgruppenspezifische Konfliktlinien nicht bzw. nur punktuell nachvollziehbar wurden. Dies erweckt ferner den Anschein, dass Teile der Konsultation primär zur Rechtfertigung bereits bestehender Positionen der Generaldirektion genutzt wurden.

Einen Monat später wurde dem ENVI-Ausschuss des EP die Auftragsstudie „Inclusion of Sustainability Criteria in the Fuel Quality Directive“ vorgelegt. Wie bereits bei der vorangegangenen Publikation der DG AGRI fällt auch hier die vergleichsweise dürftige Quellenbasis auf, was die wissenschaftliche Nachvollziehbarkeit mindert. Demgegenüber fallen die Projekte K4RES-H und E-TRACK, die ebenfalls im Juni 2006 beendet wurden, durch positive Rahmenbedingungen in diesem Indikatorenfeld auf. So ist insbesondere das letztgenannte Projekt nicht nur durch eine breite Quellenfundierung, sondern auch durch eine detaillierte Dokumentation des Projektverlaufs gekennzeichnet.

Ferner zirkulierte im Sommer 2007 erstmals eine inoffizielle Entwurfsversion des Richtlinienenvorschlags der Kommission. Dieses hochrelevante Dokument wurde allerdings nur bestimmten Schlüsselakteuren der EE- und der konventionellen Energieindustrie zugänglich

gemacht (Futterlieb & Mohns 2009: 43, 70), was diesen einen wichtigen Wissensvorsprung verschaffte (dasselbe gilt für die weiteren inoffiziellen Versionen Ende 2007/Anfang 2008). So stellt auch Dontenville (2009: 41) fest, dass zu diesem Zeitpunkt persönliche Kontakte und informelle Treffen mit Kommissionsmitarbeitern wichtige Voraussetzungen bzw. Kanäle für eine einflussreiche Position im Prozess darstellten und den angesprochenen Informationsvorsprung ausgewählter Akteure sicherten.

In den folgenden Monaten nahm die Zahl offizieller Treffen und Publikationen stark ab. Als positive Beispiele fallen noch die DG ENTR-Auftragsstudie zu den Kosten einer ambitionierten Biokraftstoffpolitik (August 2007) sowie ein Workshop der International Feed-In Cooperation (18./19. Oktober 2007) auf. Für letzteren sind detaillierte Informationen über dessen Fortgang verfügbar (z.B. Teilnehmerkreis, Abschlusserklärung). Auf der anderen Seite sind die Debatten zwischen der KOM, den USA und Brasilien vor der Veröffentlichung des gemeinsamen „White Paper on Internationally Compatible Biofuel Standards“ nur höchst eingeschränkt nachvollziehbar. Schlussendlich können die internen Prozesse des BIOScopes-Projekts (Februar 2007 – April 2008) verhältnismäßig gut rekonstruiert werden, während über die Arbeit der Hochrangigen Gruppe für Wettbewerbsfähigkeit, Energie und Umwelt nur sehr wenige Informationen vorliegen.

Parallel zum Rückgang formeller und nachvollziehbarer Prozessforen nahmen laut Dontenville (2009: 41) „interest-specific invitation-only stakeholders meetings“ zum Jahreswechsel hin zu, über deren Zusammensetzung und Ergebnisse allerdings keine Informationen veröffentlicht wurden. Diese informellen Treffen fanden primär zwischen Mitarbeitern der Kommission sowie nichtstaatlichen und/oder institutionellen Repräsentanten statt. Laut einem NGO-Vertreter war es aber nur schwer nachvollziehbar, was dort besprochen und welche Positionen von der KOM wie stark einbezogen wurden (ZGO 5: 2f):

„And, there was certainly no full transparency about what was happening there. And it is difficult to know how much weight the Commission is giving to the different parties trying to influence the persons.“

Dementsprechend waren sämtliche Akteursgruppen – NGO-Vertreter eingeschlossen – zwangsläufig an einem möglichst lebendigen informellen Austausch mit den Schlüsselpersonen innerhalb der KOM oder anderen wichtigen Akteuren interessiert, wollten sie den Prozess beeinflussen. So betont auch ein Vertreter einer Umwelt-NGO die Bedeutung „to keep a discussion going with the people in the Commission who are in charge of the dossier“ (also primär mit Vertretern der DG TREN) (ZGO 5: 2f). Auf die Frage nach den wichtigsten Einflusskanälen im Prozess betont ein anderer ZGO-Akteur ebenfalls die Bedeutung informeller Veranstaltungen (ZGO 4: 8):

„[O]f course all the meetings, events. I mean, I remember at some point we had a US Ambassador invited a lot of people to an event, and then we were invited to his house in Uccle. Where all the

people were there, the different sectors, industry, the Commission, we, NGOs. So there were a whole series of / it was a very busy time with lots of, you know lobbying events of varying kinds.”

Auch ein EP-Mitarbeiter betont, dass „man auch eben die Kommission also informell versucht [hat] zu bearbeiten, also mit ihnen zu reden“ (EP 2: 1). Ein Kollege bestätigt diesen „non-official way“ der Beeinflussung, im Zuge dessen Informationen in die KOM eingespeist und persönliche Treffen stattgefunden hätten (EP 4: 4). Diesbezüglich führt ein dritter EP-Akteur an, dass Abgeordnete mit großer Expertise in und/oder großem Interesse an prozessrelevanten EE-Themen informell stets über den Debattenstand in der KOM informiert wurden (EP 5: 1f). Einfluss übten die Parlamentarier zu diesem Zeitpunkt aber nur indirekt aus, da ansonsten deutlich geworden wäre, „dass irgendwie eine Quelle das nach außen hat dringen lassen“ (EP 5: 1f). Um einen unreglementierten EE-Zertifikatehandel zu verhindern und nationale FiT-Systeme zu schützen, wurden Informationen insbesondere an Mitgliedstaaten und Verbände weitergegeben, damit diese entsprechenden Druck auf die Kommission ausüben (EP 5: 1f).

Daneben führte die KOM auch mit „selected industry representatives and trade associations“ informelle Gespräche (Russel u.a. 2009: 40). Ein Vertreter der EE-Industrie hebt diesbezüglich die wichtige Rolle entsprechender Treffen hervor (in diesem Fall mit Tom Howse, der innerhalb der DG TREN vor allem den EE-K&W-Teil verantwortete). Seine Ausführungen legen nahe, dass für die KOM an dieser Stelle die technische Expertise externer Akteure und/oder Organisationen einen zentralen Faktor für die Ermöglichung von Teilhabe darstellte. Ferner war hier offensichtlich auch die Persönlichkeit bzw. das individuelle Interesse einzelner einflussreicher KOM-Mitarbeiter von Bedeutung (Industrie 2: 8):

„Aber das, was sozusagen wirklich nachher reingekommen ist, ist glaub ich viel Informelles. Also beziehungsweise (...) Tom Howse ist wirklich rausgegangen und hat die Leute gefragt: ‚Gebt mir Informationen hier!‘ (...) [A]lso, ja und der hat wirklich Material gesammelt, der hat sich damit beschäftigt und also der war (...) super clever, also der hat die richtigen Buttons gedrückt und auch uns manchmal mit Sachen konfrontiert: ‚Aber, wenn wir das machen irgendwie wäre dann nicht dann die Gefahr, dass wir ...?‘ Bla bla und, das war wirklich eine sehr offene Diskussion mit ihm, die wir hatten. Also es war teilweise wirklich (...) ein Brainstorming mit ihm irgendwie so, ob dies oder jenes funktionieren könnte. (...) Nee, das waren, also (...) wirklich sozusagen mehr Face-to-Face-Meetings.“

Auch ein stark involvierter Mitarbeiter der DG TREN hebt in der folgenden Interviewsequenz die hohe Bedeutung informeller Inputkanäle im Vergleich zu formellen Einflussmöglichkeiten hervor (KOM 2: 10f):

MM: „Was it more personal meetings, when a particular issue came up, when you needed their [nichtstaatliche Akteure] view, or you wanted to hear their view? What was the nature of the contact, let's put it like this?

KOM 2: It was all sorts of things. I mean, (...) at the Amsterdam Forum there would be official exchanges, but then also talking in the margins. If you want to pick up particular points, and just explore the issues, margins of meetings are always useful for that. But then there were also times when

we would have EREC or EURELECTRIC just coming in here to talk through an issue. Or we would go in there (...) and give them updates on the status of policy, and our views.”

Dieser Interviewauszug weist somit auch auf die Gefahr des Entstehens bevorzugter Einflussmöglichkeiten durch informelle Prozessstrukturen hin. So kommen auch Russel u.a. (2009: 47) zu dem Schluss, dass im Prozess zur EE-Richtlinie privilegierte Akteure oftmals informell durch die KOM konsultiert wurden.

Die entscheidende Bedeutung persönlicher Netzwerke und Kontakte um Zugang zum kommissionsinternen Prozess zu erhalten, wird auch von NGO-Seite aus betont (ZGO 1: 9). Insbesondere dem WWF kam dadurch im Themenbereich der Biokraftstoffe eine wichtige Input-Rolle bei der Entwicklung des Kommissionsvorschlags zu (ZGO 5: 3f). Die Basis jenes „sehr enge[n] Verhältnis[ses]“ zwischen dem WWF und der DG TREN war zum einen das Wissen der Organisation zu Nachhaltigkeitskriterien, welches die Kommission „sehr stark versucht [hat] (...) abzugreifen“ (ZGO 1: 3f). Auch ein anderer NGO-Vertreter betont dieses spezifische und hochrelevante Wissen des WWF, „that they [KOM] didn't necessarily have in-house“ (ZGO 5: 3f). Zum anderen sicherte auch die Positionsnähe zwischen den beiden Akteuren diese Sonderstellung des WWF als eine der wenigen NGOs, die „eher offener für Biokraftstoffe waren“ (ZGO 1: 3f). Schlussendlich war dieser Kontakt von einem hohen Maß an Informalität gekennzeichnet, was im Entstehungsprozess des Richtlinienvorschlags von vielen NGOs kritisiert und letztlich wohl auch vom WWF selbst so eingeschätzt wurde (ZGO 5: 3f).

Intransparente Prozessbedingungen eröffnen aber nicht nur externen Gruppen eine privilegierte Position, sondern können auch Personen und Gruppen innerhalb der KOM mit unverhältnismäßig viel inhaltlichem Einfluss ausstatten. Als Beispiele wären die ‚Anti-Feed-in-Gruppe‘ oder aber die hervorgehobene Stellung von Paul Hodson in der DG TREN anzuführen.

Ein Vertreter der Biotechindustrie verweist aber auch darauf, dass eingeschränkt öffentliche Austauschforen teils auch eine offene und problemlösungsorientierte Debatte zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Ansichten erst ermöglichen (z.B. unter ‚Chatham House Rules‘). In „klassischen“ Formaten, deren Fortgang unmittelbar öffentlich ist oder im Nachhinein publik gemacht wird, sei dies aber aufgrund der Anbindung an die vertretenen Interessen nicht möglich (Industrie 5: 29ff):

„But are we really listening to each other? The answer to that is no. (...) Because you lose your membership if you give too much in to the others. If Greenpeace starts saying we made a mistake, how many members will leave Greenpeace? If I say, as an industry association, Greenpeace is right, you know, I have a problem. I have to resign. And another one comes in and says the same thing. So, is there really a dialogue, an open dialogue? Only in closed meetings where you have the Chatham House Rules.”

Ein aus Demokratie- und Performanzperspektive gleichermaßen negatives Resultat zeitigten informelle und intransparente Prozessbedingungen im Fall der Entwicklung einer THG-Berechnungsmethode für verschiedene Biokraftstoffproduktionspfade durch das JEC-Konsortium und die KOM. So gibt ein ZGO-Vertreter an, dass dies ein Paradebeispiel sei „on how not to do participation“ (ZGO 3: 24f). Seine Organisation sei in zwei Fällen gezwungen gewesen, die Herausgabe von Studien gerichtlich durchsetzen zu lassen, da die Ergebnisse nicht den Vorstellungen der Kommission entsprachen und daher nicht an die Öffentlichkeit gelangen sollten (ZGO 3: 24f). Ein Mitarbeiter der DG ENV legt diesbezüglich nahe, dass insbesondere die DG AGRI den Interessen der europäischen und internationalen Landwirtschafts- und Biokraftstofflobby entsprechen wollte bzw. musste und Standard-THG-Einsparwerte daher angepasst wurden (KOM 5: 35f):

„I remember talking to someone in DG AGRI about these default values in Annex 5, and the message was, ‚Look, sugar beet has to be in, full-stop.‘ So, which means to my understanding that a couple of days before, the people in question had had a visit from a federation of sugar beet farmers, knocking on the table, and telling them, ‚Look, don't forget us.‘ At the same time, similarly, there have been meetings, for instance, with representatives of UNICA<sup>117</sup>, the federation of the sugar industry, well, simply telling us don't step on our toes, or my government will immediately file a complaint with the WTO.”

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass die Qualität der zur Verfügung gestellten Informationen über (formelle) Prozessforen im Rat und der KOM als stark eingeschränkt, im EP als hoch und bei Stakeholder-Events (z.B. Workshops) und Projektkonsortien als stark variierend einzustufen ist. Bei letzteren fällt insbesondere die mangelnde öffentliche Nachvollziehbarkeit und hohe Informalität der Arbeit des wichtigen JEC-Konsortiums auf, was die Klimaperformanz im Biokraftstoffbereich deutlich negativ beeinflusst hat. Auf der anderen Seite zeigt der offen kommunizierte Projektverlauf bei OPTRES und REALISE die Zweckmäßigkeit und breite Stakeholder-Unterstützung eines maßvollen Ansatzes bei der Vereinheitlichung von EE-Förder- und Handelsbedingungen, was an dieser Stelle als positiv für die Klimaperformanz zu werten ist. Auch fällt die mangelhafte Aufbereitung der Ergebnisse der Biokraftstoffkonsultation auf, was den praktischen Nutzen dieser Befragung (über die KOM-internen Horizont hinaus) stark einschränkt.

Gleichzeitig werden informelle Prozessdynamiken von zahlreichen Akteuren in diesem Zeitraum als wichtiger eingestuft als formelle Elemente. So ist die Entwicklung des ersten inoffiziellen Richtlinienvorschlags der KOM im Sommer 2007 durch hohe Informalität und Intransparenz geprägt, wodurch sowohl kommissioninterne Akteure („Anti-Feed-in-Gruppe“) als auch externe Stakeholder (EFET etc.) unverhältnismäßig hohen Einfluss entfalten konn-

---

<sup>117</sup> UNICA ist die Abkürzung für die portugiesische Bezeichnung der „Brazilian Sugarcane Industry Association“.

ten. Dies lässt den Plan eines sofortigen Umschwenkens auf einen marktliberalen EE-Zertifikatehandel entstehen, was aus Klimaperformanzperspektive aufgrund der damit einhergehenden Gefahren für FiT-Systeme ein negatives Ergebnis darstellte. Auch erlangen persönliche Kontakte sowie grundsätzliche Positionen nichtstaatlicher Akteure durch diesen hohen Grad an Informalität eine zentrale Bedeutung bei der Frage, welche dieser Stakeholder von der KOM einbezogen werden. Diese privilegierten Teilhabestrukturen führen beispielsweise im Biokraftstoffbereich dazu, dass die KOM hier mit derjenigen NGO zusammenarbeitet, die jenen Kraftstoffen grundsätzlich positiv gegenübersteht, damit aber die deutliche Minderheit unter jenen Organisationen darstellt (WWF).

So fördern der hohe Grad an Informalität und Intransparenz in dieser wichtigen Prozessphase die ohnehin einflussreiche Position der KOM als Agenda-Setterin, da sich dieser so zahlreiche Wege eröffnen, unabhängig von der Mehrheitsposition oder wissenschaftlicher Erkenntnisse die eigene Agenda durchzusetzen.

#### **11.4.8 Gleiche und symmetrische Zugangsbedingungen**

Im folgenden Abschnitt werden – wiederum themenfeldübergreifend – die Modalitäten für legitime Zugangsbedingungen für (primär) nichtstaatliche Akteure bzw. Organisationen in der dritten Prozessphase analysiert. Dazu wird zunächst die Ausprägung der entsprechenden Indikatoren in Bezug auf zentrale Einzelforen im Zeitverlauf beleuchtet, bevor danach generelle Trends identifiziert werden.

So fällt beim ersten Forum, der „International Conference on Biofuels Standards“ Ende Februar 2007 die Dominanz von Stakeholdern mit einem klaren (wirtschaftlichen) Interesse an einer Erhöhung des Biokraftstoffanteils auf, die gleichzeitig über hohe technische Expertise verfügen (v.a. Automobil-, Öl- und Chemieindustrie). NGOs und wissenschaftliche Einrichtungen machen demgegenüber nur rund fünf Prozent der Teilnehmerschaft aus. Dieser Akteursfokus mag vor dem Hintergrund der Zielsetzung des Forums (der Empfehlung internationaler Biokraftstoffstandards) auf den ersten Blick gerechtfertigt erscheinen. Die Aufarbeitung des Prozessverlaufs zeigt allerdings, dass zu diesem Zeitpunkt nach wie vor grundlegende Zweifel hinsichtlich Ausmaß und Angemessenheit einer stark auf Biokraftstoffe ausgerichteten EE-Strategie im Transportbereich von unterschiedlichen Seiten formuliert wurden (z.B. „Nachhaltigkeitsvorbehalt“ des Rates). Dies legt die Vermutung nahe, dass die KOM (und hier v.a. die DG TREN) gemeinsam mit den USA und Brasilien als Co-Organisatoren (und ausgewiesenen Biomasse-/kraftstoffexporteuren) rasch Fakten schaffen wollte, ohne kritischen oder alternativen Positionen angemessenen Raum zu geben. Der Eindruck fragwürdiger Zugangsbedingungen wird ferner durch den Umstand unterstrichen, dass die

Konferenz mit Mitteln von zwei Lobbyverbänden der Biokraftstoffindustrie co-finanziert wurde.

Ebenfalls im Februar 2007 endete nach rund zwei Jahren Laufzeit das OPTRES-Projekt, im Zuge dessen vier Tagungen bzw. Workshops sowie eine Konsultation zu dessen zentralem Themenfokus durchgeführt wurden (EE-Stromerzeugung und -Förderinstrumente).<sup>118</sup> Die Teilnehmer des Projektkonsortiums aus den Bereichen Wissenschaft und Umweltberatung haben somit vergleichsweise offene Zugangsbedingungen geschaffen. Dies gilt explizit nicht für das zweite nBAP-Treffen am 13. März 2007, bei dem keinerlei nichtstaatliche Akteure, sondern lediglich Vertreter der KOM und der Mitgliedstaaten zugegen waren. Hätte zu diesem Zeitpunkt schon ein Konsens hinsichtlich der künftigen Biomassepolitik bestanden und wäre es (wie geplant) primär um die administrative Ausgestaltung der Biomasseaktionspläne gegangen, wäre diese Zusammensetzung zu rechtfertigen gewesen. So wurden allerdings auch zahlreiche grundlegende Themen angesprochen und entsprechende Konfliktlinien deutlich, z.B. zu Umweltrisiken von Biokraftstoffen. Dies hätte eines breiteren Akteurskreises bzw. eines veränderten Themenfokus bedürft.

Im März 2007 endete auch das REALISE-Projekt, welches sich in einem ähnlichen Themenfeld wie OPTRES bewegte. Das Projektkonsortium führte allerdings eine noch breitere Stakeholder-Einbeziehung durch, unter anderem in Form von Konsultationen, Anhörungen, Stakeholder-Interviews und Workshops, weshalb dessen legitimatorische Qualität an dieser Stelle ebenfalls als hoch eingestuft werden muss. Ein grundlegend anderes Bild ergibt sich bei der Evaluierung der Zugangs- und Teilnahmebedingungen im Zuge der Entstehung des ‚Well to Wheel‘-Reports (März 2007, Version 2c). Neben der Gemeinsamen Forschungsstelle der KOM waren mit EUCAR und CONCAWE hybride (und nicht unabhängige) Forschungs- und Lobbyeinrichtungen zweier Industriezweige mit starkem Eigeninteresse an dem zu regelnden Segment Teil des Projektkonsortiums (Automobil- und Ölindustrie). Vor dem Hintergrund des Auftrags der Gruppe eine Methodik zur Berechnung der THG-Bilanz verschiedener Produktionswege von Biokraftstoffen zu entwickeln, wäre eine Hinzuziehung unabhängiger wissenschaftlicher Akteure aus Legitimationsperspektive erforderlich gewesen. Dies ist aber auch auf konsultativer Ebene nicht passiert, weder in Bezug auf wissenschaftliche noch andere nichtstaatliche Stakeholder, was unter anderem von Vertretern der europäischen Agrar- und Biokraftstofflobby, von NGOs und von Mitarbeitern der DG TREN kritisiert wurde (Industrie 8: 5; KOM 4: 32). Laut eines Beamten der DG TREN wurde externer Input und/oder eine Erweiterung des Projektkonsortiums auch deshalb nicht durchge-

---

<sup>118</sup> Zusammensetzung Teilnehmer Konsultation (u.a.): 25% Stromerzeuger, 12% NGOs, 10% Industrieverbände, 7% Energieagenturen (Ragwitz u.a. 2007: 202).

führt, weil EUCAR und CONCAWE ihr inhaltliches Gewicht als Hauptgeldgeber nicht gefährden wollten (KOM 4: 32). Die Zugangsbedingungen bei den Vorarbeiten zum wichtigen WTW-Report werden somit weder der Fragestellung noch der hohen Bedeutung des Dokuments gerecht.

Im Zuge des weiteren Prozessverlaufs endeten im Juni 2007 zwei weitere EE-Projekte, das K4RES-H- sowie das E-TRACK-Projekt. Das erstgenannte befasste sich insbesondere mit der Entwicklung von Zielvorschlägen für die EE-Wärmeproduktion, weshalb die deutliche Dominanz der EE-Industrie in der Teilnehmerstruktur zu kritisieren ist. Das Konsortium des E-TRACK-Projekts widmete seine Arbeit der Entwicklung eines EU-weiten Systems zur Nachverfolgung von Elektrizitätsmerkmalen, wobei hier das teilnehmende und konsultierte Akteurspektrum als breit und adäquat bezeichnet werden kann. Im Sommer 2007 entstand darüber hinaus die erste informelle Vorabversion des Richtlinienvorschlags. Die wenigen Informationen hierzu legen nahe, dass sich die federführende DG TREN hier im Vorhinein mit von ihr als besonders wichtig eingestuften Schlüsselakteuren der EE- und der konventionellen Energieindustrie abgestimmt hat. Ein zentrales Ergebnis dieses einseitigen Austauschs bestand in der geplanten Einführung eines marktliberalen EE-Handelssystems, das zu diesem Zeitpunkt bereits von zahlreichen Seiten abgelehnt wurde (EP, NGOs, Auftragsstudien).

In den darauffolgenden Monaten nahm die Zahl formeller Prozessforen stetig ab. Ende Oktober 2007 trafen sich rund 50 Vertreter aus unterschiedlichsten Bereichen und Mitgliedstaaten zum ‚International Feed-In Cooperation-Workshop‘, wo sie sich deutlich gegen ein verpflichtendes EE-Handelsinstrument aussprachen. Im Anschluss daran begangen die Vorarbeiten zum ‚White Paper Biofuels‘ der EU (repräsentiert durch die DG TREN), den USA und Brasilien. Neben Vertretern dieser Staaten bzw. der KOM waren auch Experten von Standardisierungsorganisationen und aus der Industrie in diesen Prozess involviert, an dessen Ende am 31. Dezember 2007 das Weißbuch verabschiedet wurde. Die DG TREN agierte während der vorangegangenen Treffen sehr selbstbewusst und ging die (rechtlich allerdings nicht verbindliche) Verpflichtung ein, die Produktion von Biokraftstoffen auch über 2010 hinaus voranzutreiben. Aufgrund der politischen Tragweite dieser Zugeständnisse wäre eine zusätzliche Legitimation durch weitere EU-Vertreter (Ratspräsidentschaft und/oder das EP) wünschenswert gewesen. Als letzter Punkt bleibt an dieser Stelle noch die starke Dominanz privatwirtschaftlicher Akteure in der ‚Hochrangige Gruppe für Wettbewerbsfähigkeit, Energie und Umwelt‘ zu erwähnen (Februar 2006 - Ende 2007). Wissenschaftliche Akteure fehlen in diesem beratenden (aber inhaltlich wenige relevanten) Gremium gänzlich.

Die vorangegangene Vorstellung der Zugangsbedingungen in zentralen Foren des Prozesses zeigt somit bereits grundlegende Defizite auf. Diese werden im Zuge der folgenden Vorstellung fünf genereller Zugangstrends der dritten Prozessphase weiter ausdifferenziert. Aufgrund der Nähe der Indikatorengruppen wird dabei teils auch die Inklusionsdimension berührt.

Als *erster* Zugangstrend der dritten Prozessphase ist die Beobachtung zu werten, dass **Zugang im Sinne von Teilnahme und Vorbringen von Standpunkten deutlich abgekoppelt von einer (wie auch immer gearteten) Inklusion jenes Inputs durch die Kommission gesehen werden muss**, was wiederum Strukturen einer **Scheinpartizipation** nahelegt.

So betont ein KOM-Mitarbeiter den „extremely open process“ der Stakeholder-Einbeziehung im Zuge dessen jeder mit der Kommission in Austausch treten konnte (KOM 2: 6f). Auch im Richtlinienvorschlag selbst wird hervorgehoben, dass „ein breites Spektrum interessierter Kreise angehört wurde“ (KOM 2008d: 6). Darüber hinaus stellt auch ein Repräsentant der Industrie fest, dass die Schlüsselakteure der KOM durchaus alle Interessen angehört hätten, vielfach aber bereits „vorher, ganz am Anfang schon ihre eigene Agenda“ festgelegt hatten (Industrie 1: 9). Diesbezüglich macht ein Mitarbeiter der DG TREN, der weite Teile des Vorschlags mitformuliert hat, deutlich, dass hinsichtlich des Stakeholder-Inputs vielfach eine ‚Cherry-Picking‘-Strategie verfolgt wurde, nach der bewusst diejenigen Argumente genutzt werden, welche die eigene Position stützten (KOM 4: 38f):

„[Y]ou would receive anyone who wants to say something. But of course, in the end, you try to use the arguments that fit what you have prepared on the text. If somebody comes and attacks, whether it's biofuels or whatever (...) – by nature / we're only humans – then you don't listen that much. You try to hang on to the positive elements that support your thing. (...) People tend to stick to what they have drafted.”

Auch Russel u.a. (2009: 47) stellen diesbezüglich fest, dass formelle Partizipation vor dem KOM-Vorschlag „was essentially limited to information provision or consultation around the acceptability of policy“. Informationen über präferierte Maßnahmenoptionen der KOM wurden somit in erster Linie mit dem Ziel nach außen kommuniziert, die Unterstützung durch eine kritische Masse an relevanten Stakeholdern zu überprüfen. Dies ist insofern als „Einbahnstraßenansatz“ anzusehen, als dass externer inhaltlicher Input, insbesondere wenn sich dieser gegen die vorherrschende KOM-Position richtete, nicht erwünscht bzw. berücksichtigt wurde. Anders verhielt es sich, wenn entsprechendes Feedback von der KOM explizit angefragt wurde und somit als notwendig zur Unterstützung der eigenen Strategie und/o-der Position erachtet wurde (z.B. WTW-Report) (Russel u.a. 2009: 41).

Indem eine Mitarbeiterin einer Umwelt-NGO angibt, dass die KOM nur das „hört (...), was sie hören will“, wird der angesprochene ‚Cherry-Picking‘-Ansatz auch von dieser Seite be-

stätigt (ZGO 1: 10). Kritischere Stimmen, insbesondere zu Nachhaltigkeitsbedenken bei Biokraftstoffen, habe die KOM dagegen „einfach weggedrückt“ und sei ihnen „nicht [weiter] nachgegangen“ (ZGO 1: 10). Dieser Eindruck wird von einer zweiten NGO-Repräsentantin bestätigt, die ebenfalls die starke Vorabpositionierung der KOM betont und angibt, dass es „vielleicht einfach [gewesen ist], die zu treffen, aber es war sehr schwierig, die Kommission von anderen Dingen zu überzeugen“ (ZGO 6: 3f).

Dieser Eindruck wird in einem weiteren Themenfeld im Zuge der obigen Vorstellung der Foren im Zeitverlauf bestätigt. So warnen zahlreiche verhältnismäßig breit besetzte und partizipativ orientierte Projektkonsortien (OPTRES, REALISE, E-TRACK) explizit von einer verfrühten und radikalen Liberalisierung und Harmonisierung des EE-Marktes. Aufgrund starker Interessen innerhalb der KOM („Anti-Feed-in-Gruppe“) positionierte sich diese aber zunächst diametral entgegengesetzt. Letztlich stützt dieser Trend auch die Beobachtung aus dem zweiten Prozessabschnitt, wonach die KOM vor dem Hintergrund externen Inputs nur dann eine Positionsänderung vornimmt, wenn der externe Standpunkt mit den eigenen Vorstellungen zusammenpasst.

*Zweitens* – und in Erweiterung des soeben ausgeführten Punkts – ist das **geringe faktische Gewicht formeller Foren des partizipativen Austauschs und Inputs** als weiterer zentraler Zugangstrend einzustufen. So bewertet ein Vertreter der EE-Industrie die von der KOM als ebensolche Gremien bezeichneten Plattformen (z.B. das ‚Energy and Transport Forum‘ oder das ‚Amsterdam Forum‘) als „Höflichkeitsforen“ (Industrie 2: 15f):

„Natürlich muss man dann höflich sagen, dass das einen ganz wertvollen Input gegeben hat und so. (...) [A]ber ich glaub, nie, dass irgendwie wirklich Konkretes rausgekommen ist (...). Es war, glaub ich, vielleicht auch einmal zum Testen sozusagen, welche Positionen für die Mitgliedsstaaten akzeptabel wären, war das durchaus wahrscheinlich ganz gut, aber ich kann mich nicht erinnern, dass es irgendeinen entscheidenden Impetus gab.“

Allerdings sei der „informelle Austausch“ am Rande jener formellen Foren wichtig gewesen (Industrie 2: 15f). Die Antwort eines Mitarbeiters der DG TREN hinsichtlich Rolle und Gewicht jener formellen Foren fällt noch drastischer aus (KOM 4: 11f):

„I'm a cynic about these kind of forums. More or less the Commission doesn't listen to these kinds of forums very much. (...) But, because there is a political process, it's always good to say that we've discussed, we had the forum, we have met these stakeholders, these organizations, and so on. (...) But I don't think that these discussion forums had any significant effect on the Directive. (...) [S]o / with the forums, it was more / like I said, it was more like, ‚Just stamp it‘. There was a discussion of information, but nothing came out. So you know / something major. There was no real issue that had to be changed because of this discussion, because of these forums. (...) And also, these forums, they're never very strong.“

Dementsprechend gibt auch ein Repräsentant einer Umwelt-NGO an, dass die KOM kein Forum organisiert habe, in dem eine „real discussion that would have a weight on the decision-making process“ stattgefunden habe (ZGO 5: 9f). Vielmehr seien sämtliche wichtigen Entscheidungen ohne eine breite Einbeziehung von Stakeholdern und einer entsprechenden Debatte innerhalb der KOM gefällt worden (ZGO 5: 9f).

Auch wird das Feedback der formellen Konsultationen im Vorfeld des Richtlinienvorschlags von einem KOM-Mitarbeiter als nicht relevant für die kommissionsinternen Diskussionen oder Entscheidungen eingestuft. Es sei vielmehr darum gegangen, einen Eindruck „of the general state of agreement or disagreement on the thrust of the policy“ zu erlangen (KOM 2: 29f). Wie die Ausführungen zu den bislang durchgeführten Konsultationen zu EE-Themen seit 2005 zeigen, wurde dort aber nicht nur um eine Einschätzung möglicher Policy-Optionen gebeten. Vielmehr wurden interessierte Akteure oftmals zu einer Bewertung konkreter Herausforderungen aufgefordert (z.B. Potential von Biokraftstoffen der zweiten Generation). Auch jenes Feedback hätte nach Angaben des soeben zitierten KOM-Mitarbeiters allerdings in keinem Fall Debatten oder Positionen innerhalb der KOM maßgeblich beeinflusst (KOM 2: 29f).

Auch hinsichtlich der biokraftstoffrelevanten Konsultationen von 2005 und 2007 führt ein anderer Kommissionsbeamter explizit aus, dass deren Feedback „didn't change in any way, radically, what we already had in mind to propose“ (KOM 4: 13). In diesem Zusammenhang kommt ein NGO-Vertreter auf die fehlenden Regeln zur Durchführung von Konsultationen sowie der daraus resultierenden starken Machtposition von Kommissionsmitarbeitern zu sprechen (ZGO 5: 1f):

„I would find it difficult to judge on the importance of the consultations, because, in the end, it's people who launch the consultation, and receive the results, who have to decide what they do with it. They are obliged by law to do a consultation, they are not obliged by law to take into account all the elements of the consultation.“

Es bleibt festzuhalten, dass sich die bereits in der ersten Prozessperiode attestierte Diskrepanz zwischen der von der Kommission kommunizierten und der faktischen Relevanz formeller partizipativer Foren bestätigt.

Der *dritte* Zugangstrend besteht im **hohen Gewicht informeller Kontakte zwischen institutionellen und (oftmals ausgesuchten) nichtstaatlichen Akteuren** und stellt somit den logischen Umkehrschluss des zweiten Trends dar. Auch Russel u.a. (2009: 40) bestätigen die entscheidende Rolle informeller Diskussionen zwischen der KOM und ausgesuchten Stakeholdern im Zuge des Entstehungsprozesses des Richtlinienvorschlags. Im Überblick der einzelnen Prozessforen wird dies unter anderem im Verteilungs- und folgenden Feedback-

muster des ersten inoffiziellen Entwurfs im Sommer 2007 deutlich. So streuten die verantwortlichen Mitarbeiter der KOM den Vorschlag bewusst an eine verhältnismäßig kleine Gruppe von Akteuren um mit diesen gezielt in Austausch zu treten.

Auch von Seiten einer Umwelt-NGO wird die Bedeutung direkter Gespräche mit Referenten oder Repräsentanten höherer Ebenen innerhalb der KOM als ungleich wichtiger eingeschätzt um die eigenen Positionen zu platzieren als die Teilnahme an formellen Konsultationen (ZGO 2: 2). Daneben bestätigt ein weiterer NGO-Vertreter die zentrale Rolle von „one to one discussion[s]“ mit Schlüsselpersonen in der KOM und dem EP (ZGO 3: 21f). So verbrachten er und seine Kollegen „hundreds of hours having discussions with the key person in DG Energy, with the two key people in DG Environment, with Claude [Turmes], with others“ (ZGO 3: 21f).

Diese informellen Zugangsstrukturen können (theoretisch) durchaus Debatten zwischen verschiedenen Akteuren und Positionen generieren. Auf der anderen Seite entstehen zahlreiche Legitimationsrisiken, wie z.B. die Schaffung selektiver und somit asymmetrischer Zugangsbedingungen. So beschreibt ein Repräsentant der EE-Industrie beispielsweise, dass nachdem ein Schlüsselposten innerhalb der KOM (auf Arbeitsebene) neu besetzt wurde – in diesem Fall durch Tom Howse – „Sachen plötzlich liefen“ (Industrie 2: 6). Wo bis dahin keinerlei Kontakte existierten, entwickelte sich nun eine Art ad hoc-Arbeitskooperation zwischen der KOM und dem EE-Verband mit offenen Diskussionen und entsprechendem Informationsaustausch (Industrie 2: 6). Darüber hinaus rekurriert auch eine NGO-Repräsentantin hinsichtlich der Frage, welche Faktoren für die Offenheit einzelner KOM-Mitarbeiter für externen Input von Belang waren auf die persönliche Ebene (ZGO 2: 4):

„Ich glaube, das ist einfach eine Persönlichkeitssache. Natürlich hat auch jeder Kommissionsmitarbeiter seine eigenen Ziele und die liegen entweder weiter entfernt von denen, die ich vertreten habe oder dichter dran. Ich glaube, das ist entscheidend dafür, wie offen sie tatsächlich sind am Ende.“

Die faktischen Zugangs- und inhaltlichen Inklusionsbedingungen für nichtstaatliche Akteure und deren Ansichten und Interessen hingen somit stark von den persönlichen Positionen und Präferenzen einzelner KOM-Mitarbeiter ab. Informalität erhöht an dieser Stelle die Wahrscheinlichkeit einer asymmetrischen Akteurs- und Positionseinbeziehung. In diesem Zusammenhang ist nochmals auf die Rolle des bereits erwähnte Paul Hodson hinzuweisen. Nach Angaben eines NGO-Repräsentanten monopolisierte dieser die Hoheit über die Zugangsbedingungen externer Akteure im Themenbereich Biokraftstoffe komplett und habe „very selectively“ nur diejenigen Personen angehört „he wanted to listen to“ (ZGO 3: 34). Darüber hinaus beschreibt ein Vertreter eines großen europäischen EE-Verbandes die Ablehnung der Wettbewerbsdirektion den Präsidenten seines Verbandes zu empfangen als „fast schon be-

leidigend“ (Industrie 2: 18). Als Hauptgrund hierfür identifiziert er die Nähe von Industriekommissar Verheugen zur konventionellen Energieindustrie, mit der zahlreiche Treffen stattfanden (Industrie 2: 18).

Wie das obige Beispiel mit Tom Howes vor Augen führt, zeitigten informelle Kontakte im Laufe dieser Prozessphase aus klimaperformativer Perspektive teilweise auch positive Ergebnisse. Während sich im Fall von Howse aufgrund dessen persönlicher EE-Affinität die informellen Arbeitsbeziehungen zur EE-Industrie stark verbesserten, gibt ein Vertreter der EE-K&W-Lobby an, dass entsprechende Kontakte auch den EP-Entschluss zu diesem Thema von Februar 2006 stark beeinflusst hätten (Industrie 2: 4). Gleichzeitig kann auf Grundlage des bislang untersuchten Prozesszeitraums bereits geschlussfolgert werden, dass dieser Konnex die Ausnahme darstellt. Ungleich öfter und schwerwiegender schlägt das Performanzpendel aufgrund informeller Prozessbedingungen in die entgegengesetzte Richtung aus, wie insbesondere die Biokraftstoffthematik zeigt.

Informalität ist auch als eine der Triebfedern anzusehen, die zur Entstehung des *vierten* Zugangstrends beigetragen hat. **Demnach waren zentrale und prozentscheidende Foren durch ungleiche Teilhabebedingungen gekennzeichnet, wobei insbesondere Positionsnähe (insbesondere zur KOM), Expertise sowie ökonomische Ressourcen für eine Einbeziehung bestimmter Personen und/oder Organisationen ausschlaggebend waren.**

Wie im Zuge des vorangegangenen Ausführungen aufgezeigt, war die Übereinstimmung der Grundpositionen zwischen Schlüsselpersonen der KOM und nichtstaatlichen Akteuren für letztere oftmals die entscheidende Voraussetzung um einbezogen und gehört zu werden. Die Kommission wählte – unabhängig von formellen Konsultationen und partizipativen Foren – sowohl die „key stakeholder“ als auch die entsprechenden „key arguments“ größtenteils selbst aus, von denen sie sich bei der Formulierung des Vorschlags leiten ließ (KOM 2: 6f). Dies wird unter anderem bei der Besetzung des JEC-Konsortiums deutlich, welches von Akteuren aus der Industrie mit der nötigen Expertise und den personellen wie finanziellen Ressourcen zur Bewältigung der gestellten Aufgabe dominiert war.<sup>119</sup> Obgleich wissenschaftliche Einrichtungen und NGOs bei den biokraftstoffrelevanten Konsultationen 2006 und 2007 einen nicht zu vernachlässigenden Anteil ausmachten (20-30%), waren diese weder Teil des Konsortiums, noch wurde sie anderweitig – jedenfalls nicht öffentlich nachvollziehbar – konsultiert. Abgesehen davon wäre eine Hinzuziehung unabhängiger wissen-

---

<sup>119</sup> Die Aufgabe des Konsortiums bestand in der Entwicklung einer Methode zur Berechnung der THG-Lebenszyklusemissionen verschiedener Produktionswege von Biokraftstoffen.

schaftlicher Akteure zur Sicherstellung der Glaubwürdigkeit und Validität des WTW-Reports auch jenseits der Berücksichtigung eines legitimen Prozesses der Aufgabe der Gruppe angemessen gewesen.

Eine NGO-Repräsentantin bestätigt diesbezüglich die wichtige Rolle der Zusammensetzung von Experten- und/oder Beratungsgremien für das Ergebnis. Die KOM übe hier durch thematische Vorgaben sowie die Auswahl des teilnehmenden Akteurskreises „großen Einfluss“ auf das Ergebnis aus (ZGO 2: 7). Ferner spielt auch die Expertise innerhalb der KOM eine wichtige Rolle bei der Besetzung formeller Gremien bzw. der Etablierung informeller Kontakte. So existierten im Vorfeld des KOM-Vorschlags und darüber hinaus intensive Arbeitsbeziehungen zwischen Industrierepräsentanten des EE-Wärmebereichs und Vertretern der DG TREN, da letztere „im Prinzip nicht wussten oder Schwierigkeiten hatten wirklich zu identifizieren, was denn die Maßnahmen sein könnten, die in einer Direktive drin stehen“ (Industrie 2: 6). Vor diesem Hintergrund erscheint die Festlegung von Regeln im Sinne einer Teilformalisierung zur Sicherstellung einer größeren Transparenz und weniger Ungleichheit in den Zugangsbedingungen angeraten.

Als *fünften* und letzten Zugangstrend zeigen die vorangegangenen Schlussfolgerungen ein **zu geringes Gewicht von NGOs und der Wissenschaft sowie eine unverhältnismäßig zentrale Rolle industrieller Akteure**. So stellen auch Russel u.a. (2009) fest, dass die relevanten formellen und informellen Zugangskanäle insbesondere wissenschaftliche Akteure und NGOs zum Großteil ausgeschlossen haben. Dontenville (2009: 41) führt diesbezüglich im Hinblick auf die überwiegende Mehrheit der NGOs aus, dass diese nur selten die Möglichkeit bekamen, sich mit Repräsentanten der KOM auszutauschen und daher auf andere Wege der Positionsübermittlung angewiesen waren (z.B. gemeinsame Briefe). Dementsprechend bescheinigen auch Akteure aus der KOM und dem EP den vorrangigen Einfluss von Industrieakteuren auf die Kommission, insbesondere der konventionellen Energie- (z.B. EU-RELECTRIC, Copa-Cogeca) und der EE-Industrie (v.a. EREC) (KOM 2: 9f, EP 4: 4). Somit bestätigt sich die Beobachtung der mangelnden Einbeziehung von NGOs aus dem zweiten Prozesszeitraum.

Es bleibt festzuhalten, dass im Zuge des Entstehungsprozesses zum Richtlinienvorschlag an zahlreichen entscheidenden Punkten keine gleichen und symmetrischen Zugangsbedingungen für nichtstaatliche Akteure vorherrschten. Gründe hierfür waren unter anderem das hohe Gewicht informeller Kontakte sowie die zentrale (Macht-)Position einzelner KOM-Mitarbeiter. Letztlich hat dies vor allem die Teilhabemöglichkeiten für Akteure aus der Wissenschaft und von NGOs negativ beeinflusst.

### 11.4.9 Justification – Rahmenbedingungen für einen argumentativen Prozess

Im folgenden Abschnitt wird die Ausprägung von Rahmenbedingungen evaluiert, die Rückschlüsse auf die argumentative Qualität des Prozesses vor Erscheinen des Kommissionsvorschlags zulassen. Dazu wird zunächst die Angemessenheit des Themas bzw. der Problemstellung unterschiedlicher Foren betrachtet. Im Anschluss daran geht es um die Frage, inwieweit in diesem Zeitabschnitt Rahmenbedingungen vorherrschten, die einen argumentativ geprägten Prozess begünstigen (zeitliche Ressourcen für Austausch, legitime Zusammensetzung des Teilnehmerkreises, extra-argumentative Faktoren).

Bei Betrachtung der **Angemessenheit von Themen bzw. Problemstellungen** von Projektforen, in deren Arbeit die KOM mittel oder unmittelbar involviert war, fällt eine deutliche Zweiteilung auf. So war die Aufgabenstellung der meisten Projekte, die sich mit Harmonisierungs- und Ausbauoptionen im EE-Bereich (mit einem Schwerpunkt auf der Elektrizitätserzeugung) auseinandersetzten vor dem Hintergrund des Diskussions- und Wissensstandes als angemessen zu bezeichnen (z.B. OPTRES, REALISE, E-TRACK). Das REALISE-Projekt untersuchte zwischen 2005 und 2007 beispielsweise die Effektivität verschiedener EE-Fördermechanismen und das europaweite Harmonisierungspotential in diesem Bereich. Die Fragestellung ist somit offen genug für eine breite Auseinandersetzung mit dem Thema und die Resultate sind früh genug verfügbar, um (potentiell) Relevanz im Prozess zu entfalten. Auch die thematischen Rahmenbedingungen des K4RES-H-Projekts – der wichtigsten Initiative zur Wissensgenerierung im EE-K&W-Bereich in dieser Prozessperiode – stellen sich als angemessen dar. Dies trifft allerdings nur eingeschränkt auf die Auftragsstudie „Heating and cooling from renewable energies“ der DG TREN von Juni 2007 zu. Die Bewertung von Politikinstrumenten durch die Studie findet zu spät statt und die Analyse ist insgesamt als unvollständig zu bezeichnen, klammert sie doch unter anderem den Kältebereich faktisch aus.

Ogleich somit auch in EE-Bereichen jenseits des Biokraftstoffsektors (leichte) Schwächen hinsichtlich einer adäquaten Problembearbeitung festzustellen sind, stellen sich diese im Transportbereich als ungleich größer dar. So finden kommissionsinterne Studien zu grundlegenden Konsequenzen eines erhöhten Biokraftstoffanteils erst nach der Festlegung der KOM auf das 10%-Ziel und vor allem erst nach Verabschiedung des Zielmarke durch den Europäischen Frühjahrsrat statt (z.B. Aktennotiz zu den Auswirkungen des 10%-Anteils auf die Agrarmärkte, DG AGRI 2007). Dementsprechend stand das Ziel auch bei Durchführung der Biokraftstoffkonsultation (April – Mai 2007) bereits fest. Trotzdem ermöglichte die DG TREN hier – neben der Präsentation des eigenen Ansatzes – relativ offenes Feedback (Beispielfrage: „How should a biofuel sustainability system be designed?“) (KOM 2008e: 135ff).

Als einer der Hauptgründe für das Streben der DG TREN, kritische Fragen zu Biokraftstoffen nicht bzw. zu spät oder nur oberflächlich zu bearbeiten, stellt sich nicht zuletzt das starke politische Interesse der Generaldirektion (und einiger einflussreicher Mitarbeiter) dar, diese Energieoption im Transportbereich zu fördern. Dies erklärt auch das forsche Auftreten der Direktion in den Verhandlungen über die künftige Vereinheitlichung von Biokraftstoffstandards mit den USA und Brasilien im Dezember 2007. Die DG TREN machte hier noch vor der Präsentation des eigenen Vorschlags und somit vor Beginn des formellen Gesetzgebungsprozesses weite Zugeständnisse an künftige Handelspartner. Einzig die frühe Beauftragung der Entwicklung einer THG-Bilanzierungsmethode für Biokraftstoffe durch das JEC-Konsortium sticht positiv hervor, wobei die inhaltliche Qualität der Arbeit faktisch durch die engen Zugangs- und Inklusionsbedingungen eingeschränkt wird.

Die Festlegung auf das 10%-Ziel ohne eine belastbare Analyse grundlegender Potentiale und Risiken (Marktreife zweite Generation, ökologische Konsequenzen etc.) wird dementsprechend von weiteren Studien beanstandet (z.B. Corporate Europe Observatory 2007). So hält auch Dontenville (2009: 47) fest, dass die Entschlossenheit der DG TREN, ein möglichst einfaches System zur Überprüfung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen einzuführen, „led to a number of non-addressed knowledge gaps in the various Impact Assessments produced“. Die Einschätzung einer unzureichenden Debatte sowie einer fehlenden Erzeugung von relevantem Wissen vor Festlegung auf das 10%-Ziel wird auch in folgendem Zitat eines NGO-Vertreters kritisiert (ZGO 3: 16f):

„But I think that the main story behind this piece of legislation is really that we haven't had the sort of honest and informed debate before the architecture was set. We first set the architecture and then we started having the debate. (...) And then, you know, it's very hard to end up with a meaningful policy, because, you know, it's like, you know, if you build a house, ideally you should first have a debate about whether you need the house, is it going to be a school or a factory, where do you want to put it. And then you go to the architect and you build the thing and then of course all the way to the end there will be debate about what sort of double glazing to fit, and where to put the internal decoration. If you start by, you know, first building your house and then the debate happens when the house is already built, well then you can have a bit of debate about, you know, whether to put a parquet or a carpet but that's not going to transform, you know, a factory into a school. And this is what, I think, has happened with this legislation.“

Die deutliche und frühe Festlegung der DG TREN und die damit einhergehende Verengung des thematischen Horizonts der EE-Optionen im Transportbereich wie auch innerhalb der Biokraftstoffthematik selbst, haben die Rahmenbedingungen für einen offenen Austausch somit stark beeinträchtigt. Diese Einschätzung wird auch von Seiten einer weiteren NGO-Repräsentantin bestätigt. Demnach sei ein Grund für die mangelnde Erfassung möglicher Negativkonsequenzen auch die Sicherstellung von Investitionssicherheit gewesen (ZGO 1: 5):

„Ich denke bei den Biokraftstoffen, das war auch eine Sache, (...) dass es wenig solides Material gab – vor allem, was das Abschätzen der Auswirkungen (...) angeht. Das (...) war auf eine Art auch ein Schnellschuss. (...) [E]s wurde viel Wissen dann im Nachhinein erst generiert. (...) Was wiederum dem entspricht, dass wir eigentlich Sicherheit für die Investoren brauchen, ja? Das ist ein Konflikt, (...) den man noch nicht richtig weiß, wie man den lösen kann (...). [I]ch denke mit den Biokraftstoffen, man hat da einfach relativ wenig solide Studien vorher gemacht.“

Dieser Eindruck wird von einem Vertreter der Biotechindustrie bestätigt, der darüber hinaus auch mangelnde Kooperation zwischen den Generaldirektionen als wichtigen Grund für viele offen gebliebene Fragen zur Biokraftstoffthematik anführt (Industrie 3: 10ff):

„[T]he Commission launched a Directive saying that that's the [10%-]target, but the weak point was that they have never explained how to reach that target. (...) And (...) all these questions: Is there enough biomass or not? It took months before they came up with a statement (...). So, it wasn't very well prepared, I have to say, that's my opinion. And the reason is that (...) all these DGs, they all work as little cocoons. I mean, why? For instance, you need much more collaboration between the Energy and Transport Commissioner, or the DGs in the Environment and Agricultural and Research Commission. And that didn't happen.“

Demgegenüber sind die formellen Aktivitäten des Rates und des EP in dieser dritten Prozessphase (und somit relativ kurz vor Veröffentlichung des KOM-Vorschlags) im Vergleich zu den beiden Phasen davor deutlich reduziert. Auf Ratsebene sind einzig die beiden Treffen der Energie- und Umweltminister im Februar 2007 sowie das kurz darauf folgende Treffen der Europäischen Staats- und Regierungschefs am 8./9. März 2007 von Belang (Rat 2007i). Da im letztgenannten Setting die Gültigkeit des 10%-Ziels unter Nachhaltigkeitsvorbehalt gestellt wird, ist auch diese Entscheidung vor dem Hintergrund des bislang produzierten Wissens in diesem Feld als angemessen zu bezeichnen. Ähnliches ist für die Entschließung zum EE-Fahrplan des Parlaments vom 29. September 2007 zu sagen, welche in vielen Punkten konkretere Positionen einnimmt als der Rat und nach detaillierten und weitreichenden Nachhaltigkeitsbestimmungen verlangt (EP 2007c).

Letztlich bleibt festzuhalten, dass die Kommission – als entscheidende Instanz zu diesem Zeitpunkt – durch oftmals unangemessene thematische Vorgaben und Restriktionen sowie einen politisch-strategischen Umgang mit offenen Fragen und Risiken im Biokraftstoffbereich richtungsentscheidenden Einfluss in diesem Politikfeld ausübte. Es erscheint fraglich, ob das 10%-Biokraftstoffziel bei adäquater Berücksichtigung letztgenannter Faktoren in den KOM-Vorschlag aufgenommen worden wäre.

Hinsichtlich der **zeitlichen Ressourcen** für den Austausch von Positionen muss zunächst festgehalten werden, dass diese in zahlreichen Prozessforen durchaus vorhanden waren (z.B. ‚International Conference on Biofuels Standards‘ im Februar 2007, zweites nBAP-Treffen im März 2007). Auch verfügten viele der von der KOM beauftragten Projektkonsortien über lange Laufzeiten, im Zuge derer intensive Stakeholder-Dialoge unterschiedlicher Formate

stattfinden (z.B. REALISE). Eine weitgehende Ausnahme stellt allerdings auch hier die Biokraftstoffthematik dar. So initiierte die KOM trotz (oder gerade wegen) der zunehmenden Alarmsignale aus der Wissenschaft, der Zweifel von Seiten vieler Stakeholder und dem öffentlichen Druck (beginnende ‚Food vs. Fuel‘-Debatte) keine neuen Diskussionsforen.

Daneben sind auch in Bezug auf die Sicherstellung einer **legitimen Zusammensetzung des involvierten Teilnehmerkreises** in der dritten Prozessphase große Defizite festzustellen. Der vorangegangene Abschnitt 11.4.3 zeigt in diesem Zusammenhang auf, dass – insbesondere bei Foren mit Biokraftstoffbezug – keine gleichen und symmetrischen Zugangsbedingungen für nichtstaatliche Akteure bestanden und so unter anderem die Teilhabemöglichkeiten für Akteure aus der Wissenschaft und von NGOs deutlich eingeschränkt waren. Ferner wurden kritische Stimmen in diesem Themenfeld auch innerhalb der KOM (z.B. aus der DG ENV) von der federführenden DG TREN bzw. einflussreichen Personen in der Generaldirektion außen vor gehalten. Eine womöglich facettenreichere, faktenbasiertere und offener Debatte wurde somit auch kommissionsintern verhindert. Wie bereits in der zweiten Prozessphase zu beobachten, wurden dadurch auch hier viele Positionen nicht gehört, insbesondere wenn diese Kernüberzeugungen der prozessbestimmenden KOM-Akteure zuwiderliefen.

Bei einem Blick auf die Rollen des Rates und des EP fällt zunächst positiv auf, dass bei den wichtigen Februar-Ratssitzungen Orientierungsaussprachen auf Ministerebene stattgefunden haben (obgleich einige Punkte vorher auf niedrigeren Ebenen geklärt wurden). Gleichzeitig hat die Kommission zwischen Dezember 2006 und März 2007 informell starken Einfluss auf wichtige Mitgliedstaaten ausgeübt (v.a. auf Deutschland, Großbritannien und Frankreich) und so unter anderem die Verabschiedung des 20%-EE-Ziels sowie des (voraussetzungsvollen) 10%-Biokraftstoffziels unterstützt. Die informelle und intransparente Einwirkung der Kommission hat somit – zumindest in Teilen (20%-EE-Ziel) – aus Klimaperspektive zu einem positiven Ergebnis beigetragen. Innerhalb des EP können demgegenüber keine legitimierungseinschränkende Faktoren im Vorfeld der Entschließung zum EE-Fahrplan ausgemacht werden.

Schließlich bleibt zu erwähnen, dass die Kommission, wie bereits in der zweiten Prozessphase, ihre Agenda-Setting-Position vielfach über Gebühr ausreizte, unter anderem indem bestimmte policy-relevante Problemkomplexe unbeleuchtet blieben (z.B. ILUC) oder Positionen des EP bei der Formulierung des Vorschlags nicht berücksichtigt wurden. Dazu tragen nicht zuletzt richtungsweisende Gruppen und Einzelpersonen innerhalb der KOM bei, deren großer inhaltlicher Einfluss vor allem durch die starke Intransparenz des kommissionsinternen Policy-Prozesses sowie durch fehlende Zugangs- und Inklusionsregeln (z.B. bei

Konsultationen oder der Zusammensetzung beratender Gruppen und Konsortien) gestützt wurde.

Als letzter Analyseschritt werden im Folgenden **extra-argumentative Faktoren** vorgestellt, die in der dritten Prozessphase die Ausprägung förderlicher Rahmenbedingungen für einen argumentativ geprägten Austausch beeinträchtigt haben.

Hinsichtlich der Rolle persönlicher Netzwerke und Beziehungen wurde in Abschnitt 11.4.3 festgestellt, dass die KOM im Biokraftstoffbereich einem kleinen Kreis privilegierter nicht-staatlicher Akteure besondere Zugangsbedingungen eröffnete, was sich in der Besetzung zahlreicher Gremien niederschlug. Auch im Themenfeld EE-Harmonisierung wurden einer kleinen Gruppe privatwirtschaftlicher Stakeholder mit hohem Eigeninteresse in diesem Bereich besondere Teilhabebedingungen gewährt. Einer der zentralen Gründe hierfür bestand in deren inhaltlicher Nähe zur einflussreichen ‚Anti-Feed-in-Gruppe‘ innerhalb der KOM. In beiden Policy-Feldern wurden so insbesondere Organisationen mit kritischen Positionen außen vor gehalten.

Die angesprochene ‚Anti-Feed-in-Gruppe‘ dominierte die kommissionsinterne Debatte zu EE-Harmonisierungsoptionen somit weitgehend und schaffte es letztlich auch gegen zahlreiche Widerstände (u.a. gegenteilige Ergebnisse hauseigener Studien, EP-Entschießung), ihren liberalen Kurs in Schlüsseldokumenten zu verankern. Auch wenn der finale KOM-Vorschlag in diesem Punkt bereits deutlich abgeschwächt war, wäre – wie in Abschnitt 11.4.5 dargestellt – auf dieser Grundlage das Ende der FiT-Systeme wohl besiegelt gewesen. Mitglieder der Gruppe waren britische Kommissionsbeamte, die in ihrer ‚marktbasierte[n], marktliberale[n] Philosophie‘ stark durch ihre nationale Regierung beeinflusst wurden (EP 1: 3; ähnlich auch EP 2: 2). Die mangelhafte politische und ideologische Neutralität dieses kleinen Personenkreises gepaart mit dem starken (und informellen) Lobbying Großbritanniens hatte somit über weite Strecken der Prozessphase eine Nichtberücksichtigung der Mehrheitsposition wie auch von Ergebnissen wissenschaftlicher Studien zur Folge.

Eine ebenfalls stark dominierende und richtungsweisende Rolle nahm Paul Hodson im Themenfeld der Biokraftstoffe ein. So erreichte er, dass kritische Stimmen und Erkenntnisse (unter anderem bezüglich ILUC) nur geringen Einfluss auf den biokraftstofffreundlichen Kurs der DG TREN entfalten konnten. Ein Akteur aus dem EP beschreibt dies mit Verweis auf Paul Hodson wie folgt (EP 4: 20):

„But this is specific to this question of ILUC and biofuels. I mean, it was one person against the rest of the world. And one person managed to get it through.“

Auch eine NGO-Vertreterin beschreibt Hodson als „eine herausragende Persönlichkeit in dem Sinne, dass er das [hoher Biokraftstoffanteil] zu seinem eigenen Baby gemacht hat“

(ZGO 1: 9). In diesem Zusammenhang warnt Sharman (2009: 38f) davor, einzelnen Personen in einem Policy-Prozess zu viel Entscheidungsautorität hinsichtlich der Einbeziehung technisch und wissenschaftlich anspruchsvoller Erkenntnisse einzuräumen, insbesondere dann, wenn keine weiteren Personen im Umfeld über vergleichbare Expertise zu deren Beurteilung verfügen (was bei Hodson der Fall war) (Sharman 2009: 38ff).

Eine weitere dominante Akteurin innerhalb der KOM war Landwirtschaftskommissarin Fischer Boell. Sie zeigte großes Interesse an einer Zunahme des Biokraftstoffanteils, um so Subventionseinbußen für die Zuckerbauern zu kompensieren. Folgendes Zitat eines ZGO-Vertreters verdeutlicht die damalige Position der Kommissarin (ZGO 3: 6f):

„[A]nd then, sort of summer 2005, all the Commissioners started running around and saying that bio-fuels are the way of the future and so on. Which, by the way, was triggered by CAP [Common Agriculture Policy] Reform. I mean the whole craze was started to a large extent by Commissioner Fischer Boel, who saw it as a way to buy off the sugar industry. (...) Basically she had a huge political fight with the reform of the sugar subsidies system. And she saw biofuels as a way to buy off the farm lobby, by saying ‚I'm reforming the sugar sector also, you will get lower prices for sugar, but don't worry you'll be making loads of money with this great new thing that we'll dump subsidies on, and basically you'll grow sugar beet for ethanol.‘ So (...) one element was the farm lobby and the Commission's desire to give them a candy.”

Daneben hebt er als zweiten zentralen Faktor das Interesse der Automobilindustrie hervor. Diese habe die biokraftstofffreundliche Stimmung innerhalb der KOM mitbegründet und in der Konsequenz zu einer weitgehenden Ignoranz hinsichtlich potentieller Risiken beigetragen. Biokraftstoffe wurden vor allem als Möglichkeit gesehen, strengere CO<sub>2</sub>-Grenzwerte zu verhindern (ZGO 3: 6f):

„The other one was the car industry that was resisting like hell the efficiency standards (...). They had this wishy-washy voluntary commitment (...) and didn't do anything, and they wanted to keep it going and this is more or less the period when the Commission started sitting on them, and saying ‚Guys, you're not delivering, and we're going to legislate‘. And they were resisting legislation, and they saw biofuels as a way out of saying, ‚Well, we don't actually have to make cleaner cars, we only need to clean up the fuels that you put in the car and everything will be fine (...)‘. So those are the two forces that converged to create the whole big explosion of the biofuel policy.”

Die Dominanz sämtlicher der bislang aufgeführten Personen und Gruppen führte aus Klimaperformanzperspektive zu einem negativen Prozessverlauf. Als Gegenbeispiel kann hier die Rolle von Tom Howse angeführt werden, der im Bereich der EE-Kälte- und Wärmeproduktion das Pendant zu Paul Hodson darstellte. Er zeigte sich dabei allerdings vergleichsweise offen hinsichtlich der unterschiedlichen Akteure und Positionen und setzte sich in der Folge kommissionsintern für ambitionierte Regelungen (z.B. in Bezug auf Neubauten und Renovierungen) in diesem Feld ein (Industrie 2: 7). Einflussreiche und inhaltlich richtungsweisende KOM-Mitarbeiter *können* somit durchaus einen Gewinn für die deliberative Qualität

der Debattenführung darstellen, allerdings nur, *wenn sie dies auch wollen*. Klarere und transparentere Regeln im Umgang mit externem Input scheinen daher unerlässlich.

Daneben führte nach Angaben involvierter Akteure auch der zeitliche Druck, noch vor der Weltklimakonferenz in Kopenhagen 2009 das gesamte Klima- und Energiepaket zu verabschieden, zu einer teils oberflächlichen Bearbeitung von EE-Optionen und einer lückenhaften Folgenabschätzung. Auch ein Vertreter der DG ENV betont, dass „the whole timing of this proposal was to prepare the EU's bid for Copenhagen” (KOM 5: 13). Das folgende Zitat eines Repräsentanten der Biotech-Industrie legt nahe, dass diese Situation bei Biokraftstoffen eine vergleichsweise oberflächliche Behandlung potentieller Risiken weiter unterstützt hat (Industrie 5: 19):

„These framing conditions, Copenhagen and Kyoto Protocol. Everybody saying, ‚What are we going to do with that?’ And somebody comes in saying, ‚Oh, I can make fuel from plants’. ‚Wow!’ That was a little bit the situation”

Schließlich sind auch einige Akteure bzw. Akteursgruppen auszumachen, deren Ressourcenausstattung ihnen eine besonders einflussreiche Position zusicherte. Wie die vorangegangenen Ausführungen aufzeigen, eröffneten sich einerseits für die EE-Industrie bzw. deren Verbände (vor allem EREC) durch Spezialwissen privilegierte Zugangs- und Teilhabebedingungen. Auffällig ist an dieser Stelle weiterhin die Bedeutung der finanziellen Ausstattung der Biokraftstofflobby bzw. solcher Verbände, deren Interessen sich themenspezifisch – zumindest zum Teil – mit denen der Biokraftstofflobby überschneiden. Hier sei nochmals an die Rolle von CONCAWE und EUCAR erinnert, die nicht nur wichtiges Knowhow in das JEC-Konsortium einbrachten, sondern auch einen Großteil der Finanzmittel zur Verfügung stellten. Laut eines Mitarbeiters der DG TREN blieb eine Erweiterung des Teilnehmerkreises des Konsortiums auch deshalb aus, weil EUCAR und CONCAWE ihr inhaltliches Gewicht als Hauptgeldgeber nicht gefährden wollten (KOM 4: 32). Daneben unterstützte die Biokraftstofflobby selbst mehrere Veranstaltungsformate, die auf eine rasche „Tatsachenschaffung“ in diesem Politikfeld abzielten (z.B. International Conference on Biofuels Standards, 28. Februar 2007). Ein ZGO-Vertreter macht diesbezüglich darauf aufmerksam, dass die Anzahl und die (finanzielle) Macht der Biokraftstoffverbände nach 2005 (auch als Ergebnis der 2001-Richtlinie) rasch zunahmen (ZGO 3: 19):

„The biofuel industry only was created as a lobby force, as the thing unfolded. I mean, in 2005 you hardly had any biofuel industry in this town [Brüssel]. Three years later, you had an army of lobbyists here. (...) So basically (...) what the CAP has done in a few decades, this policy has done in a few years, (...) channeling a lot of citizens' money through a policy into very few pockets, and then those pockets start having the spending power to defend their subsidies and become a power.”

Ferner zeugt auch die Beschreibung der relevanten Prozessforen im Jahr 2007 vom hohen Gewicht EU-externer Biokraftstoffverbände, vor allem des Verbandes der brasilianischen

Zuckerrohrindustrie (UNICA). Um seine Interessen durchzusetzen, beauftragte der Verband ein Beratungsunternehmen für EU-Lobbying, sorgte für hohe Medienpräsenz, nahm an öffentlichen Veranstaltungen teil und organisierte Besuche auf brasilianischen Zuckerrohrplantagen für Repräsentanten von EU-Institutionen (Dontenville 2009: 41f). Diese intensiven und kostspieligen Lobbyaktivitäten führten dazu, dass UNICA – gemeinsam mit dem ‚Malaysian Palm Oil Council‘ und ‚Abengoa Bioenergy‘<sup>120</sup> – der ‚Worst EU Lobbying Award 2008‘ von der NGO LobbyControl verliehen wurde (Müller 2008). Die Rolle von UNICA und den beiden anderen Organisationen wird im nächsten Prozessabschnitt tiefergehend beleuchtet.

Unter dem Strich kann somit kein Gremium ausgemacht werden, welches sämtliche strukturell-organisationalen Voraussetzungen für einen möglichst argumentativen Austausch ohne jede Einschränkung erfüllt. Gleichwohl sind in jener dritten Prozessphase Foren des Austauschs und/oder der Wissensgenerierung anzutreffen, welche diesen Grundbedingungen mehr oder weniger entsprechen. Insbesondere bei der EE-Harmonisierungsthematik fällt dabei die inhaltliche Diskrepanz zwischen den Ergebnissen positiver Foren (z.B. REALISE-Projekt, EP-Entscheidung September 2007) und dem Inhalt des KOM-Vorschlags auf.

Generell spielten auch informelle Kontakte eine zentrale Rolle im Prozess. So antwortet eine NGO-Vertreterin auf die Frage, ob entsprechende Foren bestanden hätten, dass „die richtig sachlichen Diskussionen, (...) nicht in den formellen Veranstaltungen statt[fanden]“ (ZGO 2: 5). Es seien eher halboffene (u.a. ‚Amsterdam Sustainable Energy Forum‘) sowie gänzlich geschlossene Events mit kleinem Teilnehmerkreis gewesen, in denen eine argumentativ geprägte Debatte möglich gewesen sei (ZGO 2: 5). Eingeschränkte Transparenzbedingungen werden von dieser und weiteren Akteuren (siehe Abschnitt 11.4.7) auch im dritten Prozessabschnitt als ein zentraler Faktor für das Zustandekommen eines argumentativen Austauschs beschrieben.

Daneben betont ein Mitarbeiter der DG TREN, der selbst an zahlreichen formellen und informellen Foren des Prozesses teilnahm, dass die mangelnde Expertise der Teilnehmer bei größeren formellen Events ein Problem darstellte. Gerade viele Vertreter nationaler Regierungen seien oftmals nicht dazu in der Lage konkrete Position zu vertreten, „[b]ecause back in their country, there’s no clue“ (KOM 4: 41). Hinsichtlich der Positionsentwicklung im Biokraftstoffbereich präferierte er daher Gespräche in kleiner Runde mit Akteuren aus der Industrie und den entsprechenden Verbänden, die auch die Chancen eines zunehmenden Bi-

---

<sup>120</sup> Abengoa, S.A., ist ein spanisches Energieunternehmen und hat seinen Sitz somit innerhalb der EU.

okraftstoffanteils sahen. Letztlich gelangt er zu dem Schluss, dass die KOM bei der Entwicklung neuer Policies von Anfang an mit den eigentlichen Stakeholdern (und hier wiederum mit der Arbeitsebene) zusammenarbeiten sollte, als in großen Runden Akteure aus unterschiedlichen Bereichen ohne Expertise (und hoch in der Hierarchie) zusammenzubringen (wie z.B. im Energy and Transport Forum geschehen) (KOM 4: 41ff).

Es bleibt festzuhalten, dass die Ausprägung argumentationsunterstützender Rahmenbedingungen durch eingeschränkte Teilhabe- und Inklusionsbedingungen, hohe Informalität und Intransparenz, eine unangemessene thematische Steuerung der KOM sowie zahlreiche dominante Gruppen und Personen als defizitär zu bezeichnen ist.

#### **11.4.10 Working Agreement**

Rückschlüsse auf die argumentative Qualität des Politikprozesses lassen sich *erstens* aus der Ausprägung der soeben vorgestellten ‚Justification‘-Dimensionen und *zweitens* aus dem themenspezifischen Positionsanpassungs- und erweiterungsmuster einzelner Akteure bzw. Akteursgruppen ziehen (Adjustment) (siehe oben). Als *dritter* Indikator wird im Folgenden der Frage nachgegangen, inwieweit die final beschlossenen Inhalte des Kommissionsvorschlags den Kriterien eines ‚Working Agreements‘ entsprechen. Obgleich das Vorhandensein von WAs insbesondere vor der finalen Abstimmung zur Richtlinie von zentraler Bedeutung ist, sollte vor dem Hintergrund des großen Einflusses der KOM als Agenda-Setterin bereits der Prozess zur Entstehung des Gesetzgebungsvorschlags entsprechend geprägt sein.

Wie die vorangegangenen Ausführungen gezeigt haben, wird an dieser Stelle aber bereits das erste WA-Kriterium – das Vorhandensein der Grundbedingungen für einen argumentativen Austausch – in den meisten Fällen nicht erfüllt. So wurden vor Fertigstellung des Vorschlags zahlreiche strittige Punkte, z.B. ILUC oder die Frage der zusätzlich verfügbaren Agrarflächen, nicht oder nur unzureichend behandelt. Ein NGO-Vertreter beantwortet die Frage nach dem Vorhandensein besonders divers besetzter, transparenter und argumentativ geprägter Foren mit ausreichendem Raum für Diskussion und Austausch wie folgt (ZGO 3: 25):

„We've had a consultation meeting here [Brüssel], where they've invited people from all over Europe, including the authors of the study from the JRC and us, the industry, and everyone. A whole day and then they basically didn't allow anyone to speak. They said that every sort of group of constituencies could have just one statement and that was all. They didn't present the study. They didn't allow the author of the study that was in the room, flown from Italy, to talk. It was a complete, you know, horror show. I've never seen anything like it, in the history of my presence in Brussels. And after that we've complained to the highest levels in the Commission, to the point where they've actually redone the consultation a few months later. The same thing, re-flying everyone from all around Europe again, and at that time at least we've had a discussion.”

Dies belegt die im Zuge der Analyse gewonnene Einsicht, dass die KOM bzw. deren Schlüsselakteure kritischem Input eher ablehnend gegenüberstanden, insbesondere in den Themenfeldern Biokraftstoffe und Vereinheitlichung der EE-Rahmenbedingungen. Nicht zuletzt diese Einstellung führte dazu, dass es nur unter hohem Druck bei einigen Themen und Konfliktpunkten zu leichten Anpassungen kam (z.B. opt-out Klausel, Berichtspflichten soziale Nachhaltigkeit). Auch wenn diese Annäherungen meist nicht besonders tiefgreifend waren, erhöhten sie aus Klimaperspektive doch meist die Performanz des KOM-Vorschlags.

Andererseits belegt die kritische Aufnahme des Vorschlags die halbherzige und interessengeleitete Inklusion von Akteurspositionen durch die KOM. So übten unter anderem zahlreiche NGOs, Industrieverbände (u.a. aus den Bereichen der Lebensmittelerzeugung, Agrarwirtschaft und Holzverarbeitung) und das EP (v.a. die Grünen) Kritik an dem Vorschlag. Diesbezüglich muss hervorgehoben werden, dass die KOM insbesondere zahlreiche Forderungen der Parlamentarier explizit nicht in den Vorschlag hat einfließen lassen (z.B. verbindliche sektorspezifische EE-Ziele, keine kurzfristige Vereinheitlichung der EE-Förderysteme). Ferner wurden auch innerhalb der KOM kritische Stimmen, vor allem aus der DG ENV, in vielen Fällen nicht gehört.

In diesem Zusammenhang spielen auch mangelnde Zeitressourcen für einen argumentativen Austausch eine zentrale Rolle. Wie die Vorstellung der einzelnen Prozessforen zeigte, boten viele nur die Möglichkeit der Präsentation eigener Position, nicht aber der Debatte (gilt auch für Anhörungen in KOM und EP). Daneben setzt sich der Trend der ersten beiden Prozessphasen fort, wonach die KOM vielfach keine angemessenen Schritte unternimmt, Foren des Austauschs und der tiefgehenden Wissensgenerierung für policy-relevante Fragen ins Leben zu rufen. Die vorhandenen Zeitressourcen wurden somit vielfach sowohl auf Mikro- als auch auf Makroebene nicht adäquat genutzt. Unter dem Strich bleibt somit festzuhalten, dass die meisten Inhalte des KOM-Vorschlags die Voraussetzungen eines ‚Working Agreements‘ verfehlen.

#### **11.4.11 Demokratie-Klimaperformanz-Nexus**

Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen wurden Zusammenhänge zwischen demokratischer Legitimation und klimaperformativer Entwicklung in diesem dritten Zeitabschnitt des Politikprozesses bereits vielfach implizit angesprochen. Der folgende letzte Auswertungsschritt stellt Ausprägung und empirische Beschaffenheit des Demokratie-Klimaperformanz-Nexus in acht zentralen Beobachtungsfeldern zusammenfassend dar. Die Grundlage für die folgenden Aussagen zur klimaperformativen Prozessentwicklung stellt die auf dem

„EU Climate Policy Tracker“ basierende performative Grundstruktur (Abbildung 8) sowie deren Ausdifferenzierung am Anfang dieses Kapitels dar (Abschnitt 11.1).

So ist *erstens* festzuhalten, dass die **inhaltliche Entsprechung von Input mit Grundüberzeugungen von Schlüsselakteuren innerhalb der KOM eine große Rolle bei der Gewährung von Einflusschancen** spielte. Jene Schlüsselakteure haben **hinsichtlich der Eröffnung von Zugangs- und Inklusionsmöglichkeiten eine ‚Cherry-Picking‘-Strategie verfolgt, die aus klimaperformativer Sicht letztlich überwiegend negative Ergebnisse zeitigte**. Diese Beobachtung bestätigt somit eines der Ergebnisse des zweiten Prozessabschnitts, wonach die KOM Positionen primär dann aufnahm, wenn diese mit den eigenen Standpunkten kompatibel waren, weshalb alternative Ansichten vielfach missachtet bzw. potentielle Risiken bagatellisiert wurden.

Die mangelhafte und nicht repräsentative Berücksichtigung kritischer Positionen und wissenschaftlicher Erkenntnisse fand insbesondere in den Bereichen Vereinheitlichung von EE-Förder- und Handelsmechanismen sowie bei Biokraftstoffthemen statt. So wurden beispielsweise weder die potentiellen Folgen eines EU-weiten Systems handelbarer EE-Zertifikate noch mögliche Konsequenzen indirekter Landnutzungsänderungen in den (Auftrags-)Analysen der KOM adäquat behandelt. Im Feld der EE-Harmonisierung führte dies – trotz der „Last-Minute-Einschränkung“ in Gestalt der opt-out-Klausel – zu einer weitreichenden Liberalisierungsempfehlung des EE-Handels und einer akuten Gefährdung des Fortbestands von FiT-Systemen (deren performativen Vorteile in Abschnitt 11.1.4 dargestellt wurden). Daneben hatte die einseitige Berücksichtigung von Positionen und Fakten bei der Entwicklung von Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe unter anderem eine defizitäre THG-Berechnungsmethode zur Folge (z.B. kein ILUC-Faktor). Aber welche Faktoren ermöglichten diese ‚Cherry-Picking‘-Strategie, die letztlich in zentralen und konfliktären Policy-Bereichen<sup>121</sup> negative klimaperformative (Zwischen-)Ergebnisse zur Folge hatte?

Als übergeordneter Hauptgrund sind hier zunächst die informellen und intransparenten Prozessbedingungen aufzuführen, unter denen die Kommission ihr Vorschlagsrecht wahrnahm. So entschieden (themenabhängig) einflussreiche Personenkreise innerhalb der KOM darüber, welche externen Inputkanäle geöffnet und wie beratende Gremien besetzt werden und schließlich, welcher Input berücksichtigt wird. Diese Machkonzentration konnte sowohl formell als auch informell begründet sein (z.B. Hodson als Leading Desk Officer vs. „Anti-

---

<sup>121</sup> In Feldern, in denen innerhalb der KOM eine geringe Interessenintensität vorherrschte, wenig Uneinigkeit bestand und sich die Mehrheit der externen Standpunkte nah an KOM-Positionen bewegte, fand eine repräsentativere Inklusion statt. So ist in den Bereichen EE-Strom- und -K&W-Erzeugung eine relativ breite Einbeziehung externer Ansichten, u.a. des EP und von NGOs, zu beobachten, was sich wiederum positiv auf die Ausprägung klimaperformativer Indikatoren auswirkte (z.B. EP-Forderung nach Mindest-EE-Nutzung bei Neubauten/Renovierungen).

Feed-in-Gruppe‘). Intransparenz und mangelnde Verregelung des KOM-internen Prozesses eröffneten somit auch formell eingesetzten Personen die Möglichkeit, umfassende informelle Kontakte zu externen Akteuren zu unterhalten und Input primär auf Grundlage der eigenen Präferenzen zu berücksichtigen (z.B. Verbindung Hodson und Biokraftstoffindustrie). Letztlich waren es insbesondere dominierende Personen bzw. Gruppen in den DGs TREN und AGRI, die aufgrund (neo-)liberaler Überzeugungen („Anti-Feed-in-Gruppe“), einem starken Technologiefokus (z.B. Hodson) oder einer „interessengruppenspezifischen Bringschuld“ (Fischer Boell bzgl. europäischer Agrarwirtschaft) eingeschränkte Zugangs- und Inklusionsbedingungen begründet haben. Somit blieben insbesondere Stimmen von Seiten der DG ENV, der Wissenschaft, des NGO-Bereichs sowie aus dem EP, die sich für Technologieneutralität im EE-Transportsektor und einen zurückhaltenden Harmonisierungsansatz aussprachen, meist ungehört.

Die mangelnde Kooperation zwischen den DGs, die im vorliegenden Prozess die weitgehende politische Isolation der DG ENV in der Biokraftstoffdiskussion nach sich zog, verhinderte darüber hinaus eine interne Einigung auf Arbeitsebene und verstärkte asymmetrische Einflussmodalitäten.

Ein weiterer Faktor, der die Klimaperformanz negativ beeinflusste, indem Gefahren ignoriert bzw. heruntergespielt wurden, bestand in der Entscheidung der DG TREN, die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen nur auf Grundlage klar und konkret verifizierbarer Risiken zu bestimmen. In jenem Themenfeld führte dies dazu, dass potentiell negative Nachhaltigkeitskonsequenzen einem bestimmten Kontingent an Biokraftstoffen zuortbar sein *mussten* (z.B. Erhöhung der Lebensmittelpreise oder indirekte Landnutzungsänderung durch die Herstellung von Bioethanol aus Palmöl der Agrarfläche X). Eine entsprechend eindeutige Zuordnung ist aber vielfach, unter anderem beim soeben aufgeführten Beispiel, nicht möglich. Im Sinne des Vorsorgeprinzips hätten diese Gefahren allerdings in die Folgenabschätzung und gegebenenfalls auch in den Vorschlag einbezogen werden müssen, eventuell auch durch Festsetzung einer „Allgemeinsanktionierung“ (z.B. „Risk Adder“ für ILUC).

Ein handfestes politisches Motiv für den asymmetrischen Inklusionsansatz der KOM hinsichtlich der Nachhaltigkeitsrisiken im Biokraftstoffbereich stellte außerdem die voraussehlende Sicherstellung der Unterstützung wichtiger Mitgliedstaaten dar. So hätte die Einbeziehung zusätzlicher THG-Quellen (z.B. ILUC) bzw. die Festlegung höherer Fixwerte in der Berechnungsmethodik (z.B. für Stickstoff) die THG-Einsparung von bestimmten Biokraftstoffen (u.a. aus Raps und Zuckerrüben) womöglich unter die 35%-Marke gedrückt. Dies hätte unter anderem die Unterstützung Deutschlands und Frankreichs für den Richtlinien-vorschlag stark gefährdet, stellen die genannten Feldfrüchte doch die wichtigsten Energie-

pflanzen in den beiden Ländern dar. Neben den hier aufgeführten Gründen halten auch einige der folgenden Beobachtungsfelder zum Demokratie-Klimaperformanz-Nexus weitere Ursachen für den einseitigen Einbezug von Positionen, Interessen und Akteuren der KOM bereit.

Das folgende *zweite* Beobachtungsfeld stellt allerdings zunächst eine Folge dieses limitierten Teilhabeansatzes der KOM dar. So fällt auf, **dass die ‚Cherry-Picking‘-Strategie insbesondere wirtschaftlich direkt betroffenen Industrieakteuren deutlich privilegierte Zugangs- und Inklusionsmöglichkeiten eröffnet, was sich in der Tendenz negativ auf die klimaperformative Prozessentwicklung auswirkt.**

Der Hauptgrund dafür besteht wiederum in der inhaltlichen Nähe bestimmter nichtstaatlicher Akteure zu Positionen der im ersten Punkt behandelten Schlüsselpersonen und -gruppen der KOM. Letztere bauten sich einen Kreis privilegierter Kontakte mit Repräsentanten der Biokraftstoff-, Automobil- und der europäischen Agrarindustrie sowie der EE-Zertifikatelobby auf. So betrachtete Hodson beispielsweise die Automobil- und Biokraftstoffindustrie als vorgesehenen Hauptnutznießer einer europäischen EE-Politik im Transportbereich, während Landwirtschaftskommissarin Fischer Boell hier insbesondere die europäischen Landwirte als Profiteure identifizierte (v.a. die Zuckerrübenindustrie). Zentrale KOM-Akteure verstanden sich somit in erster Linie als „verlängerter Arm“ bestimmter Industrieinteressen, was sich auch in den oftmals ungleichen Teilhabebedingungen in Experten- und Beratungsgremien widerspiegelte (z.B. BIOFRAC, CARS21). Aufgrund dieses speziellen Verhältnisses zwischen Regulierenden und Regulierten konnten kritische und/oder alternative Stimmen von NGOs, der Wissenschaft, dem EP oder auch aus anderen Industriesektoren deutlich weniger inhaltliches Gewicht entfalten. Im Ergebnis führte dies vielfach zu einer negativen klimaperformativen Prozessentwicklung (z.B. Gefährdung FiT-Systeme, kein adäquater Umgang mit ILUC-Problematik, zu starker Fokus auf Biokraftstoffe der zweiten Generation).

Als *dritte* Beobachtung ist festzuhalten, dass **der hohe Grad an Informalität und Intransparenz im Entstehungsprozess des KOM-Vorschlags die Herausbildung asymmetrischer Zugangs- und Inklusionsbedingungen sowie einer eingeschränkten Entscheidungsgrundlage verstärkte und überwiegend negative klimaperformatorische Effekte nach sich zog.**

Informelle und intransparente Prozessbedingungen erleichterten die Etablierung besonders einflussreicher Einzelakteure und Akteursnetzwerke, sowohl innerhalb der KOM als auch im Zusammenspiel mit externen Stakeholdern. Auch unterstützten jene Strukturen die ‚Cherry-Picking‘-Strategie der KOM. Als Beispiel kann das Entstehen und Wirken der ‚Anti-Feed-in-Gruppe‘ innerhalb der KOM angeführt werden. Die Gruppe war primär das

Ergebnis des informellen Einflusses der britischen Regierung, führte zu privilegierten Mitsprachebedingungen für wenige nichtstaatliche Akteure (u.a. EFET) und beeinträchtigte aus Klimaperspektive sowohl die Folgenabschätzung der KOM als auch das Zwischenergebnis in Form des Vorschlags. Ferner waren es auch die Intransparenz des KOM-internen Prozesses sowie die fehlende Verregelung im Umgang mit externem Input, die Paul Hodson unverhältnismäßig viel Einfluss auf die Einbeziehung von Akteuren und Positionen im Biokraftstoffbereich eröffneten. Dies begünstigte sowohl eine eingeschränkte Entscheidungsbasis (z.B. keine angemessene Analyse von ILUC-Effekten) als auch ein mangelhaftes Ergebnis (z.B. oberflächliche soziale Nachhaltigkeitsstandards).

Eingeschränkte Transparenz und hohe Informalität verbesserten darüber hinaus auch die Chancen externer Stakeholder (v.a. mit Biokraftstoffinteressen), ihre finanziellen Ressourcen bei Sicherung und Ausbau ihrer einflussreichen Positionen zu nutzen. So sorgten beispielsweise EUCAR und CONCAWE durch deren weitreichende Finanzierung der Arbeit des JEC-Konsortiums faktisch dafür, dass dessen Teilhabespektrum begrenzt blieb. Dies erleichterte auch die Aufrechterhaltung einer hohen Intransparenz bei der Entwicklung der THG-Berechnungsmethode im Zuge dessen unter anderem Ergebnisse nicht veröffentlicht oder nach politischer Interessenlage angepasst wurden. Darüber hinaus finanzierte der Verband der brasilianischen Zuckerrohrindustrie (UNICA) unter anderem Reisen von EU-Politikern nach Südamerika, um sie von den Bedingungen der dortigen Bioethanolproduktion zu überzeugen.

Bei Betrachtung des Prozessfortgangs in dieser dritten Phase fällt auf, dass informelle und intransparente Bedingungen – insbesondere im Sinne eingeschränkter und nicht-öffentlicher Treffen mit Stakeholdern – in den Monaten vor Erscheinen des KOM-Vorschlags eine immer wichtigere Rolle spielten. So übten beispielsweise die ‚Anti-Feed-In-Gruppe‘ und EFET großen Einfluss auf die erste inoffizielle Version des Vorschlags im Sommer 2007 aus und setzten eine grundlegende Liberalisierung des EE-Markts durch, was der vorherrschenden Mehrheitsposition deutlich widersprach.

Andererseits zeigt die Prozessentwicklung auch, dass Informalität die Klimaperformanz in Einzelfällen auch positiv beeinflussen kann. So etablierte sich im Jahr 2007 zwischen dem DG TREN-Mitarbeiter Tom Howse und Vertretern der EE-Industrie (vor allem aus dem K&W-Bereich) eine informelle ad hoc-Arbeitsbeziehung, die durchaus vorteilhafte Ergebnisse zeitigte (z.B. Regeln zur Mindest-EE-Nutzung bei Renovierungen und Neubauten). Diese positive Verbindung bleibt aber eine Einzelbeobachtung, weist doch die deutliche Mehrheit der empirischen Fakten auf einen negativen Effekt eines hohen Grades an Informalität und Intransparenz auf die Klimaperformanz hin. Auch zeigen die Beispiele Howse,

Hodson und die ‚Anti-Feed-in-Gruppe‘, wie stark die informellen Zugangs- und insbesondere die faktischen inhaltlichen Inklusionsbedingungen von den persönlichen Präferenzen einzelner Schlüsselakteure in der KOM abhängen. Die mangelhafte Verregelung der Beziehung zwischen der KOM und externen Stakeholdern erhöht somit die Risiken des Entstehens richtungsbestimmender Personen und Gruppen und somit selektiver und willkürlicher Inklusionsmuster.

Das *vierte* Beobachtungsfeld stellt eine naheliegende Folge des soeben angebrachten Punkts dar, wonach informelle Akteursbeziehungen eine inhaltlich entscheidende Rolle im Prozess spielten. So **entfaltete der Input formeller Prozessforen, die aus Klimaperformanzperspektive meist vergleichsweise ambitionierte Positionen vertraten, vorwiegend eine nur niedrige inhaltliche Relevanz.**

Faktisch stellten die meisten formellen Gremien und Veranstaltungen, mit denen die KOM nach außen ihren partizipativen Ansatz „vermarktete“ primär Höflichkeitsforen dar, in denen die Kompatibilität der KOM-Positionen getestet wurde. Weiterhin wurde dadurch einem breiten Akteurskreis sowie der Öffentlichkeit gegenüber der Anschein einer aktiven und relevanten Teilhabe suggeriert. Insbesondere Konsultationen erfüllten hier meist den Zweck eines Testumfelds um festzustellen, inwieweit der generelle Ansatz der KOM auf Zustimmung stößt. Kritisches Feedback oder das Aufzeigen alternativer Policy-Optionen wurde aber meist ignoriert. Ein zentraler Grund hierfür ist in den fehlenden Regeln für den Umgang mit Feedback aus konsultativen Foren und dessen Aufbereitung zu sehen.

Auch der *fünfte* Demokratie-Klimaperformanz-Nexus ist in enger Beziehung mit dem dritten Beobachtungsfeld zu sehen. Wo einerseits Informalität und Intransparenz negative klimaperformatorische Ergebnisse zeitigen, erscheint es im Umkehrschluss naheliegend, dass **Transparenz und Öffentlichkeit tendenziell eine repräsentativere Inklusion fördern und im vorliegenden Prozess auch positive „Klimaeffekte“ nach sich ziehen.**

Im dritten Prozessabschnitt war dieser Wirkmechanismus in den zentralen Policy-Bereichen der Vereinheitlichung von EE-Förder- und Handelsmechanismen wie auch bezüglich des EE-Ansatzes im Transportbereich anzutreffen. Wie beschrieben, stellten auf Seiten der KOM ein resolutes EE-Liberalisierungsparadigma sowie eine starke Fokussierung auf Biokraftstoffe das Ergebnis asymmetrischer Partizipationsbedingungen dar, welche durch Informalität und Intransparenz unterstützt bzw. erst ermöglicht wurden. So sahen die inoffiziellen Versionen des KOM-Entwurfs vor Januar 2008 – trotz einer klaren Mehrheit für einen zurückhaltenden Ansatz – zunächst einen obligatorischen EE-Zertifikatehandel vor. Ferner wurde die breit unterstützte Forderung von Rat, EP, NGOs, der Wissenschaft und weiten Teilen der Industrie nach einer gründlichen Nachhaltigkeitsanalyse von Biokraftstoffen durch die Kommission nur unvollständig erfüllt.

In der zweiten Jahreshälfte 2007 wurden die Debatten rund um die künftige EE-Richtlinie sowie die bisherige Positionierung der KOM zunehmend publik, unter anderem durch die Öffentlichkeitsarbeit von NGOs sowie die aufkommende ‚Food vs. Fuel‘-Diskussion. Dies führte nicht nur zu einer erhöhten Aufmerksamkeit der interessierten Öffentlichkeit an der Thematik, auch Regierungen, EU-Parlamentarier und andere Stakeholder erkannten zunehmend den Ernst der Lage. Daraufhin wuchs zum Jahreswechsel 2007/2008 der Druck auf die KOM bzw. die federführende DG TREN, Anpassungen in Richtung dominierender Positionen vorzunehmen. Aufgrund des fortgeschrittenen Prozesszeitpunkts erfolgte jener Druck allerdings primär informell und abseits der vorgesehenen Input-Kanäle (z.B. Brief von NGOs und Regierungen an Barroso gegen EE-Harmonisierung). Im Ergebnis wurde unter anderem ein unreglementierter EE-Zertifikatehandel verhindert und das EE-Transportziel – zunächst primär rhetorisch – über Biokraftstoffe hinaus erweitert. Auch wenn der Input in dieser kurzen Zeitspanne somit vor allem informell ablief und Anpassungen in erster Linie das Resultat politischen und öffentlichen Drucks (und keiner argumentativ geführten Debatte) darstellten, weist der finale KOM-Vorschlag so zumindest etwas stärker in die Richtung dominierender Mehrheitspositionen.

Das *sechste* Beobachtungsfeld stellt eher eine Möglichkeit denn einen im Zuge der empirischen Analyse deutlich ausgemachten Zusammenhang dar. So legen einige Interviewaussagen nahe, dass **eine eingeschränkte Öffentlichkeit von Diskussionsforen eine argumentativ und problemlösungsorientiert ausgerichtete Debatte erleichtern bzw. überhaupt erst ermöglichen kann** (z.B. unter Chatham House Rules). Vor dem Hintergrund des beschriebenen Prozessverlaufs und des Bagatellisierens möglicher Risiken durch einflussreiche Personen und Gruppen in der KOM, hätte ein entsprechender Austausch womöglich positive Klimaergebnisse generiert. Es bleibt abzuwarten, ob diese These im folgenden Analyseabschnitt bestätigt bzw. weiter ausdifferenziert werden kann.

Als *siebte* Beobachtung ist festzuhalten, dass **eine differenzierte Themenbearbeitung durch beteiligte Akteure – vor allem aus dem NGO-Bereich – deren Zugangs- und Inklusionschancen minderte, was negative Implikationen auf die klimaperformative Prozessentwicklung nach sich zog**.

Insbesondere bei der Biokraftstoffthematik legten sich die dominierenden Akteure der DG TREN sowie die Mehrheit der einbezogenen Industrieakteure früh und deutlich auf das Ziel eines hohen Biokraftstoffanteils mit möglichst niedrigen Nachhaltigkeitsstandards fest. Die Positionsänderungs- und Erweiterungsbereitschaft der involvierten Industriekreise war dabei deutlich durch ökonomische Interessen bestimmt. So wechselte beispielsweise auch die Ölindustrie im Zuge des Prozesses vom Lager der Biokraftstoffkritiker in das der Befürworter. Grund hierfür war die Einsicht, dass ein höherer EE-Anteil im Transportsektor nicht

mehr verhindert werden konnte und Biokraftstoffe im Vergleich zu einer Abkehr von ölba-  
sierten Produkten durch Beibehaltung des klassischen Verbrennungsmotors als das „kleinere  
Übel“ angesehen wurde.

NGOs positionierten sich auf der anderen Seite von Beginn an tendenziell kritischer als In-  
dustriakteure, zeigten aber auch eine stärkere inhaltliche Varianz (sowohl innerhalb als  
auch zwischen den Organisationen). Auch widmeten sie sich der Biokraftstoffthematik dif-  
ferenzierter als ihre Counterparts aus der Industrie. Während der WWF das 10%-Biokraft-  
stoffziel zurückhaltend unterstützte, sprachen sich andere NGOs gegen ein konkretes Ziel  
aber für die Förderung von Biokraftstoffen aus, während eine weitere Gruppe jedwede Bi-  
okraftstoffförderung ablehnte. Darüber hinaus wiesen insbesondere NGOs aus dem Ent-  
wicklungshilfebereich einerseits auf die Möglichkeiten für Kleinbauern durch neue Einnah-  
mequellen hin, sprachen andererseits aber auch Risiken für diese Bevölkerungsgruppe an  
(z.B. Vertreibung oder eingeschränkte Lebensmittelverfügbarkeit).

Als Reaktion auf den Strom neuer Erkenntnisse zu Nachhaltigkeitsrisiken nahm in der drit-  
ten Prozessphase auf Seiten der NGOs die Unterstützung für Biokraftstoffe insgesamt aller-  
dings stark ab. Eine ähnliche Entwicklung ist auch im EP zu beobachten (Entschließung aus  
September 2007 sehr viel kritischer als aus Dezember 2006). Diese Meinungsanpassung und  
-vielfalt wurde aber von den KOM-Schlüsselakteuren sowie den dominanten Stakeholdern  
der Industrie vereinfacht als Dichotomie (der WWF als einzige „rationale Stimme“ dafür,  
die sonstigen „Extremisten“ dagegen) sowie als Situation der Uneinigkeit dargestellt. Eine  
nuancierte Auseinandersetzung mit den zahlreichen Vor- und Nachteilen des hochkomple-  
xen Themas Biokraftstoffe führte somit de facto zu einer Verschlechterung der Inklusions-  
möglichkeiten durch die KOM, der zentralen Agenda-Setterin zu diesem Prozesszeitpunkt.  
Diese Beobachtung bestätigt somit die These, dass NGOs eher dazu befähigt sind, Interessen  
der Allgemeinheit in Politikprozessen zu repräsentieren.

Als *achte* und letzte Erkenntnis ist aus der Prozessanalyse zu schließen, **dass die Kommis-  
sion durch ihre Agenda-Setting-Funktion eine deutlich eingenge Themen- bzw. Prob-  
lembearbeitung vorantrieb, was sich negativ auf die Klimaperformanz auswirkte.** So-  
mit wird die Beobachtung des zweiten Prozesszeitraums bestätigt, wonach die KOM – und  
hier insbesondere die DG TREN – durch die Festlegung zu bearbeitender Themen den De-  
battenradius zuungunsten einer aus Klimaperspektive ambitionierten Problembearbeitung  
einschränkt.

Insbesondere im Biokraftstoffbereich schlug sich die Position der federführenden DG TREN  
deutlich in der Aufgabenstellung für beratende Gremien und Foren sowie in internen Ana-  
lysen nieder. So wurden im Streben nach einem einfachen Nachhaltigkeitssystem und einem  
hohen Biokraftstoffanteil kritische Fragen überhaupt nicht oder zu spät angegangen bzw.

Wissenslücken in Kauf genommen (z.B. Verfügbarkeit zusätzlicher Agrarflächen, ILUC, Marktreife Biokraftstoffe der zweiten Generation). Die deutliche und frühe Festlegung der KOM und die damit einhergehende Verengung des thematischen Horizonts der EE-Optionen im Transportbereich wie auch innerhalb der Biokraftstoffthematik selbst, beeinträchtigten die Rahmenbedingungen für einen offenen Austausch somit signifikant. Die Kommission nutzte ihre Position als Agenda-Setterin zum Vorantreiben eigener Präferenzen aus.

Sieben der acht aufgeführten Beobachtungsfelder weisen somit mittel oder unmittelbar auf einen negativen Einfluss demokratisch illegitimer Prozesselemente auf die Klimaperformance hin. Die folgende Vorstellung und Analyse des vierten Prozesszeitraums wird zeigen, ob entsprechende Wirkmechanismen auch im formellen Teil des Mitentscheidungsverfahrens auszumachen sind.

### **11.5 Januar 2008 bis Dezember 2008 – Scheuklappen-Kompromiss**

„I mean in the end, of course, everything that wasn't taken up was sort of postponed. (...) [I]n the end all the things that were raised by NGOs somehow ended up as part of the deal, but mostly as something that had to be addressed later on, and not in a very satisfactory way of course.“

„[A]ll the good stuff we achieved, we achieved through the Parliament. And (...) then they went into the Trilogue, and then we lost a lot of stuff. Essentially because we had a hostile Commission and a hostile Council on biofuels.“

*(ZGO 4 (14f) und ZGO 3 (31f) über Einflussmöglichkeiten mit Fokus auf dem Biokraftstoffbereich)*

Die Betrachtung des vierten Zeitraums beginnt wiederum mit einer zusammenfassenden themen- und akteursspezifischen Übersicht der formellen Prozessphase. In fünf EE-Feldern (Strom, K&W, Transport, Kooperation, Ziele) wird zunächst die inhaltliche Debatte im Jahr 2008 entsprechend dargestellt und aus klimaperformativer Perspektive bewertet. Jeweils im Anschluss an die Themenblöcke findet eine Analyse der Inklusions- und Positionsänderungs- bzw. anpassungsmuster statt. Im zweiten Teil folgt eine themenübergreifende Beurteilung der verbleibenden Indikatorengruppen zur Bewertung der demokratischen Qualität (Nachvollziehbarkeit, Zugang etc.). Als letzter Punkt folgt auch hier eine integrierte Betrachtung des Demokratie-Klimaperformance-Nexus.

### 11.5.1 EE-Stromerzeugung – Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment

Die erste relevante Prozessentwicklung im Feld der erneuerbaren Stromproduktion stellt die von Spanien aufgestellte Forderung nach einem Ausbau der grenzüberschreitenden Leitungskapazität während einer TTE-Ratssitzung am 28. Februar 2008 dar. Fände dies nicht statt, so die spanische Delegation, sei die Erreichung des nationalen EE-Ziels gefährdet (Rat 2008q: 5). Darüber hinaus spricht sich Italien für die Möglichkeit uneingeschränkter EE-Stromimporte aus Drittländern aus, unabhängig davon, ob die erneuerbare Energie in Neu- oder Altanlagen hergestellt wurde (Rat 2008c: 6).

Rund zwei Wochen später schlägt Turmes am 13. Mai 2008 im ‚Draft Report‘ des ITRE-Ausschusses Änderungen bzw. Erweiterungen des KOM-Vorschlags in drei Bereichen vor (EP 2008a). *Erstens* soll EE-Strom aus Drittländern nur dann zu einem EE-Ziel eines Mitgliedstaats anrechenbar sein, wenn dort ebenfalls vergleichbare und verbindliche EE-Ziele beschlossen wurden (Art. 5 Abs. 9 KOM-V; Amendment 39, EP 2008a: 31f). Das Prinzip der Zusätzlichkeit wird somit gestärkt. *Zweitens* wird explizit die Sicherstellung einer *prioritären* EE-Stromübertragung und -verteilung durch die Netzbetreiber festgeschrieben (Art. 14 Abs. 2 KOM-V; Amendment 95, EP 2008a: 69f). *Drittens* soll die Weisungsbefugnis der Mitgliedstaaten gegenüber den Netzbetreibern sowohl in finanzieller als auch in strategisch-operativer Hinsicht zunehmen. So sollen nationale Stellen eine *vollständige* Kostenübernahme verlangen können, was sich neben dem Netzanschluss nun auch auf EE-relevante Netzverstärkungen und einen verbesserten Betrieb bezieht (Art. 14 Abs. 3 KOM-V; Amendment 100, EP 2008a: 73). Die Rahmenbedingungen zum Ausbau und zur Erneuerung der Strominfrastruktur würden auf Grundlage des ‚Draft Reports‘ somit deutlich verbessert werden, wozu Turmes insbesondere Forderungen der EE-Industrie und der Umweltverbände aus der dritten Prozessphase aufgreift. Andererseits schlagen sich Positionen der konventionellen Stromproduzenten (vor allem von EURELECTRIC) im Bericht nicht nieder (EP 2: 4).

Allerdings zeigen im Folgenden sowohl die Debatte im Rat als auch das Feedback aus den Reihen des ITRE-Ausschusses in eine weniger ambitionierte Richtung. So unterstützen sämtliche Mitgliedstaaten Anfang Juni die Formulierung der Kommission, wonach EE-Strom zwar prioritären Netzzugang genießt, dessen Übertragung und Verteilung aber nur „*gewährleistet*“ werden müsse. Großbritannien geht bereits diese Verpflichtung zu weit (Rat 2008ac: 10). Darüber hinaus zeigen sich auch die ITRE-Mitglieder hinsichtlich der Frage des prioritären Netzzugangs von EE-Strom gespalten, so setzen sich etwa ebenso viele

Anträge für eine zurückhaltendere Regelsetzung ein (5) wie für ein ambitionierteres Vorgehen (4).<sup>122</sup> Bei Berücksichtigung von EE-Strom aus Drittländern fordern drei Eingaben ein liberaleres Vorgehen (z.B. Berücksichtigung älterer Anlagen, Möglichkeit eines statistischen EE-Transfers), was allerdings die Zusätzlichkeit der EE-Produktion gefährden könnte. Nur ein Antrag setzt sich für die von Turmes vorgeschlagene zusätzliche Bedingung der EE-Zielfestlegung im Drittstaat ein. Was den Ausbau der Strominfrastruktur angeht, weisen allerdings sämtliche fünf Eingaben in eine ambitioniertere Richtung und plädieren unter anderem für konkrete Maßnahmen zur Entwicklung eines ‚Smart Grid‘.

Mitte September 2008 meldet sich die Präsidentschaft mit einer Zusammenfassung des aktuellen Debattenstatus im Rat zu Wort. Demnach unterstützt eine Mehrheit der Mitgliedstaaten die von der KOM vorgeschlagenen Voraussetzungen zur Nutzung von EE-Strom aus Drittländern (physischer Verbrauch in EU, Anlage nach Inkrafttreten der Richtlinie in Betrieb genommen, keine Förderung). Einige Delegationen stellen sich gegen die erstgenannte Voraussetzung und fordern die Möglichkeit des virtuellen Stromtransfers (Rat 2008al: 20). Ferner schlägt die französische Präsidentschaft vor, EE-Stromimporte nur dann zuzulassen, wenn EE-Anlagen im Zuge gemeinsamer Projekte unter Beteiligung von EU-Mitgliedstaaten erbaut oder erweitert wurden (Rat 2008al: 20). Diese zusätzliche Barriere dient einzig dem Interesse der EU-Wirtschaft und schränkt die Nutzung von EE-Potential aus Drittstaaten unnötig ein. In Bezug auf Netzzugang, -übertragung und -verteilung von EE-Strom signalisiert ebenfalls eine Mehrheit der Delegationen ihre Unterstützung des KOM-Vorschlags (Art. 14 Abs. 1 und 2 KOM-V). Die Präsidentschaft setzt sich an dieser Stelle für eine Abschwächung der KOM-Formulierung ein, indem sie sich für einen „garantierten oder prioritären Netzzugang“ einsetzt (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 KOM-V: „vorrangigen Netzzugang“, Rat 2008al: 23f).

Der finale ITRE-Standpunkt vom 26. September 2009<sup>123</sup> schlägt in sämtlichen Feldern ein ambitionierteres Vorgehen als Rat und KOM vor. *Erstens* müsse der Netzbetreiber demnach Zugang, Übertragung und Verteilung von EE-Strom *vorrangig* sicherstellen und die Kosten für die Einspeisung sämtlicher EE übernehmen. Kann er den Anschluss von EE-Strom an das Netz (auch von EE-K&W und EE-Gas) nicht innerhalb von zwei Jahren gewährleisten, sollen dem Betreiber Sanktionen auferlegt werden können. *Zweitens* verabschieden die Parlamentarier zwei neue Voraussetzungen für die Nutzung von EE-Strom aus Drittländern: (1) Das Bestehen „ähnlich ehrgeiziger“ EE-Ziele wie in der EU sowie (2) der Ausschluss eines verminderten domestischen EE-Verbrauchs durch Exporte in die EU. *Drittens* werden neue

---

<sup>122</sup> Sämtliche Literaturhinweise und detaillierte Beschreibungen zu den umfangreichen ITRE-Änderungsanträgen (Juni/Juli 2008) finden sich in Annex 8. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird im gesamten Auswertungsteil auf eine wiederholte Aufführung der Literaturhinweise verzichtet.

<sup>123</sup> Wie schon hinsichtlich der Änderungsanträge finden sich sämtliche Literaturhinweise zum finalen ITRE-Standpunkt in Annex 8. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird im gesamten Auswertungsteil auf eine wiederholte Aufführung verzichtet.

finanzielle und konkrete infrastrukturelle Verantwortlichkeiten für die Mitgliedstaaten festgelegt (u.a. Ausbau/Entwicklung intelligenter Netze, besserer Zugang von EE-Projekten zu Finanzmitteln, Ausbau der Wind- und Solarkapazitäten in der Mittelmeerregion zwischen EU- und Nicht-EU-Staaten).

Anfang Oktober 2008 veröffentlicht die Präsidentschaft lediglich die Information, dass eine Mehrheit der Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Erleichterung der Netzeinbindung von EE-Strom unterstützt, ohne konkreter zu werden (Rat 2008ar: 13). Auf der anderen Seite spricht sich eine Mehrheit für die Beschränkung von EE-Stromimporten in die EU aus. Demnach sollen solche Importe nur dann stattfinden dürfen, wenn die Elektrizität *erstens* physisch in der EU verbraucht wird und sie *zweitens* im Zuge eines gemeinsamen Projekts zwischen mindestens einem EU-Mitgliedstaat und dem Drittstaat produziert wurde (Rat 2008ar: 14). Die ökonomischen Interessen der europäischen Energiewirtschaft würden somit gewahrt. Darüber hinaus wird die vom ITRE-Ausschuss verabschiedete Voraussetzung des Bestehens ähnlich ehrgeiziger EE-Ziele im Drittland wie in der EU mehrheitlich nicht unterstützt (Rat 2008ar: 14).

Im Folgenden Basisdokument des Rates für die Trilogverhandlungen vom 24. Oktober 2008 wird der KOM-Vorschlag – im deutlichen Gegensatz zur ITRE-Position – an zwei entscheidenden Stellen abgeschwächt und bleibt sonst unverändert. So sollen die Mitgliedstaaten nur noch einen „vorrangigen oder garantierten Netzzugang“ für EE-Strom sicherstellen (Art. 14 Abs. 2 KOM-V, Rat 2008au: 36, eigene Hervorhebung). Ferner sollen Übertragungsnetzbetreiber nur insofern einen Vorrang für EE-Strom gewähren „as the operation of the national electricity system“ dies erlaubt (KOM-V: „security“) (Art. 14 Abs. 2 KOM-V, Rat 2008au: 36, eigene Hervorhebung). Hinsichtlich der Hinzurechnung von EE-Stromimporten aus Drittländern spricht sich der Rat für folgende Voraussetzungen aus: physischer Verbrauch in EU; EE-Elektrizität aus Anlage, die nach Inkrafttreten der Richtlinie im Zuge eines gemeinsamen Projekts ihren Betrieb aufnahm oder erweitert wurde (Kooperation mit privaten Marktteilnehmern möglich); EE-Elektrizität darf keine Förderung in Drittland erhalten haben (ausgenommen Investitionsförderung für Anlage) (Rat 2008au: 24f). Laut Informationen eines EP-Mitarbeiters treten einige Mitgliedstaaten (v.a. Italien) zu diesem Zeitpunkt aber nach wie vor für die Möglichkeit eines hohen und möglichst unreglementierten EE-Stromimports aus Drittländern ein (EP 2: 11).

Während der Trilogverhandlungen selbst seien insbesondere die Themen Reichweite des prioritären Netzzugangs für EE-Strom wie auch Anrechenbarkeit von EE-Strom aus Drittstaaten zentrale und kritische Verhandlungspunkte gewesen (EP 8: 1f; Rat 1: 30ff; EP 2: 11). Nach den ersten Trilogon fordert das EP Anfang November, dass bei EE-Stromimporten aus Drittländern eine Mindestmenge im Erzeugerland bleiben müsse sowie eine Klarstellung,

wie hoch der EE-Stromanteil eines Drittlandes am EE-Ziel eines EU-Mitgliedstaats maximal sein darf (Rat 2008av: 5f).

Die finale Richtlinie legt hierzu in Art. 9 Abs. 1 und 2 folgenden Rechtsrahmen fest:

„(1) Ein oder mehrere Mitgliedstaaten können mit einem oder mehreren Drittländern bei allen Arten gemeinsamer Projekte zur Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen zusammenarbeiten. Die Zusammenarbeit kann private Betreiber einschließen.

(2) Aus erneuerbaren Energiequellen in einem Drittland erzeugte Elektrizität wird bei der Bewertung der Erfüllung der die nationalen Gesamtziele betreffenden Anforderungen dieser Richtlinie nur berücksichtigt, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

a) Die Elektrizität wird in der Gemeinschaft verbraucht (...)

b) die Elektrizität wird im Rahmen eines gemeinsamen Projekts gemäß Absatz 1 in einer neu gebauten Anlage erzeugt, die nach dem 25. Juni 2009 in Betrieb genommen wurde, oder mittels der erhöhten Kapazität einer Anlage, die nach Inkrafttreten dieser Richtlinie umgerüstet wurde; und

c) für die erzeugte und exportierte Elektrizitätsmenge wurden außer Investitionsbeihilfen für die Anlage keine Beihilfen aus einer Förderregelung eines Drittlands gewährt.“

Somit spiegelt die Richtlinie an dieser Stelle, insbesondere aufgrund der Bedingung, dass es sich um Drittland-EE-Strom aus einem „Gemeinsamen Projekt“ handeln muss, tendenziell stärker die Position des Rates wider. Andererseits wird durch den Ausschluss des Imports von subventioniertem EE-Strom eines Drittlandes in die EU zumindest der Zusätzlichkeitsforderung des EP in Teilen entsprochen.

Die übrigen Punkte zur EE-Stromproduktion, -übertragung und -verteilung werden in Artikel 16 der EE-Richtlinie festgelegt („Netzzugang und Betrieb“), dessen relevante Absätze im Folgenden aufgeführt werden:

„(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen geeignete Schritte, um die Übertragungs- und Verteilernetzinfrastruktur, intelligente Netze, Speicheranlagen und das Elektrizitätssystem auszubauen, um den sicheren Betrieb des Elektrizitätssystems zu ermöglichen, während der Weiterentwicklung der Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energiequellen Rechnung getragen wird, was die Zusammenschaltung zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten einschließt.“

Artikel 16 Abs. 1 EE-RL spezifiziert und erweitert somit die „erforderlichen Schritte“ der Mitgliedstaaten zum Aufbau einer angemessenen Netzinfrastruktur im Gegensatz zum KOM-Vorschlag deutlich, bleibt im Kern jedoch unverbindlich. Obwohl sich einige Forderungen des EP somit inhaltlich in der Richtlinie wiederfinden (u.a. neue Verbindungen zu Drittländern), ging das Parlament im Hinblick auf die rechtliche Bindungswirkung jener Elemente weiter.

„(2) Vorbehaltlich der zur Wahrung der Zuverlässigkeit und der Sicherheit des Netzes zu erfüllenden Anforderungen (...), a) (...);

b) sehen die Mitgliedstaaten außerdem entweder einen vorrangigen Netzzugang oder einen garantierten Netzzugang für Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen vor;

c) stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Betreiber der Übertragungsnetze (...) Erzeugungsanlagen Vorrang gewähren, in denen erneuerbare Energiequellen eingesetzt werden, soweit der sichere Betrieb des nationalen Elektrizitätssystems dies zulässt.“ (eigene Hervorhebung)

Der Rat konnte sich an dieser Stelle mit seiner Forderung nach Sicherstellung eines vorrangigen *oder* eines garantierten Netzzugangs durchsetzen, was ein weniger ambitioniertes Vorgehen impliziert als vom EP beschlossen und von der KOM nahegelegt. Ebenso wollte das EP die Vorrangigkeitsregelung auch auf EE-K&W und -Gas ausweiten, was ebenfalls nicht umgesetzt wurde. Stattdessen sollen Mitgliedstaaten laut Art. 16 Abs. 9 EE-RL die Notwendigkeit einer Ausweitung der Gasnetzinfrastuktur zur Einspeisung von EE-Gas lediglich „prüfen“. Vergleichbares gilt für den EE-K&W-Bereich, in dem Mitgliedstaaten „gegebenenfalls“ Schritte zur Entwicklung der Infrastruktur für eine höhere EE-Aufnahme unternehmen sollen (Art. 16 Abs. 11 EE-RL). Gleichzeitig konnte das Parlament gewährleisten, dass Übertragungsnetzbetreiber nur in den Fällen einen vorrangigen Umgang mit EE-Strom aussetzen können, in denen der „sichere Betrieb“ des Netzes gefährdet ist. Der Rat wollte hier bereits den Betrieb an sich als Ausnahmegrund verankert sehen, was einen deutlich abgemilderten Schutz von EE-Strom nach sich gezogen hätte. Die Einschätzung des EP, wonach die Parlamentarier in den Trilogien eine Schlüsselrolle bei der Gewährleistung angemessener Zugangsbedingungen von EE-Strom zum Netz gespielt hätten, kann vor diesem Hintergrund allerdings trotzdem nur eingeschränkt bestätigt werden (EP 2009).

„(4) Die Mitgliedstaaten können gegebenenfalls von den Betreibern der Übertragungs- und Verteilernetze verlangen, die in Absatz 3 genannten Kosten<sup>124</sup> vollständig oder teilweise zu übernehmen.“

Die EE-Richtlinie bleibt an dieser Stelle – wie vom Rat gefordert – hinsichtlich der Kostenregelung auf der Linie der Kommission. Das EP wollte hier bedeutend weiter gehen, indem zum einen die Einschränkung durch „gegebenenfalls“ und andererseits die Einengung auf EE-Strom wegfallen sollten (v.a. EE-K&W-Produzenten hätten so zusätzlich profitiert).

In Bezug auf die **Inklusion** von Positionen nichtstaatlicher Akteure durch Rat und EP ist zu konstatieren, dass erstgenannte Institution eher Positionen der konventionellen Energie- und Elektrizitätsbranche vertrat während das EP – zumindest im finalen ITRE-Bericht – in erster Linie an Standpunkte der EE-Branche und von Umweltverbänden anknüpfte. Hinsichtlich der angemessenen Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen innerhalb der beiden Institutionen liegen keine eindeutigen Hinweise auf eine Asymmetrie vor, obgleich eine gewisse inhaltliche Diskrepanz zwischen den ITRE-Änderungsvorschlägen und dem finalen Standpunkt auffällt. Wurde in den Eingaben insbesondere der prioritäre Netzzugang von EE-

---

<sup>124</sup> „Kosten für technische Anpassungen wie Netzanschlüsse und Netzverstärkungen, verbesserter Netzbetrieb und Regeln für die nichtdiskriminierende Anwendung der Netzkodizes“ (nur bezüglich EE-Strom) (Art. 16 Abs. 3 Satz 1 EE-RL).

Strom von einigen Parlamentariern noch kritisch beurteilt, wird dieser im endgültigen Bericht deutlich ausgeweitet. Auf Seiten des Rates sind die stets in eine weniger ambitionierte Richtung weisenden Empfehlungen der französischen Ratspräsidentschaft augenfällig, die sich alle in der finalen Richtlinie wiederfinden. Im Hinblick auf den inhaltlichen Niederschlag von Rat- und EP-Positionen auf die Richtlinie ist eine Dominanz mitgliedstaatlicher Standpunkte festzustellen, obgleich die Parlamentarier an einigen wichtigen Stellen Kompromisse erzielen konnten (z.B. Art. 9 Abs. 2 Buchstabe c); Art. 16 Abs. 2 Buchstabe c)).

Was Muster der **Positionsänderung und -erweiterung** betrifft, ist eine Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Positionen auf EP-Seite deutlich nachvollziehbar, während sich der Rat von Beginn an eng am Kommissionsvorschlag orientiert.

### **11.5.2 EE-K&W-Bereich – Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment**

Die Wärme- und Kälteproduktion aus erneuerbaren Energiequellen sowie die Berücksichtigung von EE im Gebäudesektor standen auch in der formellen Prozessphase, wie bereits in den vorangegangenen Zeiträumen, nicht im Fokus der Debatte (Industrie 2: 17). Nur einige EU-Parlamentarier, allen voran Mechthild Rothe, setzten sich für diese Bereiche ein und sorgten maßgeblich für deren Berücksichtigung im KOM-Vorschlag (siehe letzter Prozesszeitraum). So legt Art. 12 Abs. 3 KOM-V fest, dass die „Installation von Geräten und Systemen für die Erzeugung von Wärme, Kälte und Strom aus erneuerbaren Energiequellen“ bei Neubauten und Renovierungen „in Erwägung gezogen“ werden soll. Weiterhin sollen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 12 Abs. 4 KOM-V in ihren Bauvorschriften eine EE-Mindestnutzung in „neuen oder renovierten“ Gebäuden „verlangen“, es sei denn, es handelt sich (a) um besonders energieeffiziente Gebäude (z.B. Passivenergiehäuser) oder es besteht (b) eine beschränkte EE-Verfügbarkeit vor Ort.

Der erste ‚Draft Report‘ des ITRE-Berichterstatters Claude Turmes von Mitte Mai 2008 sieht in Bezug auf Art. 12 Abs. 3 KOM-V eine „Sicherstellung“ der EE-Nutzung bei Neubauten und Renovierungen vor. Daneben streicht er die beiden Ausnahmeregelungen in Art. 12 Abs. 4 KOM-V (Amendment 85, EP 2008a: 63) und führt unter anderem folgende neue Regelungen ein: verbindliche Vorgaben für „Plus-Energie-Haus“-Konzepte ab 2015 (Amendment 86, EP 2008a: 64), Nutzung der Dächer öffentlicher Gebäude für private EE-Investitionen (Amendment 86, EP 2008a: 64), Schaffung finanzieller Anreize zum Ausbau des EE-K&W- sowie des Fernheizungs- und Fernkühlungsnetz auf nationaler Ebene (Amendment 109, EP 2008a: 78; Amendment 111, EP 2008a: 79). Der Report greift somit zahlreiche Forderungen aus der EP-Entschließung von 2007 auf bzw. konkretisiert diese, ohne allerdings wiederholt ein Mindest-EE-K&W-Anteil von 20% bis 2020 zu fordern. Im

Gegensatz zum KOM-Vorschlag weisen sämtliche Forderungen in eine deutlich ambitioniertere Richtung.

Laut eines Vertreters der EE-Industrie waren Rothe und Turmes in dieser Phase die einflussreichsten EP-Akteure in diesem Themenfeld und wandten sich teils direkt mit konkreten Formulierungs- oder Machbarkeitsfragen an die EE-Lobby (Industrie 2: 13). Trotz dieses intensiven Austauschs seien die beiden aber „sehr selbständig“ geblieben und hätten in keinem Fall „blindlings Sachen übernommen“ (Industrie 2: 13). Der Repräsentant der EE-Industrie räumt zwar ein, dass Turmes und Rothe aufgrund ihres Nachhaltigkeitsverständnisses tendenziell Input von EE-Seite vergleichsweise offen gegenüberstanden, dies aber durch gegensätzliche Überzeugungen anderer Parlamentarier im ITRE-Ausschuss ausgeglichen worden sei (Industrie 2: 13f).

Im Folgenden meldet sich Anfang Juni 2008 erstmals der Rat zu EE-K&W-Fragen bzw. dem EE-Einsatz im Gebäudebereich zu Wort. So sind einige Delegationen der Ansicht, dass Art. 12 Abs. 4 KOM-V zur verbindlichen Festschreibung der EE-Nutzung in den nationalen Bauvorschriften in Empfehlungen umzuwandeln sei (Rat 2008aa: 19; Rat 2008ag: 27). Dies entspricht in der Tendenz auch zehn Eingaben von Mitgliedern des ITRE-Ausschusses als Reaktion zum ‚Draft Report‘. Andererseits plädieren beinahe ebenso viele Parlamentarier an dieser Stelle für eine stringenteren Regelsetzung, z.B. durch die Streichung der Ausnahmeregelungen (9).

Hinsichtlich der Berücksichtigung von EE-Technologien bei Neubauten und Renovierungen (Art. 12 Abs. 3 KOM-V) setzen sich sämtliche Eingaben für einen ehrgeizigeren Ansatz ein (4), wobei die Mehrheit eine verbindliche Festschreibung fordert (3). Weitere Änderungsanträge betreffen eine stärkere nationale Förderung von Energieüberschuss-Konzepten und deren verbindliche Festschreibung bis 2015/2020 (2), die Nutzung von Dächern öffentlicher Gebäude für private EE-Investitionen (1) sowie weitere steuerliche Anreize für den EE-Ausbau in Wohneinheiten unter 200m<sup>2</sup> (1).

Mitte September 2008 informiert die Präsidentschaft darüber, dass die Delegationen einer verbindlichen EE-Mindestnutzung (Art. 12 Abs. 4 KOM-V) mehrheitlich ablehnend gegenüberstehen. Einige setzen sich für eine ersatzlose Streichung oder eine Abschwächung der Regelung ein (z.B. Geltung nur für neue Gebäude), wobei andere einen stärkeren Fokus auf Energieeffizienz anstatt EE als sinnvoll erachten. Vor diesem Hintergrund schlägt die Präsidentschaft vor, eine EE-Mindestnutzung nur dann in die nationalen Bauvorschriften aufzunehmen, wenn diese als mindestens genauso effizient anzusehen sind wie Energieeffizienzmaßnahmen. Ferner solle diese Regelung für Renovierungen nur „whenever appropriate“ gelten (Rat 2008al: 22).

In deutlicher Abgrenzung zur Ratsposition beschließen die ITRE-Mitglieder in ihrem finalen Standpunkt vom 26. September 2008 insofern eine Verschärfung von Art. 12 Abs. 4 KOM-V, als dass eine EE-Mindestnutzung nun explizit für neue *und* renovierte Gebäude auf nationaler Ebene festgeschrieben werden soll. Daneben müsse die Nutzung von EE-Technologien bei Neubauten und Renovierungen nicht mehr nur „in Erwägung“ gezogen, sondern durch die Mitgliedstaaten „sichergestellt“ werden. Als neue Regelungen stimmen die Parlamentarier für verbindliche Energieüberschusskonzepte ab 2015 sowie eine Kopplung sämtlicher Infrastruktursubventionen an Energieeinsparungen oder einen EE-Ausbau (EP 2008f: 109ff).

Am 7. Oktober 2008 informiert die Präsidentschaft nochmals über die breite Ablehnung der EE-Mindestquote (Rat 2008ar: 12f), was auch im Basisdokument des Rates zu den Trilogverhandlungen bestätigt wird (Rat 2008au: 12f). Auch Art. 12 Abs. 3 des Kommissionsvorschlags wird im Ambitioniertheitsgrad deutlich abgeschwächt, indem Mitgliedstaaten zur Nutzung von EE-Technologien lediglich „ermutigen“ sollen anstatt diese zu „verlangen“ (Rat 2008ar: 12f).

In der finalen Richtlinie werden die gebäuderelevanten Themenfelder in Artikel 13 behandelt. Der folgende Abschnitt betrachtet die einschlägigen Absätze im Einzelnen.

„(3) Die Mitgliedstaaten empfehlen allen Akteuren (...), dass bei der Planung, dem Entwurf, dem Bau und der Renovierung von Industrie- oder Wohngebieten die Installation von Anlagen und Systemen für die Nutzung von Elektrizität, Wärme und Kälte aus erneuerbaren Energiequellen und für Fernwärme und -kälte vorgesehen wird. Insbesondere ermutigen die Mitgliedstaaten lokale und regionale Verwaltungsstellen, Wärme und Kälte aus erneuerbaren Energiequellen, soweit angemessen, in die Planung der städtischen Infrastruktur einzubeziehen.“ (eigene Hervorhebung)

Art. 13 Abs. 3 EE-RL verharrt hinsichtlich der EE-Nutzung in Neubauten und bei Renovierungen inhaltlich somit auf dem unverbindlichen Niveau des Kommissionsvorschlags, was klar der Position des Rates entspricht und der des EP zuwiderläuft.

(4, erster Satz) „Die Mitgliedstaaten nehmen in ihren Bauvorschriften und Regelwerke geeignete Maßnahmen auf, um den Anteil aller Arten von Energie aus erneuerbaren Quellen im Gebäudebereich zu erhöhen.“

(4, dritter Satz) „Bis spätestens zum 31. Dezember 2014 schreiben die Mitgliedstaaten in ihren Bauvorschriften und Regelwerken oder auf andere Weise mit vergleichbarem Ergebnis, sofern angemessen, vor, dass in neuen Gebäuden und in bestehenden Gebäuden, an denen größere Renovierungsarbeiten vorgenommen werden, ein Mindestmaß an Energie aus erneuerbaren Quellen genutzt wird.“ (eigene Hervorhebung)

Im folgenden Art. 13 Abs. 4 EE-RL wird deutlich, dass die finale EE-Richtlinie auch auf eine verbindliche Festlegung eines EE-Mindestanteils in den nationalen Bauvorschriften für neue und renovierte Gebäude verzichtet. Somit konnte sich auch an dieser Stelle der Rat klar gegen das Parlament durchsetzen.

„(5) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass neu errichtete öffentliche Gebäude sowie bestehende öffentliche Gebäude, an denen größere Renovierungsmaßnahmen vorgenommen werden, auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ab dem 1. Januar 2012 eine Vorbildfunktion im Rahmen dieser Richtlinie erfüllen. Die Mitgliedstaaten können unter anderem zulassen, dass diese Verpflichtung durch die Einhaltung von Normen für Nullenergiehäuser oder dadurch erfüllt wird, dass die Dächer öffentlicher oder gemischt privat und öffentlich genutzter Gebäude durch Dritte für Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen genutzt werden.“

Art. 13 Abs. 5 EE-RL greift einige Forderungen des EP auf (vor allem EE-Nutzung von Dächern öffentlicher Gebäude durch Dritte, Verpflichtungen für Nullenergiehäuser), bleibt aber in sämtlichen Punkten unverbindlich. Dieser Absatz ist daher eher als gesichtswahrendes „Pseudo-Zugeständnis“ an die Parlamentarier zu werten. So räumt auch ein Mitglied der Trilogdelegation des EP ein, dass unter dem Strich insbesondere in diesem Feld der Richtlinie starke Zugeständnisse an die Mitgliedstaaten gemacht wurden (EP 1: 11f).

Im Hinblick auf die **Inklusion** der Standpunkte von Rat und EP fällt das Missverhältnis hier somit noch stärker zuungunsten des EP aus als im vorangegangenen Themenfeld. Innerhalb der Institutionen deutet wiederum nichts auf eine deutliche Dominanz bestimmter Positionen hin, wobei auch hier auffällt, dass sich die kritischen Stimmen zu Art. 12 Abs. 4 KOM-V einiger ITRE-Mitglieder nicht im finalen Standpunkt des Ausschusses wiederfinden (der allerdings mit breiter Mehrheit angenommen wurde). In Bezug auf **Positionsänderungen und -erweiterungen** ist wiederum die starke Spezifizierung und Ausweitung des Themenfeldes durch die Einbringung neuer ambitionierter Vorschriften durch das EP augenscheinlich. Die Mitgliedstaaten reagieren von Beginn an zurückhaltend auf die ihrer Ansicht nach zu ehrgeizigen Vorschläge der KOM, was sich im Laufe der formellen Prozessphase weiter verstärkt und letztlich zu einer deutlichen Abmilderung des Ambitionsgrades führt.

### 11.5.3 Biokraftstoffe und Nachhaltigkeitskriterien

Die Frage der nachhaltigen Biokraftstoffnutzung bleibt auch nach der Empfehlung der Kommission, ein 10%-Ziel für den EE-Anteil im Verkehrssektor anstatt eines reinen Biokraftstoffziels festzulegen, einer der Hauptdiskussionspunkte in der formellen Prozessphase. Um eine übersichtliche Darstellung der Debatte zu gewährleisten, wird der Themenkomplex im Folgenden auf sechs Hauptdiskussionsstränge aufgeteilt: (1) EE-Ziel im Verkehrssektor und allgemeine Einstellung zu Biokraftstoffen, (2) Nachhaltigkeitskriterien für sämtliche Biomasse zur Energieerzeugung, (3) Mindest-THG-Einsparung, (4) Kriterien zum Schutz der Biodiversität, kohlenstoffreicher Flächen sowie der Wasser-, Luft- und Bodenqualität, (5) soziale Nachhaltigkeit und (6) THG-Berechnungsansatz. Übergreifende Inklusions- und Anpassungsmuster werden in separaten Unterkapiteln dargestellt.

### 11.5.3.1 EE-Ziel im Verkehrssektor und allgemeine Einstellung zu Biokraftstoffen

Als erster Teilaspekt der Biokraftstoffdiskussion werden im Folgenden generelle Einstellungen zu dieser Kraftstoffoption und sich daraus ergebende Positionen zum EE-Ziel im Verkehrssektor vorgestellt.

Eine zentrale flankierende Rahmenbedingung dieses Themenfelds stellte die lebhaft öffentliche Debatte zum Zusammenhang zwischen der zunehmenden Biokraftstoffnachfrage und Preissteigerungen bei Grundnahrungsmitteln Ende 2007/Anfang 2008 dar („Food vs. Fuel“-Debatte). Parallel hierzu nahm auch die Anzahl kritischer Studien von Seiten der Wissenschaft und internationaler Organisationen, in denen die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen in Zweifel gezogen wurde, in diesem Zeitraum (und über das gesamte Jahr 2008 hinweg) stark zu (u.a. in Studien der OECD, der FAO und des „International Monetary Fund“, IMF)<sup>125</sup> (Pous 2009: 4).

Viele dieser Analysen beziehen sich in ihrer Kritik direkt auf den Kommissionsvorschlag und beanstanden das 10%-Ziel und/oder die Nachhaltigkeitskriterien scharf (z.B. Gallagher Review). Zum Teil wird diese Missbilligung auch von prominenten Vertretern internationaler Organisationen formuliert, wie beispielsweise dem ehemaligen UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Jean Ziegler. Daneben ist auch aus den Reihen der Kommission selbst teils deutliche Kritik zu vernehmen, unter anderem von den Kommissaren Stavros Dimas (Umwelt) und Louis Michel (Entwicklung). Ferner spricht sich auch die Forschungsstelle der KOM auf Grundlage eigener Analysen sowie einer Sichtung des wissenschaftlichen Erkenntnisstandes gänzlich gegen Biokraftstoffe als EE-Option in einer künftigen EE-Strategie der EU aus (Corporate Europe Observatory 2008).

Einige Policy-Akteure weisen die allgegenwärtige Biokraftstoffkritik allerdings mit dem Hinweis darauf zurück, dass der KOM-Vorschlag ein EE-Ziel im Verkehrssektor und eben kein ausschließliches Biokraftstoffziel beinhalte (EP 5: 4f). Einer der Hauptgründe für diese Ausweitung des Zielhorizonts durch die Kommission sei die Einsicht gewesen, dass die Voraussetzungen des Europäischen Rates für ein reines Biokraftstoffziel – nachhaltige Produktionsbedingungen und die kommerzielle Verfügbarkeit der zweiten Generation – nicht erfüllt seien (EP 5: 4f). Gleichzeitig sind sich die involvierten Akteure zu diesem Zeitpunkt allerdings durchaus darüber bewusst, dass *faktisch* das Gros eines künftigen EE-Verkehrsziels

---

<sup>125</sup> Die Aussagen einiger Studien (z.B. Gallagher Review, Working Paper der Weltbank, Analyse der Gemeinsamen Forschungsstelle der KOM) werden im folgenden Überblick thematisiert.

dennoch durch Biokraftstoffe gedeckt werden würde (Industrie 3: 10ff). Die (zumindest rhetorische) Öffnung des Ziels fand somit zu einem Großteil aus strategischen Erwägungen heraus statt.

Wie im vorangegangenen Analyseteil deutlich wurde, war die Biokraftstoffthematik zum damaligen Zeitpunkt von starken und divergierenden Interessen gekennzeichnet. Es erscheint daher wenig überraschend, dass sich auch in der formellen Prozessphase sowohl innerhalb als auch zwischen den Institutionen und nichtstaatlichen Akteuren „die Geister scheideten was Biosprit und Nachhaltigkeitskriterien“ anging (EP 2: 4). Insbesondere unter den NGOs verstärkte sich vor dem Hintergrund der Risiken und Unwägbarkeiten die Abneigung gegenüber Biokraftstoffen. „[S]olange die Unsicherheit so hoch [ist] und solange wir sehen, dass der allergrößte Teil der gegenwärtig benutzen Biokraftstoffe eher negative Effekte hat als positive“, müsse das 10%-Ziel entweder gesenkt oder die Nachhaltigkeitskriterien grundlegend überarbeitet werden, so eine NGO-Repräsentantin (ZGO 6: 13).

Nach der Darstellung der Kontextbedingungen zu Beginn der formellen Prozessphase wird dessen Verlauf im Folgenden forenspezifisch hinsichtlich der EE-Zielfestlegung im Verkehrs- bzw. Transportbereich vorgestellt. Das erste einschlägige Ereignis stellt ein Stakeholder-Meeting der ‚European Biofuels Technology Platform‘ (EBTP) am 31. Januar 2008 dar (Summa 2008). Das stark von Industrieakteuren dominierte Beratungsgremium der KOM ist generell deutlich biokraftstofffreundlich eingestellt (EBTP 2008). Obwohl sich das Übergewicht von Wirtschaftsinteressen auch in der Zusammensetzung des Stakeholder-Meetings widerspiegelt, werden hier teils deutliche Zweifel an der anvisierten EU-Biokraftstoffpolitik laut, insbesondere hinsichtlich einer zeitnahen Marktreife der zweiten Generation sowie einer nachhaltigen Produktionssteigerung konventioneller Biokraftstoffe. Eine Vertreterin des WWF warnt darüber hinaus davor, dass die vorgeschlagenen Nachhaltigkeitskriterien viele Gefahren nicht abdeckten (v.a. ILUC und soziale Risiken).<sup>126</sup>

Ebenfalls im Januar 2008 wird die angesprochene Analyse der Gemeinsamen Forschungsstelle der KOM veröffentlicht. Die Verfasser gelangen zu dem Schluss, dass ‚Advanced Biofuels‘ vor 2020 voraussichtlich nicht wettbewerbsfähig produziert werden und der Agrarsektor allein durch Ertragssteigerungen die zusätzliche Nachfrage nach Energiepflanzen nicht bewältigen können. Das Risiko direkter und insbesondere indirekter Landnutzungsänderungen würde daher weiter steigen, weshalb sich die Experten insgesamt gegen eine weitere Biokraftstoffförderung aussprechen (Edwards u.a. 2008: 9, 11). Anders wird dies von Vertretern der DG TREN und einiger nationaler Repräsentanten während des dritten nBAP-Treffens (6. Februar 2008) beurteilt (Kottasz 2008a). Mit Verweis auf die vielfach

---

<sup>126</sup> Sämtliche Stakeholder-Präsentationen sind unter folgendem Link verfügbar: <http://www.biofuelstp.eu/ple-nary1.html> (letzter Zugriff 05.01.2015).

kritisierte Studie der EEA und der Aktennotiz der DG AGRI zum Potential für Ertragssteigerungen im Agrarsektor, sprechen sich die Anwesenden klar für einen hohen Biokraftstoffanteil am 10%-Ziel aus.

Eben jene beiden Studien werden im Zuge eines Workshops des ENVI-Ausschusses Anfang März 2003 vom häufig aus Wissenschaftlern bestehenden Teilnehmerkreis als unrealistisch und fehlerhaft eingestuft (Ooms & Stans 2008: 18). Darüber hinaus machen die anwesenden Akteure darauf aufmerksam, dass die seitens der Mitgliedstaaten formulierte Forderung nach unbürokratischen und „schlanken“ Nachhaltigkeitskriterien auf der einen und einem verlässlichen Kriterienkatalog auf der anderen Seite aufgrund der Komplexität des Themenfeldes als unrealistisch anzusehen sei (Ooms & Stans 2008: 39).

Nur einen Tag nach dem Workshop wird am 5. März 2008 der Abschlussbericht des DG TREN-Projekts ‚Promotion and Growth of Renewable Energy Sources and Systems‘ (PROGRESS) veröffentlicht (Coenraads u.a. 2008). Das Konsortium – dem neben Vertretern zweier Umweltberatungen auch Repräsentanten der Wissenschaft angehören – sieht hohe THG-Einsparungen durch Biokraftstoffe sowie ein relativ unkompliziertes Erreichen der 10%-Quote als realistisch an. Dieses Ergebnis basiert allerdings auf der Annahme, dass 90% dieses Anteils, neben importierten Biokraftstoffen, insbesondere aus Biokraftstoffen der zweiten Generation generiert werden könne. Das Konsortium bagatellisiert bzw. ignoriert somit aktuelle Erkenntnisse, wonach erstens die THG-Einsparungen von Biokraftstoffen geringer sind als vermutet und zweitens eine kommerzielle Verfügbarkeit von Biokraftstoffen der zweiten Generation noch nicht absehbar ist.

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von März 2008 legen nahe, dass zumindest die letztgenannte Einsicht mittlerweile auch in den europäischen Hauptstädten angekommen ist. Als Konsequenz weichen die Staats- und Regierungschefs ihre in 2007 formulierte Bedingungen insofern wieder auf, als dass wirksame Nachhaltigkeitskriterien als „wesentlich“ bezeichnet und die „kommerzielle Verfügbarkeit“ von Biokraftstoffen der zweiten Generation „gewährleistet“ werden soll (Rat 2008t: 13).

Andererseits fordert eine Koalition von NGOs<sup>127</sup> in einem Brief an die ad hoc-Arbeitsgruppe des Rates zu den Nachhaltigkeitskriterien eine Minderung des Ziels anstatt einer Aufweichung der Bedingungen als Reaktion auf die neuesten Erkenntnisse. Dass diese sich weiter in Richtung einer erhöhten Risikobeurteilung entwickeln, zeigt auch das Ergebnis einer Auftragsstudie für die EP-Ausschüsse AGRI und ENVI aus April 2008. So gelangt die ‚Netherlands Environmental Assessment Agency‘, ein Think-Tank der niederländischen Regierung, zu dem Schluss, dass der erhöhten Nachfrage nach Energiepflanzen zur Erreichung des 10%-

---

<sup>127</sup> Greenpeace, Friends of the Earth, Birdlife und EEB.

Ziels in erster Linie durch direkte und indirekte Landnutzungsänderungen begegnet werden wird (Eickhout 2008: 2f). Alternativoptionen wie sie beispielsweise auch im EEA-Report und der Aktennotiz der DG AGRI angesprochen werden (v.a. Ertragssteigerungen und die Nutzung degradierter oder verlassener Agrarflächen) würden demnach stark überbetont (Eickhout 2008: 3).

Unter dem Eindruck der wachsenden Kritik an Biokraftstoffen, fordern die Vertreter Großbritanniens und Italiens in der ad hoc-Arbeitsgruppe des Rates erstmals die Einführung einer Revisionsklausel für Verbindlichkeit und Höhe des 10%-Ziels (Rat 2008z: 25). Daneben sprechen sich einige Mitgliedstaaten im Mai 2008 für die Streichung des ‚Grandfathering Clause‘ aus, der älteren Produktionsanlagen für Biokraftstoffe eine Frist zur Erfüllung der Mindest-THG-Einsparung bis zum 1. April 2013 einräumt (Art. 15 Abs. 2 Unterabsatz 4 KOM-V). Belgien und Polen plädieren demgegenüber für eine weitere Ausweitung der Ausnahmen für Altanlagen (Rat 2008z: 10).

Der von Turmes verfasste ‚Draft Report‘ des ITRE-Ausschusses vom 13. Mai 2008 geht hier noch weiter und streicht das 10%-Ziel ersatzlos (EP 2008a). Im September 2007 hatte das EP (allerdings unter dem Vorbehalt weitreichender Nachhaltigkeitskriterien) noch für das 10%-Ziel gestimmt. Als Grund für die Abkehr führt Turmes an, dass inzwischen genügend Erkenntnisse vorlägen, wonach beide 2007-Bedingungen des Europäischen Rates für ein verbindliches Biokraftstoffziel nicht erfüllt werden könnten (Amendment 22, EP 2008a: 18). Der Berichterstatter bestätigt somit seine kritische Haltung gegenüber Biokraftstoffen aus der vorangegangenen Prozessphase. Ein Akteur aus dem Parlament gibt diesbezüglich an, dass sich Turmes, gemeinsam mit Anders Wijkman und Dorette Corbey, kurz nach Veröffentlichung des KOM-Vorschlags in einem Brief an die Kommission gewandt hätten. Darin sei diese aufgefordert worden, vor dem Hintergrund der wachsenden Unwägbarkeiten und Risiken das Transportziel auf Grundlage weiterer Konsultationen noch einmal anzupassen (EP 5: 2). Die Streichung des 10%-Ziels ist somit auch als Reaktion auf die ausbleibende Bereitschaft der KOM zu werten, dieser Forderung nachzukommen. Ferner sieht der erwähnte Policy-Akteur die wachsende Skepsis unter den ITRE-Mitgliedern in diesem Zeitraum darin begründet, dass „die Stimmung sehr schlecht war und gegen Biotreibstoffe gesprochen hat“ (EP 1: 5).

Allerdings gibt es auch von Expertenseite variierende Aussagen zur Biokraftstoffthematik. So beschreibt ein Vertreter eines Think-Tanks in einem ‚Briefing Paper‘ für den ITRE-Ausschuss im Mai 2008 die Möglichkeit eines Biokraftstoffanteils von 20-50% als realistisch, hohe Importquoten aus Ländern des globalen Südens vorausgesetzt (Ragwitz u.a. 2008: 38). Auf der anderen Seite weist eine Forscherin der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne auf die weitgehend fehlenden Erkenntnisse zu den realen Folgen eines steigenden

Biokraftstoffanteils hin und sieht insbesondere in den Unsicherheiten bezüglich ILUC ein zentrales Problem für die THG-Bilanzierung (Ragwitz u.a. 2008: 44). Eine von Agrarwissenschaftlern verfasste Auftragsstudie für den Landwirtschaftsausschuss des EP aus demselben Zeitraum bestätigt diese kritische Haltung. Demnach seien Biokraftstoffe der zweiten Generation voraussichtlich nicht vor 2020 kommerziell verfügbar und die vorgeschlagene THG-Berechnungsmethode des KOM-Vorschlags für die erste Generation nicht verlässlich (v.a. wegen vernachlässigten Effekten aus Landnutzungsänderungen) (Università di Bologna: iv, v). Ferner sei nicht klar, ob jene konventionellen Biokraftstoffe überhaupt Emissionen im Vergleich zu fossilen Kraftstoffen einsparen, weshalb kein EE-Unterziel im Verkehrsbereich Teil einer künftigen Richtlinie sein sollte (Università di Bologna: iv, v).

Die zunehmend skeptische Haltung schlägt sich auch in der Positionierung der Umwelt- und Energieminister auf den Ratssitzungen am 5. und 6. Juni 2008 nieder. So stellen die meisten Delegationen die Verbindlichkeit des 10%-Ziels für den Fall in Frage, dass die 2007-Bedingungen des Europäischen Rates nicht erfüllt werden können (Rat 2008aa: 16; Rat 2008ag: 9f, 31). Einige Mitgliedstaaten fordern auch eine spätere Festlegung des 2020-Subziels für den Verkehrssektor und zunächst eine Fixierung bis 2015 (Rat 2008ag: 9, 19).

Auch im Zuge eines Workshops des ENVI-Ausschusses am 12. Juni 2008 vertritt das Gros der geladenen Experten und Stakeholder eine eher kritische Haltung gegenüber Biokraftstoffen, insbesondere im Hinblick auf deren nachhaltige Produktion in Ländern des globalen Südens. Während Akteure aus dem Unternehmens- und Entwicklungshilfebereich die ökonomischen Potentiale (u.a. für afrikanische Länder) hervorheben, verweist die NGO-Seite auf die mangelnde Funktionalität von Zertifizierungssystemen (Kaphengst & Schlegel 2008: 12, 16ff, 24). Vertreibungen und eine Verschlechterung der Lebensmittelsicherheit seien demnach als Folgen für die lokale Bevölkerung sehr viel wahrscheinlicher als ökonomische Profite (Kaphengst & Schlegel 2008: 17, 19). Ferner werden auch hier die Unsicherheiten hinsichtlich der THG-Bilanzierung von Biokraftstoffen herausgestellt (Kaphengst & Schlegel 2008: 17). Anders Wijkman, dem eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung der EP-Position zu Nachhaltigkeitskriterien zukommt, plädiert vor diesem Hintergrund für eine Absenkung des 10%-Ziel, eine Mindest-THG-Einsparquote von 50% und die Einführung einer Revisionsklausel (Kaphengst & Schlegel 2008: 28, 30).

Eine im gleichen Zeitraum veröffentlichte Auftragsstudie des EP-Umweltausschusses spricht sich wiederum für einen hohen Biokraftstoffanteil aus importierten Rohstoffen des globalen Südens aus, da diese eine bessere THG-Bilanz aufwiesen (Johnson & Roman 2008: ii, 7). Auch wird die von der Kommission vorgeschlagene Doppelgewichtung von Biokraftstoffen aufgrund der daraus folgenden Absenkung der realen Emissionseinsparung abgelehnt (Johnson & Roman 2008: 26).

Im ersten Halbjahr 2008 verdichteten sich somit die Erkenntnisse zu potentiell negativen Auswirkungen von Biokraftstoffen, was sich deutlich auf die Positionen eines Großteils der institutionellen und nichtstaatlichen Akteure auswirkt. Tendenziell schlägt sich dies auch in den Änderungsanträgen der ITRE-Mitglieder zum ersten ‚Draft Report‘ nieder, die zwischen Juni und Juli 2008 eingereicht wurden. Obgleich sich hier neun Anträge für ein ambitionierteres Vorgehen aussprechen (z.B. Minderung 10%-Ziel, Revisionsklausel), weisen immer noch sechs Eingaben in die entgegengesetzte Richtung (z.B. gegen Subventionsstopp für Rohstoffe zur Herstellung von ‚Advanced Biofuels‘).

Am Rande einer informellen Sitzung des Rates zwischen dem 3. und 5. Juli 2008 brachte der französische Umweltminister Jean-Louis Borloo den extremen Stimmungswandel in Bezug auf Biokraftstoffe in den vergangenen Monaten wie folgt auf den Punkt: „What was hailed as a miracle solution 18 months ago is now being damned“ (Taylor 2008).

Insgesamt stellte die Sitzung einen wichtigen Entwicklungsschritt im Positionierungsprozess der Mitgliedstaaten dar, wurde den meisten Delegationen doch erst dort bewusst, dass es sich im KOM-Vorschlag nicht um ein reines Biokraftstoffziel, sondern um ein generelles EE-Ziel im Verkehrssektor handelte (EP 5: 6; Rat 1: 15ff). Ein Vertreter des Generalsekretariats des Rates beschreibt diesen Prozess der Bewusstwerdung wie folgt (Rat 1: 16f):

Rat 1: „And there the Energy Ministers, most of them, found out about the target being not biofuels but renewable energy. (...) So (...) the French Energy Minister, told the press, ‚Well, we found out today that actually we don't have a ten percent biofuel target, but instead it's also electricity etc.‘ And this was quite a surprise. This actually came out in that meeting.

MM: Ok. But was that generally received positively by the Member States?

Rat 1: Oh yes. Oh yes. (...) I mean, it was generally seen as a good idea to have a little bit of flexibility on how you fulfill the ten percent.“

Darüber hinaus weist der Mitarbeiter der Ratsadministration darauf hin, dass die dänische Delegation bereits im Frühjahr 2008 innerhalb der Arbeitsgruppe Energie den Vorschlag vorgebracht habe, den Beitrag von EE-Strom im Verkehr dreifach zu berücksichtigen. Es folgte allerdings keine Resonanz von den anderen Mitgliedstaaten, „because the experts reading the proposal and sitting in the room, they were not clever enough to understand the Danish proposal, and the benefits of that“ (Rat 1: 18). Im Anschluss an die informelle Ratsitzung und somit der breiten „Bewusstwerdung“ eines 10% EE-Transportziels (im Gegensatz zu einem reinen Biokraftstoffziel), wurde der Vorschlag der Dänen allerdings mehrheitlich unterstützt (Rat 1: 18). Laut einer Vertreterin der EE-Industrie hat die dänische Regierung die Forderung nach der Mehrfachanrechnung von Strom im Verkehrssektor auf Drängen der heimischen Kohleindustrie übernommen (Industrie 6: 9ff). Die Deutschen seien allerdings dafür gewesen, die Potenzierung des EE-Stromanteils auf den Faktor 2,5 zu beschränken, während sich die Vertreterin der EE-Industrie selbst deutlich dagegen ausspricht

und unter anderem auf die Gefahr einer faktisch hohen Nutzung konventionell produzierten Stroms hinweist (Industrie 6: 9ff). Im Folgenden tritt auch EURELECTRIC verstärkt für einen möglichst hohen Elektrizitätsanteil im Transportsektor ein (EURELECTRIC 2008: 11).

Nur wenige Tage nach der informellen Ratssitzung beschließt der ENVI-Ausschuss des EP am 7. Juli 2008 seine Position zum KOM-Vorschlag, in der er das Subziel für den Transportbereich in drei Punkten in Richtung einer ambitionierteren Regelsetzung nachschärft. So soll das Ziel *erstens* nur noch für den Straßenverkehr und nicht mehr für den gesamten Verkehrssektor gelten.<sup>128</sup> *Zweitens* plädieren die Abgeordneten für ein 4% Zwischenziel in 2015 und eine nachträgliche Festlegung des 2020-Ziels im Bereich von 8% bis 10% auf Grundlage eines Reviews (in dem u.a. Auswirkungen auf die Nahrungsmittelsicherheit berücksichtigt werden sollen). *Drittens* soll bis 2015 mindestens 20% und bis 2020 40% bis 50% dieser Ziele aus besonders nachhaltigen EE-Quellen stammen (z.B. EE-Strom, Wasserstoff, ‚Advanced Biofuels‘) (Rat 2008ai: 3).

Die Position des ENVI-Ausschusses stimmt in seinen Grundzügen mit den Empfehlungen des Gallagher Reviews von Juli 2007 überein. So spricht sich das von der britischen Regierung berufene Forschergremium unter dem Vorsitz von Ed Gallagher für eine vorläufige Festlegung eines 5% EE-Ziels im Transportsektor bis 2020 aus. Dieses könne auf Grundlage eines Reviews im Jahr 2014 allerdings auf bis zu 10% angehoben werden (Renewable Fuels Agency 2008: 10). Darüber hinaus sollen 10-20% des Ziels durch Biokraftstoffe abgedeckt werden „that do not require agricultural land“ und eine Mindest-THG-Einsparung von 75% garantieren (z.B. ‚Advanced Biofuels‘ aus Algen) (Renewable Fuels Agency 2008: 9, 13).

Im Hinblick auf den Kommissionsentwurf kritisiert der Bericht, dass dieser in keinerlei Hinsicht eine nachhaltige Produktion von Biokraftstoffen garantiere (Renewable Fuels Agency 2008: 10). So sei die vorgeschlagene Berechnungsmethodik zu ungenau, um valide Aussagen zur THG-Bilanz von Biokraftstoffen zuzulassen (Renewable Fuels Agency 2008: 15). Als Hauptgründe hierfür führt der Review die Negierung der potentiell weitreichenden Auswirkungen indirekter Landnutzungsänderungen auf die THG-Bilanz sowie die generellen wissenschaftlichen Unsicherheiten ins Feld (Renewable Fuels Agency 2008: 10, 15). Insgesamt zeichnet sich der Report durch eine auffällige Widersprüchlichkeit zwischen grundlegender Kritik an Biokraftstoffen und der dennoch ausbleibenden *absoluten* Abkehr von dieser EE-Option aus. Diese Einschätzung teilt auch ein involvierter NGO-Repräsentant, der in

---

<sup>128</sup> Der vorgeschlagene Geltungsbereich des gesamten Transportsektors würde zu einem Großteil bereits bestehende Infrastruktur mit einbeziehen (u.a. durch die Möglichkeit der Hinzurechnung elektrisch betriebener Züge).

Bezug auf die mit der Produktion von Biokraftstoffen einhergehenden positiven Annahmen und Hoffnungen den Wissenschaftler Timothy Searchinger zitiert (ZGO 8: 23ff):

„I like this quote from Searchinger (...): ‚When it comes to biofuels it's Murphy's Law in reverse. People assume that everything that can go right will go right.‘ There's no reason why that would be the case. (...) We don't even have the means, the tools, the ideas of how we're going to make that happen.“

In diese Richtung weisen auch die Reaktionen der Niederlande und Großbritanniens auf den Gallagher Review. Beide Länder halten am 10%-Ziel fest, fordern aber striktere Prüfungs- und Nachhaltigkeitskriterien (z.B. Entwicklung ILUC-Faktor, Revision 10%-Ziel 2013/14) (Harrison & La Hamaide 2008; Rat 3: 17f).

Auch die Präsidentschaft und die Mehrheit der Mitgliedstaaten zeigen sich von diesen Warnsignalen (zurückhaltend) beeindruckt. Allerdings schlägt die Präsidentschaft am 9. September 2008 zwar eine Revision für 2014 vor, diese solle sich aber nur auf eine etwaige Erweiterung der Nachhaltigkeitskriterien durch neue Regeln zum Luft-, Wasser-, und Bodenschutz beziehen. Das 10%-Ziel dürfe hingegen nicht in Frage gestellt oder durch die Vorgabe weiterer Zwischen- und Unterziele eingeschränkt werden (Rat 2008ak: 17f). Letztgenannte Position sowie die grundsätzliche Bereitschaft zur Einführung einer Revisionsklausel für Biokraftstoffe wird wenige Tage später von den meisten Delegationen bestätigt (Rat 2008al: 18). Zwischen dem 16. und dem 23. September 2008 einigen sich die Mitgliedstaaten (u.a. im AStV) darauf, dass die Kommission im Zuge einer solchen Überprüfung folgende Faktoren berücksichtigen soll: Kosteneffizienz, Marktreife von Biokraftstoffen der zweiten Generation, technologische Entwicklung bei Elektro- und Hybridfahrzeugen sowie Einfluss der EU-Biokraftstoffpolitik auf die Nachhaltigkeit innerhalb und außerhalb der EU (v.a. bezüglich Verfügbarkeit von Lebensmitteln zu erschwinglichen Preisen). Auf der Basis einer entsprechenden Revision kann die Kommission eine Zielanpassung vorschlagen, womit Abstand von der „Unantastbarkeit“ des 10%-Ziels genommen wird (Rat 2008al: 2). Letztere wurde wenige Tage zuvor noch von der Präsidentschaft gefordert, welche die Mitgliedstaaten nun zu einer Positionierung hinsichtlich der 2007-Bedingungen des Europäischen Rates für das 10%-Ziel auffordert (Rat 2008an: 2).

Ein Teilnehmer der Gespräche auf Arbeitsgruppenebene gibt an, dass es hinsichtlich der ökologischen Ambitioniertheit der Biokraftstoffpolitik in diesem Zeitraum drei Lager gab. *Erstens* die Verfechter eines möglichst ökologisch nachhaltigen Vorgehens, zu denen neben den Niederlande auch Dänemark, Deutschland und eingeschränkt Großbritannien zählten. Die *zweite* Gruppe zeichnete sich durch ein vergleichsweise hohes Produktionspotential und die Unterstützung liberaler Kriterien aus und wurde im Kern von Polen, Österreich und Spanien, gebildet (Rat 2: 2ff). Laut Dontenville (2009: 48) sind hier auch Finnland und Schweden einzuordnen. Daneben würden auch wichtige Biokraftstoff- bzw. Rohstoffproduzenten

außerhalb der EU Druck auf die französische Präsidentschaft zur Annahme liberaler Nachhaltigkeitskriterien ausüben, insbesondere Brasilien und Malaysia (Dontenville 2009: 48). Die *dritte* Gruppe setzte sich aus Ländern ohne nennenswertes wirtschaftliches Interesse an Biokraftstoffen zusammen (Griechenland, die meisten neuen Mitgliedstaaten) (Rat 2: 2ff).

Als die beiden zentralen Faktoren zur Herausbildung der nationalen Standpunkte seien einerseits die Größe der jeweiligen Biokraftstoffindustrie und andererseits die Bedeutung des Umweltschutzes anzusehen. Die Sicherung der sozialen Nachhaltigkeit in Drittstaaten spiele demgegenüber eine stark untergeordnete Rolle (Rat 2: 2ff). Gleichzeitig dominierten nach Einschätzung einer Vertreterin der europäischen Bioethanolindustrie im Zweifel meist die Wirtschafts- über die Umweltinteressen. So sei Deutschland als wichtiger Standort der Biokraftstoffindustrie und vergleichsweise ökologisches Land gegen eine weitreichende Revisionsklausel, während Großbritannien und die Niederlande tendenziell dafür eintreten (Industrie 9: 12).

Parallel zum Positionierungsprozess im Rat, fanden innerhalb des EP die Vorarbeiten zum finalen ITRE-Standpunkt statt, der am 26. September 2008 veröffentlicht wurde. Turmes macht dort in einer Erklärung noch einmal darauf aufmerksam, dass seiner Ansicht nach „erdrückende Beweise dafür vorliegen, dass (...) [das 10%-Ziel] aufgegeben werden muss“ (EP 2008f: 183). Die ITRE-Position zeigt, dass die Parlamentarier die Skepsis des Berichterstatters im Kern teilen und orientiert sich stark am ENVI-Standpunkt. So soll zunächst ein 5% EE-Ziel bis 2015 bezogen auf den Straßenverkehr angestrebt werden, von dem mindestens 20% durch besonders nachhaltige EE-Alternativen abzudecken sind (EE-Elektrizität, Wasserstoff, ‚Advanced Biofuels‘, Biokraftstoffe aus Rohstoffen von geschädigten Flächen). Im Jahr 2020 seien 10% des Energieverbrauchs im Straßenverkehr aus EE zu generieren, von denen wiederum 40% aus den soeben aufgezählten EE-Optionen stammen sollten. Das 10%-Ziel müsse allerdings Gegenstand einer Revision im Jahr 2014 sein, in der unter anderem Konsequenzen auf die Lebensmittelsicherheit und die biologische Vielfalt einbezogen werden sollten. Ferner soll der Anteil von EE-Strom doppelt angerechnet werden und die bevorzugte Berücksichtigung von Biokraftstoffen der zweiten Generation aus dem KOM-Vorschlag ersetzen. Als neue Nachhaltigkeitsmaßnahme sieht die ITRE-Position eine 20%ige Verbesserung der „Energieeffizienz im Verkehrssektor bis 2020 im Vergleich zu 2005“ auf nationaler Ebene vor (Antrag 101, Art. 3 Abs. 3a, EP 2008f: 70). Daneben soll jeder Mitgliedstaat Maßnahmen zur Sicherstellung der Kraftstoffversorgung emissionsfreier Kfz ergreifen und Produzenten von ‚Advanced Biofuels‘ proportional zur THG-Einsparung steuerlich entlasten.

Die ITRE-Position wird aus dem NGO-Lager explizit vom WWF unterstützt, während sich die gesamte Biokraftstoff- und Agrarindustrie aus Gründen der Investitionssicherheit gegen

die Revisionsregelung und die Zwischenziele ausspricht (ZGO 7: 5f; Industrie 9: 10f; Industrie 7: 9). Den Mindestanteil für besonders nachhaltige EE-Alternativen lehnen sowohl die Biodieselvebände als auch die europäische Agrarwirtschaft ab (Industrie 9: 10f; Industrie 8: 8ff). Die Bioethanollobby signalisiert an dieser Stelle allerdings ihre Unterstützung (Industrie 9: 10f). Als einer der wichtigsten Akteure auf KOM-Seite propagiere Paul Hodson hier nach Angaben eines NGO-Verstreters das „doom scenario“, wonach die von ITRE beschlossenen Vorgaben die Erreichung des 10%-Ziels faktisch unmöglich machten (ZGO 8: 27f). Gegenüber Alternativoptionen, wie beispielweise einer parallelen Absenkung des Ziels und der Kriterien, sei Hodson allerdings nicht aufgeschlossen gewesen (ZGO 8: 27f).

Auf Grundlage einer Übersicht des Debattenstatus im Rat vom 7. Oktober 2008 wird deutlich, dass sich im Folgenden auch die Mitgliedstaaten mehrheitlich gegen weitere zeitliche Zwischen- oder technologiespezifische Unterziele aussprechen. Zumindest die dänische Delegation habe laut Angaben eines Vertreters des Generalsekretariats des Rates in diesem Zeitraum allerdings mit einer Aufspaltung des 10%-Ziels in zwei 5%-Ziele sympathisiert, jeweils für Biokraftstoffe der ersten Generation und für besonders nachhaltige EE im Verkehrsbereich (Wasserstoff, EE-Strom, „Advanced Biofuels“) (Rat 2: 5ff). Daneben wird eine Revisionsklausel für 2014 von der französischen Präsidentschaft zwar vorgeschlagen, deren möglicher Inhalt aber nicht weiter spezifiziert (Rat 2008ar: 11). Ferner spricht sie sich für einen „multiplier coefficient“ zur potenzierten Anrechnung von EE-Strom aus (Rat 2008aq: 9). Im Basisdokument des Rates für die Trilogverhandlungen wird dieser Koeffizient auf 2,5 festgelegt. Die Menge des im Verkehrssektor verbrauchten erneuerbaren Stroms wird somit zweieinhalb Mal so hoch angesetzt wie der reale Input (Rat 2008au: 15). Eine Methodik zur Berechnung dieser Menge soll die Kommission bis Ende 2011 entwickeln (Rat 2008au: 15).

Kurz vor Beginn der Trilogverhandlungen im Herbst 2008 gibt es somit auf Seiten des Rates weder eine endgültige Position zur Reichweite der Revisionsklausel noch eine einheitliche Linie zu Unterzielen, während das EP klar für eine weitreichende Überprüfung sowie zeit- und technologiespezifische Subziele eintritt. Das 10%-Ziel steht daher indirekt nach wie vor zur Disposition (ZGO 6: 5). Gleichzeitig war man sich im EP vor Beginn der Trilogverhandlungen bewusst, dass aufgrund der ambitionierten Parlamentsposition und den Diskrepanzen zum Rat „some kind of trade off“ würde stattfinden müssen, wobei die Erreichung eines nachhaltigen EE-Anteils im Verkehrssektor sowie die Einführung einer Revisionsklausel von den Parlamentarier als prioritär betrachtet wurden (EP 8: 8f; ZGO 7: 1; Industrie 9: 31f). So seien laut eines Akteurs der Kommission die Debatten in den Trilogen zum EE-Transportziel und zu Biokraftstoffen auch besonders kontrovers gewesen (KOM 2: 26). Die Repräsentanten der DG TREN vertraten dabei nach eigenen Angaben primär die Interessen der

Biokraftstoffindustrie und setzten sich somit tendenziell für einen hohen Biokraftstoffanteil und gegen zu strenge Nachhaltigkeitskriterien ein (KOM 2: 27).

Die finale Richtlinie legt in Art. 3 Abs. 4 einen EE-Anteil von mindestens 10% „bei allen Verkehrsträgern“ bis 2020 fest. Dabei soll laut Buchstabe c) Elektrizität aus erneuerbarem Strom „als der 2,5-fache Energiegehalt der zugeführten Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen angesetzt“ werden. Ferner soll die KOM bis Ende 2011, „sofern angemessen“, Vorschläge zur Berechnung dieser Menge sowie des Anteils von Wasserstoff aus EE im Verkehrssektor entwickeln. Daneben legt Artikel 21 Abs. 2 fest, dass – wie im KOM-V vorgesehen – „der Beitrag von Biokraftstoffen, die aus Abfällen, Reststoffen, zellulosehaltigem Non-Food-Material und lignozellulosehaltigem Material hergestellt werden, doppelt gewichtet [werden] gegenüber dem sonstiger Biokraftstoffe“.

Artikel 23, Abs. 8 der Richtlinie beinhaltet darüber hinaus eine Revisionsklausel, nach der bis zum 31.12.2014 (a) der Zeitpunkt des Eintritts der zweiten THG-Einsparstufe sowie (b) folgende Begleitumstände des 10%-Ziels überprüft werden sollen: Wirtschaftlichkeit, Vereinbarkeit zwischen Umsetzung des Ziels und dessen nachhaltiger Erreichung, Auswirkungen „auf die Verfügbarkeit von Lebensmitteln zu erschwinglichen Preisen“, die Marktreife „von Fahrzeugen mit Elektro-, Hybrid- und Wasserstoffantrieb (...) sowie die allgemeine Marktlage.“

Im Folgenden werden die sich aus der obigen Darstellung ergebenden Muster der **Positionsinklusion** sowie der **Positionsänderung und -erweiterung** zusammenfassend betrachtet. Hinsichtlich des inhaltlichen Einflusses von Rat und EP auf die finale Richtlinie ist zunächst festzuhalten, dass das Pendel hier deutlich in Richtung Rat ausschlägt: Das 10%-Ziel findet auf sämtliche Verkehrsträger Anwendung (inkl. Schienen-, Flug- und Schifffahrtsverkehr), enthält keine zeit- oder technologiespezifischen Unterziele und sieht eine Mehrfachberücksichtigung von Biokraftstoffen der zweiten Generation vor. Das EP konnte lediglich seine Forderung nach einer Revisionsklausel durchsetzen, wobei deren Einführung auch von Seiten des Rates unterstützt wurde und die Richtlinie der Kommission nur ein Vorschlagsrecht für eventuelle Anpassungen einräumt.

Somit orientiert sich der finale Rechtsakt auch deutlich stärker an den Interessen und Positionen biokraftstofffreundlicher Stakeholder aus dieser und den vorangegangenen Prozessphasen, beispielsweise aus dem Bereich der EE- bzw. spezifisch der Biokraftstoffindustrie und der Agrarwirtschaft. Die mangelnde Einbeziehung kritischer Standpunkte ist insbesondere deshalb zu beanstanden, weil die „Anti-Lobby“ im betrachteten Zeitraum (bzw. bereits ab Mitte 2007) quantitativ stark zunahm. Ferner wiesen annähernd sämtliche wissenschaftliche Studien und Auftragsarbeiten auf stark unterschätzte Unsicherheiten sowie weitrei-

chende negative Auswirkungen durch Biokraftstoffe hin (ILUC, Verdrängungen, Preisefekte etc.). Als begünstigender Faktor für die unverhältnismäßige Berücksichtigung biokraftstofffreundlicher Standpunkte (vor allem von Industrieseite) ist auch die starke Stellung der DG TREN im gesamten Prozess und (eingeschränkt) auch in der formellen Phase und den Trilogverhandlungen anzuführen.

Innerhalb des Rates zeigt der Prozessverlauf, dass wiederholt eine zurückhaltendere Positionierung im Hinblick auf Biokraftstoffe gefordert wurde (z.B. weitreichende Revisionsklausel, Anpassung Zielhorizont auf 2015). Insbesondere vier Faktoren begünstigten aber die letztlich wenig ambitionierte Positionierung der Mitgliedstaaten. *Erstens* legt obige Darstellung nahe, dass im ersten Halbjahr 2008 weder auf Minister- noch auf Arbeitsebene eine adäquate Auseinandersetzung mit den biokraftstoffrelevanten Teilen des Kommissionsvorschlages stattgefunden hat. So wird vielen Delegationen beispielsweise erst im Zuge einer informellen Ratstagung im Juli 2008 bewusst, dass der Vorschlag ein 10% EE-Ziel im Verkehrssektor und kein reines Biokraftstoffziel vorsieht.

*Zweitens* förderte die vornehmliche Erörterung der Thematik auf Arbeitsgruppen- bzw. AStV-Ebene das Festhalten am 10%-Ziel und stand einer kritischen Auseinandersetzung mit Biokraftstoffen im Weg. Letzteres habe laut Informationen eines NGO-Vertreters eher auf Ministerebene stattgefunden (ZGO 8: 6):

„Very few countries are actually saying maybe we should reconsider the target. Even though on a political level you also hear a lot critical voices from Heads of State, or Ministers, saying, ‚Oh, we should reconsider.‘ But when it comes down to the discussion nobody is really questioning.“

*Drittens* wird deutlich, dass – auch bei ökologisch eingestellten Mitgliedstaaten – im Zweifel Wirtschafts- über Umwelt- bzw. weitergehende Nachhaltigkeitsinteressen eingeordnet wurden. So stellt sich beispielsweise Deutschland gegen eine Revision des 10%-Ziels und Dänemark plädiert vor dem Hintergrund der Interessen der heimischen Kohleindustrie für eine Mehrfachanrechnung von Elektrizität im Transportsektor. Auch weisen die Niederlande und Großbritannien vehement auf die alarmierenden Ergebnisse des Gallagher Reviews hin, unterstützen das 10%-Ziel aber dennoch weiterhin. Bedeutendes Gewicht haben hier auch die jeweiligen nationalen bzw. europäischen Agrarinteressen (ZGO 8: 5f):

„So there's nobody actually questioning the biofuels target, for obvious reasons. Because in the end it's about (...) protecting the farmers' interest. To some extent, industry interest. For example Spain is very strongly pro-biofuels. To some extent because of its farmers, but also because of Abengoa which is one of the main biotechnology firms going big-time into biofuels. And they're very strong.“

Die Priorisierung von Wirtschaftsinteressen schlägt sich auch in ausbleibenden oder wenig überzeugenden Positionsänderungen nieder. So reagiert der Rat auf die zunehmende Gewissheit, dass mit einer baldigen Marktreife von Biokraftstoffen der zweiten Generation

nicht zu rechnen ist, mit einer Aufweichung der 2007-Kriterien anstatt einer Absenkung des Ziels oder neuen Nachhaltigkeitsmaßnahmen.

*Viertens* kommt hier der französischen Ratspräsidentschaft eine bremsende Rolle zu, indem sie in ihren Kompromissvorschlägen meist am weniger ambitionierten Ende der vorhandenen Positionsskala ansetzt bzw. autark entsprechende Vorschläge formuliert (z.B. gegen Infragestellung 10%-Ziel, inhaltlich stark eingeschränkte Revisionsklausel).

In der EP-internen Debatte schlagen sich externe Positionen zu Potentialen und Risiken von Biokraftstoffen sehr viel deutlicher nieder als in der (öffentlich nachvollziehbaren) Ratsdebatte. So streicht Turmes beispielsweise zunächst das 10%-Ziel und Wijkman plädiert nach biokraftstoffkritischem Input im Zuge eines Workshops für dessen Absenkung. Die Eingaben der ITRE-Mitglieder zum ersten Draft Report im Sommer 2008 zeigen aber ein gemischteres Bild. Vor diesem Hintergrund bleibt das 10%-Ziel in der finalen ITRE-Position zwar bestehen, ist aber mit zahlreichen „Schutzmechanismen“ zur Sicherstellung einer nachhaltigen Zielerreichung ausgestattet (weitreichende Revision, technologiespezifische Unterziele, 20%ige Effizienzsteigerung im Verkehrssektor etc.).

### **11.5.3.2 Nachhaltigkeitskriterien für sämtliche Biomasse zur Energieerzeugung**

Der zweite debattierte Aspekt rund um die biokraftstoffrelevanten Teile des KOM-Vorschlags bestand in einer eventuellen Erweiterung der Nachhaltigkeitskriterien auf andere Nutzungsarten (meist auf die Energieerzeugung beschränkt). Diesbezüglich sah Art. 16 Abs. 7 KOM-V die Entwicklung eines „Nachhaltigkeitskonzept[s] für die sonstige energetische Nutzung von Biomasse“ bis Ende 2010 vor.

Daraufhin stellten Umweltverbände die Forderung auf, die Ausweitung der Kriterien auf andere energetisch genutzte Biomasse rascher sicherzustellen als im Vorschlag vorgesehen (Harrison 2008: 4). EE-Verbände (unter anderem EFET) sahen sich hier im Gegensatz zu anderen biomassennutzenden Branchen allerdings von Beginn an benachteiligt und traten daher für eine unmittelbare Ausdehnung auf „die gesamte Bodennutzung und Bodenbearbeitung“ ein (Industrie 6: 6).

In der vierten Prozessphase signalisieren Ende Februar 2008 sechs Mitgliedstaaten ihre generelle Unterstützung für eine Erweiterung der Kriterien auf sämtliche Biomasse zur Energieerzeugung (Rat 2008c: 4; Rat 2008d: 5; Rat 2008f: 8; Rat 2008i: 4; Rat 2008r: 3). Während sich die Mitgliedstaaten hier zeitlich zunächst nicht festlegen, plädieren acht Eingaben zum ‚Draft Report‘ des ITRE-Ausschusses für eine unmittelbare Ausweitung. Diese Forderung findet sich im Folgenden sowohl in der ENVI-Stellungnahme als auch in der finalen

Position des ITRE-Ausschusses wieder (Industrie 9: 21). Allerdings verlangt letzterer zunächst lediglich eine rhetorische Ausweitung der Nachhaltigkeitskriterien im Titel von Artikel 15 („Biomasse als Energieträger“), während der Kommission aber bis Ende 2009 Aufschub gewährt werden soll, um passende Prüfungs- und Überwachungsstandards für feste Biomasse zu entwickeln (Antrag 148, Art. 15, EP 2008f: 127f). Im Kern wird die zeitliche Frist aus dem KOM-Vorschlag somit lediglich um ein Jahr nach vorne verlegt. Gleichzeitig suggeriert der Titel in Artikel 15 eine unmittelbare Geltung für sämtliche energetisch genutzte Biomasse, was auch von EP-Akteuren teils kritisch gesehen und als strategischer Winkelzug eingeordnet wird um die Verhandlungsposition in den Trilogen zu stärken (EP 5: 10f).

Innerhalb des Rates setzt sich vor allem Deutschland, unterstützt von Polen, für eine Vorverlegung des KOM-Berichts zur Ausweitung der Nachhaltigkeitskriterien auf 2009 ein. Ein Vertreter des Generalsekretariats des Rates gibt an, dass eine sofortige Ausweitung innerhalb des Rates als „completely ridiculous“ angesehen wurde und verweist diesbezüglich auf ein KOM-Statement während eines Arbeitsgruppentreffens, wonach die aktuellen Kriterien nicht ohne weiteres auf feste Biomasse übertragen werden könnten (Rat 2: 17f). Dementsprechend sieht auch das Basisdokument des Rates für die Trilogverhandlungen einen Vorschlag seitens der KOM zur Ausweitung der Kriterien auf sämtliche Biomasse zur Energieerzeugung bis Ende 2009 vor (Rat 2008au: 42). Dies wird auch in Art. 17 Abs. 9 der finalen Richtlinie festgehalten, womit im Kern sowohl die Interessen des EP als auch des Rates gewahrt werden.

### **11.5.3.3 Mindest-THG-Einsparung**

Die Debatte zu Mindest-THG-Einsparungen von Biokraftstoffen im Vergleich zu fossilen Kraftstoffen repräsentiert den dritten Diskussionsstrang in diesem Themenfeld.<sup>129</sup> Die KOM schlug diesbezüglich in Art. 15 Abs. 2 eine 35%-Mindestquote vor, die von Altanlagen – also Produktionsstätten die im oder vor Januar 2008 in Betrieb waren – erst ab dem 1. April 2013 zu erfüllen wären („Grandfathering Clause“).

Das Zwischenergebnis der ad hoc-Arbeitsgruppe für Nachhaltigkeitskriterien des Rates von Mai 2008 zeigt, dass die Fragen nach Höhe und Zeitpunkt des Inkrafttretens der Quote zwi-

---

<sup>129</sup> Die Diskussionen zu dieser Frage müssen stets in Verbindung mit den Einstellungen der Stakeholder zum THG-Berechnungsansatz gesehen und bewertet werden (siehe nächster Abschnitt). So fordern hier viele Mitgliedstaaten ein eher liberales Vorgehen mit zusätzlichen Ausnahmen, wodurch die Schwelle leichter zu erreichen wäre, während insbesondere das EP und NGOs die Aufnahme weiterer (potentieller) THG-Quellen befürworten (z.B. für ILUC).

schen den Mitgliedstaaten höchst umstritten ist. Während sämtliche Delegationen dem Vorschlag der slowenischen Präsidentschaft zu einem Zwei-Stufen-Ansatz zustimmen, herrscht hinsichtlich der Dimension (Präsidentschaft favorisiert erst 35% und später 50%) und der zeitlichen Rahmenbedingungen (Präsidentschaft für zweite Stufe ab 1. Januar 2015) Uneinigkeit. Insbesondere die zweite Stufe soll nach der Mehrheitsposition der Mitgliedstaaten erst später in Kraft treten und eher niedriger sein, während einige wenige Delegationen auch eine höhere Quote fordern (Rat 2008z: 9).

Zu diesem Zeitpunkt melden sich auch zahlreiche NGOs mit der Forderung zu Wort, eine Mindesteinsparung von 60% von Beginn an festzulegen (unter anderem EEB, BirdLife, Greenpeace, Friends of the Earth). Von Seiten der europäischen Biokraftstoffindustrie wird eine Spanne zwischen 35% und 50% als realistisch angesehen, während sie sich für eher großzügige zeitliche Rahmenbedingungen einsetzt (sowohl bezüglich Inkrafttreten der Quoten als auch dem ‚Grandfathering Clause‘) (EP 5: 15; Industrie 9: 15; EurActiv 2008c).

Zwischen den Mitgliedstaaten können die dargestellten offenen Fragen im Juni 2008 weder von den Umwelt- und Energieministern noch im Zuge weiterer Verhandlungen der ad hoc-Arbeitsgruppe einer gemeinsamen Lösung nähergebracht werden (Rat 2008ac: 6, 11; Rat 2008ag: 14f, 27, 31; Rat 2008ae: 9). Parallel zu den Verhandlungen im Rat wird im Juni 2008 auch eine Auftragsstudie des ENVI-Ausschusses des EP veröffentlicht, wonach die 35%-Schwelle als verhältnismäßig unambitioniert, eine 50%-Quote allerdings für europäische Biokraftstoffe der ersten Generation als schwierig zu erreichen beschrieben wird (Johnson & Roman 2008: ii, 5). Ferner reichen die ITRE-Mitglieder im Juni/Juli 2008 ihre Änderungsanträge zum ‚Draft Report‘ des Berichterstatters ein, der ursprünglich diesen Teil des KOM-Vorschlags aufgrund der Streichung des gesamten 10%-Ziels außen vor ließ. Sämtliche der 11 Eingaben weisen hier im Vergleich zum KOM-Vorschlag in eine ambitioniertere Richtung, wobei entweder ein einstufiges (Bandbreite: 35-60%) oder ein zweistufiges (alle 35%/50%) Vorgehen favorisiert wird.

Im folgenden Kompromissvorschlag vom 9. September 2008 ändert die französische Präsidentschaft die ursprüngliche Empfehlung Sloweniens insofern ab, als dass die 35%/50%-Stufenregelung zwar bestehen bleibt, die zweite Stufe aber erst ab 2017 greifen soll (Rat 2008ak: 18). Die Verschiebung auf 2017 wird insbesondere von Polen, Österreich sowie von Frankreich selbst vorangetrieben, da die jeweilige nationale Biokraftstoffindustrie entlastet werden soll. Die Präsidentschaft wollte zunächst 2018 als Jahr des Inkrafttretens der zweiten Stufe durchsetzen, was allerdings von Dänemark, den Niederlande, Großbritannien und Deutschland verhindert wurde. Diese Gruppe wäre auch mit einer 50%-Quote von Beginn an einverstanden gewesen (Rat 2: 9f).

Knapp drei Wochen später stimmen die ITRE-Mitglieder in ihrem finalen Standpunkt einem sehr viel steileren Minderungspfad zu, mit 45% Mindesteinsparung im ersten und 60% im zweiten Schritt. Diese EP-Position wird insbesondere von der europäischen Agrarwirtschaft scharf kritisiert, seien diese Quoten doch weder für Bioethanol- noch für Biodieselproduzenten innerhalb Europas zu realisieren. Die Empfehlung der französischen Ratspräsidentschaft wird demgegenüber als erfüllbar eingestuft (Industrie 8: 10). Eben dieser Vorschlag – zunächst 35% Einsparungen und ab 2017 mindestens 50% – wird Ende Oktober 2008 auch im Basisdokument des Rates für die Trilogverhandlungen aufgenommen (Rat 2008au: 38).

Die Standpunkte von Rat und EP variieren zu Beginn der Trilogie somit deutlich, weshalb laut Auskunft mehrerer Verhandlungsteilnehmer die Diskussionen zu diesem Thema sehr intensiv gewesen seien (EP 1: 12; Howes 2008). Eng mit den THG-Einsparstufen verbunden war allerdings die Frage des Berechnungsansatzes (z.B. Einbeziehung ILUC) (ZGO 6: 6f), weshalb eine endgültige Aussagen zu Inklusions- und Positionsanpassungs- bzw. -änderungsmustern erst im Anschluss an das folgende Unterkapitel getroffen werden.

Die finale Richtlinie sieht in Art. 17 Abs. 2 einen 3-Stufen-Ansatz vor mit 35% Mindesteinsparung von Beginn an, 50% ab 2017 und 60% ab 2018. Die letzte Stufe gilt allerdings nur für Anlagen, die nach dem 1. Januar 2017 in Betrieb genommen wurden.

#### **11.5.3.4 THG-Berechnungsansatz**

Mit der Frage der *Höhe* der THG-Mindesteinsparung geht das Thema der *Berechnung* der THG-Bilanz von Biokraftstoffen einher. Der KOM-Vorschlag legt die Berechnungsmethodik in Annex VII fest. Im Hauptteil des Entwurfs sieht die KOM ferner die prioritäre Nutzung von THG-Standardwerten für festgelegte Produktionswege vor und somit keine Einzelberechnung der THG-Bilanz individueller Biokraftstoffmengen (Art. 17 Abs. 1 Buchstabe a) KOM-V).

Die Vernachlässigung indirekter Landnutzungsänderungen in der vorgeschlagenen Methodik stellt einen der größten Kritik- und Diskussionspunkte in der formellen Prozessphase dar. Bereits im Januar 2008 wird die ‚Risk Adder‘-Option zur pauschalen Berücksichtigung von ILUC im EP debattiert (Delbrück 2008a). In diesem Zeitraum veröffentlicht auch die Gemeinsame Forschungsstelle der KOM eine Studie zu Biokraftstoffen, in der sie auf Grundlage aktueller Erkenntnisse die Validität der Berechnungsmethode des KOM-Vorschlags in Frage stellt (Edwards u.a. 2008: 8). Dies erscheint insbesondere deshalb pikant, da die Forschungsstelle als Teil des JEC-Konsortiums diese Methodik selbst mitentwickelte

und dort den vergleichsweise unabhängigen wissenschaftlichen Akteur darstellte.<sup>130</sup> Konkret beanstandet die Analyse die ausbleibende bzw. ungenügende Einbeziehung indirekter Effekte. So seien insbesondere die Stickstoffemissionen durch Düngemittelnutzung zu starken Schwankungen unterworfen, als dass hier die Festlegung eines Fixwertes als sinnvoll angesehen werden könne (wie in Anlage VII, Unterpunkt C, Ziffer 5 KOM-V getan) (Edwards u.a. 2008: 8). Darüber hinaus müsse von hohen THG-Effekten durch ILUC ausgegangen werden, für die allerdings in Abwesenheit eines verlässlichen Berechnungsansatzes zunächst ein ‚Risk Adder‘ festgelegt werden müsse (Edwards u.a. 2008: 11). Insgesamt kommt der Bericht zu dem Ergebnis, dass es auf Grundlage des aktuellen Wissensstandes unmöglich festzustellen sei, „whether biofuel saves GHG or not“ (Edwards u.a. 2008: 12). Die Forschungsstelle der Kommission spricht sich daher gegen eine Weiterführung der EU-Biokraftstoffpolitik aus.

Im Jahr 2013 – und somit lange nach Verabschiedung der EE-Richtlinie – gibt ein zentraler Akteur der DG TREN im Prozess an, dass nach wie vor keine verlässliche Methodik zur Berücksichtigung indirekter Landnutzungsänderungen entwickelt werden konnte. Er bezeichnet ILUC in diesem Zusammenhang als „unrealistic criteria that could not be translated into practical schemes“ und legt nahe, dass dieser Umstand eine Nichtberücksichtigung rechtfertigt (KOM 1: 8f). Das Ziel eines zunehmenden Biokraftstoffanteils steht für ihn somit über dem Erfordernis einer validen THG-Bilanzierung. Auch eine Vertreterin der europäischen Bioethanolindustrie weist auf die Probleme und die hohe Komplexität hinsichtlich der Bestimmung von ILUC hin (Industrie 7: 3f, Zweitgespräch):

„[D]iese Frage der indirekten Landnutzungsänderung ist Wahnsinn. Also das sind halt auch so Verkettungen, es ist furchtbar schwer nachzuvollziehen. Und ich denke, ich weiß gar nicht, ob man das wirklich (...) berechnen kann letztendlich. Weil man muss ja dann eigentlich für jeden, für jeden Weg genau festlegen, was passiert tatsächlich. (...) Es ist (...) ein Fass ohne Boden.“

Ein Repräsentant eines Umweltverbandes vertritt aufgrund des potentiell hohen THG-Effekts durch ILUC und des Unvermögens, einen geeigneten Berechnungsansatz zu entwickeln, die Position, dass Biokraftstoffe zunächst nicht weiter gefördert werden sollten (ZGO 8: 12). Obgleich sich die nationalen Energieminister am 28. Februar 2008 an dieser Stelle zurückhaltender zeigen, sehen zumindest die Niederlande vor dem Hintergrund möglicher ILUC-Auswirkungen das 10%-Ziel gefährdet. Ferner fordert die niederländische Delegation zusammen mit Deutschland die Entwicklung eines entsprechenden Faktors für die Berechnungsmethodik (Rat 2008f: 8; Rat 2008p: 4; Rat 2008y: 4). Frankreich setzt sich für einen

---

<sup>130</sup> EUCAR und CONCAWE waren demgegenüber stärker an ihre jeweiligen Branchen (Automobilindustrie und Öl) rückgebunden.

Revisionsmechanismus ein, der eine nachträgliche Erweiterung des Berechnungsansatzes ermöglicht (Rat 2008o: 3).

Auch eine von Akteuren der Bioenergiebranche verfasste Auftragsstudie für die DG TREN aus Februar 2008 attestiert mögliche Effekte durch ILUC. Da diese allerdings durch kein Zertifizierungssystem überwacht werden könnten, müssten sie in der künftigen Richtlinie zunächst in Form von Prüf- und Berichtspflichten abgedeckt werden (Vis, Vos & Berg 2008: viii, 77). Falls hier starke Effekte sichtbar würden, sollte eine Anpassung der EE-Ziele in Erwägung gezogen werden (Vis, Vos & Berg 2008: 84). Zu diesem Ergebnis kommen auch die Teilnehmer eines Workshops des ENVI-Ausschusses Anfang März 2008 (Ooms & Stans 2008: 35). Gleichzeitig erscheint die Beschreibung möglicher Risiken und Unsicherheiten dort noch besorgniserregender. So attestieren Vertreter aus dem NGO-Bereich und der Wissenschaft hohe Unwägbarkeiten durch den Einsatz von Düngemitteln, was insbesondere auf die THG-Bilanz von Raps weitreichende Auswirkungen haben könnte (Ooms & Stans 2008: 11, 16, 38). Ferner könnten aufgrund der wenigen Erkenntnisse zu ILUC hier momentan weder ein valider ‚Risk Adder‘ noch ein spezifischer Berechnungsansatz festgelegt werden (Ooms & Stans 2008: 12, 40). Wenige Tage nach dem Workshop fordert am 21. März 2008 auch eine Gruppe von vier NGOs (Greenpeace, Friends of the Earth, Birdlife, EEB) eine entsprechende Berücksichtigung von ILUC, sobald belastbare Erkenntnisse vorhanden sind.

Als nächster relevanter Prozessschritt veröffentlicht die ad hoc-Arbeitsgruppe des Rates zu den Nachhaltigkeitskriterien im Mai 2008 – und somit rund drei Monate nach ihrer Einsetzung – ein erstes Zwischenergebnis der internen Debatte. Demnach besteht zwischen den Delegationen weder Einigkeit hinsichtlich der vorgeschlagenen THG-Berechnungsmethode noch zu einer möglichen Erweiterung durch neue Faktoren (z.B. ILUC) (Rat 2008z: 2). Konkret plädieren neben Deutschland auch Italien und Belgien für konservativere Emissionsannahmen bei der THG-Bilanzierung von Biokraftstoffen (Rat 2008z: 35). Ferner ziehen einige Mitgliedstaaten die von der KOM nahegelegte Nutzung von THG-Standardwerten in Zweifel (Rat 2008z: 9).

Vor dem Hintergrund dieser Forderungen nach strikteren Rahmenbedingungen für die THG-Berechnung von Biokraftstoffen schlägt die Präsidentschaft vor, dass Standardwerte nur dann genutzt werden dürfen, wenn  $e_1$  – also der Wert für direkte Landnutzungsänderungen – kleiner oder gleich 0 ist (Rat 2008z: 20). Dies wird insbesondere von schwedischer Seite deutlich zurückgewiesen, da der KOM-Vorschlag hier eine Wiederherstellung des ursprünglichen Kohlenstoffbestandes innerhalb von 20 Jahren vorsieht, was in den langsam wachsenden Wäldern des Nordens nicht möglich sei (Rat 2008z: 20). Diesbezüglich plädiert Schweden gemeinsam mit Estland und Finnland auch für die Nutzung von Torfland als Anbaufläche für Biokraftstoffe, bei dessen Nutzung ebenfalls ein bedeutend längerer Zeitraum

als 20 Jahre zur Wiederherstellung des anfänglichen CO<sub>2</sub>-Bestands zu veranschlagen ist (Rat 2008z: 28).

Neben diesen aus Klimaperformanzperspektive als kritisch zu beurteilenden Standpunkten schlägt die Präsidentschaft außerdem einen neuen pauschalen THG-Bonus (e<sub>b</sub>-Faktor) für den Anbau von Energiepflanzen auf „restored degraded land“ von 29g/CO<sub>2</sub>eq pro MJ Biokraftstoff vor (Rat 2008z: 30). Deutschland – dessen Delegation gleichzeitig für konservativere Emissionsmaßnahmen eintritt – unterstützt hier gar einen Wert von 70g/CO<sub>2</sub>eq/MJ. Einige Mitgliedstaaten stehen diesem Vorschlag allerdings skeptisch gegenüber (Rat 2008z: 30).

Die von NGO-Seite im März 2008 vorgebrachte Forderung nach einer Nachbesserung des THG-Berechnungsansatzes durch Inklusion eines ILUC-Faktors wird in den folgenden Ratsitzungen am 5. und 6. Juni 2008 (Umwelt/TTE) auch von der britischen Delegation vertreten. Dieser liegen zu diesem Zeitpunkt bereits erste Ergebnisse des Gallagher Review vor, dessen Endfassung im Juli veröffentlicht wird (Rat 2008ac: 11). Ferner pochen einige Minister wiederholt auf eine konservativere Festsetzung der THG-Standardwerte (Rat 2008ag: 9).

Am 26. Juni 2008 informiert der Rat einmal mehr über den Fortschritt der Debatte in der ad hoc-Arbeitsgruppe. Demnach konnte in den vergangenen Wochen eine Einigung zu Einführung und Höhe des e<sub>b</sub>-Faktors erreicht werden, der – wie von der französischen Präsidentschaft vorgeschlagen – nach dem Willen der Mitgliedstaaten auf 29g/CO<sub>2</sub>eq/MJ festgesetzt werden soll (Rat 2008ae: 29; Rat 2008ad: 4). Daneben wiederholt Schweden, nun gemeinsam mit der finnischen Delegation, seine Forderung nach einer Ausweitung des 20-Jahre-Zeitraums für den Ausgleich direkter Landnutzungsänderungen (Rat 2008ad: 4; Rat 2008ae: 29). Eben dieser e<sub>l</sub>-Faktor wird auch im Zuge einer Studie eines wissenschaftlichen Think Tanks für den ENVI-Ausschuss aus Juni 2008 thematisiert. Da die Unsicherheiten hinsichtlich der THG-Effekte durch Landnutzungsänderungen stark zugenommen hätten, schlagen die Verfasser vor, bei der Berechnung von e<sub>l</sub> die regionsspezifischen Kohlenbestandsdaten des IPCC sowie die entsprechend variierenden landwirtschaftlichen Ertragsdaten der FAO zu berücksichtigen (Johnson & Roman 2008: ii; Johnson & Roman 2008: 9, 14). Da die Erkenntnisse über das Ausmaß sowie das grundsätzliche Entstehungsmuster von ILUC noch zu oberflächlich seien, müsste ferner eine spätere Anpassung des Ziels durch eine Revisionsklausel möglich sein (Johnson & Roman 2008: 9). Unmittelbar müssten weiterhin Stickstoffemissionen durch den Einsatz von Düngemitteln angemessener berücksichtigt sowie die Nutzung von tatsächlichen THG-Einsparwerten Standardwerten vorgezogen werden (Johnson & Roman 2008: 9, 31).

Im Juli 2008 wird der Gallagher Review veröffentlicht dessen Warnung vor weitreichenden ILUC-Konsequenzen für die THG-Bilanz von Biokraftstoffen bereits in Abschnitt 11.5.3.1 thematisiert wurde (Renewable Fuels Agency 2008). Daneben wird dort auch eine klare Empfehlung zu direkten Landnutzungsänderungen entwickelt. Demnach sollen für den Anbau von Energiepflanzen keine Landflächen genutzt werden, bei denen die Wiederherstellung des ursprünglichen Kohlenstoffgehalts länger als 10 Jahre dauern würde (Torfland wäre so ausgeschlossen; im KOM-V werden 20 Jahre vorgeschlagen) (Renewable Fuels Agency 2008: 12).

Trotz der Erkenntnisse des Gallagher Reviews – der sich primär den indirekten Landnutzungsänderungen widmet – kann im Zuge der ratsinternen Verhandlungen bis zum 9. September 2008 keine endgültige Einigung über Zeitpunkt und Rahmenbedingungen der Einführung eines ILUC-Faktors und einer eventuellen Revisionsklausel erzielt werden (Rat 2008aj: 3). Die britische Delegation unterstützt diesbezüglich die Festsetzung eines ‚Risk Adders‘, sollte kein spezifischer Berechnungsansatz gefunden werden. Andere Delegationen sind strikt gegen diesen Vorschlag (Rat 2: 15). Auch die europäische Biokraftstoffindustrie positioniert sich deutlich gegen ein solches Vorgehen, da ein entsprechender Faktor in ihren Augen einer Pauschalbestrafung gleichkäme (Industrie 7: 4f, Zweitgespräch). Eine NGO-Vertreterin stellt sich andererseits hinter den Vorschlag Großbritanniens, da ein ‚Risk Adder‘ als erster Schritt zu einer spezifischeren ILUC-Berechnung jene THG-Risiken zumindest einbeziehe (ZGO 6: 8):

„Aber solange das nicht möglich ist [gemeint ist die Entwicklung eines spezifischen ILUC-Berechnungsansatzes], sehen wir den UK-Vorschlag zumindest als einen Schritt, der versucht diese Risiken einzubeziehen. (...) [A]lso ein Korrekturfaktor, der am Anfang sehr rudimentär ist und der einige benachteiligt, weil sie eigentlich gar nicht so hohe Effekte haben und andere sehr stark begünstigt, weil sie viel höhere Effekte haben.“

Daneben ist auch die Nutzung von THG-Standardwerten nach wie vor umstritten. Bei der  $e_l$ -Debatte sind die Delegationen den skandinavischen Mitgliedstaaten insofern entgegengekommen, als dass eine Wiederherstellung des ursprünglichen Kohlenstoffbestandes entweder nach 20 Jahren *oder* nach Abschluss des Reifeprozesses sichergestellt werden soll (Rat 2008ak: 29). Ferner soll der  $e_b$ -Emissionsbonus von 29 gCO<sub>2</sub>eq/MJ nur dann greifen, wenn die entsprechende Fläche (1) vor oder im Januar 2008 weder landwirtschaftlich noch anderweitig genutzt wurde und sie (2) entweder stark degradiert oder stark kontaminiert ist (Rat 2008ak: 30).

Rund zwei Wochen nach Veröffentlichung des Debattenstatus im Rat verabschiedet der ITRE-Ausschuss am 26. September 2008 den finalen Standpunkt des EP für die folgenden Trilogie (EP 2008f). So soll nach Auffassung der Parlamentarier in Artikel 16 KOM-V zu-

nächst explizit festgeschrieben werden, dass *sämtliche* Bestandteile eines Biokraftstoffgemischs den Nachhaltigkeitskriterien genügen müssen und nicht nur das Gemisch als Ganzes. Daneben streben die Parlamentarier eine drastische Beschränkung der Nutzung von THG-Standardwerten auf wenige Teilbereiche des Produktionsprozesses und einen entsprechenden Fokus auf tatsächliche Werte an. Beide – also typische- und Standard-THG-Werte – sollen bis 2010 überprüft und *neu festgelegt* werden. Im KOM-V wird lediglich ein Bericht zu den Werten bis 2012 gefordert. Bei dieser Neujustierung soll die KOM durch ein Gremium unabhängiger Sachverständiger unterstützt werden, dem auch Vertreter der Zivilgesellschaft angehören müssten. Dieses Forum soll die KOM auch bei der Entwicklung eines ILUC-Berechnungsansatzes unterstützen, über den EP und Rat bis spätestens Dezember 2011 abstimmen sollen. Kann eine solche Methodik nicht erarbeitet werden bzw. können sich Rat und EP nicht einigen, soll ab 2012 ein ‚Risk Adder‘ von 40g CO<sub>2</sub>eq pro verbrauchtem Megajoule Biokraftstoff aufgeschlagen werden.

Laut Vertretern der europäischen Agrar- und Biokraftstoffindustrie würden aus europäischen Rohstoffen hergestellte Biokraftstoffe die THG-Mindestquote in diesem Fall nicht mehr erfüllen können (Industrie 7: 8f; Industrie 8: 8ff). Gleichzeitig wäre es aber auch für Bioethanol aus (genuin sehr THG-effizienten) Rohstoffen tropischer Länder schwierig, den EU-Vorgaben zu entsprechen, weshalb der ‚Risk Adder‘ de facto das Ende von Biokraftstoffen in der EU bedeuten würde (Industrie 7: 4f, Zweitgespräch). Auf der anderen Seite begrüßt ein Repräsentant eines Umweltverbandes zwar generell die vorgeschlagene Regelung des ITRE-Ausschusses, bezeichnet den Vorstoß aber als „half-heartedly“ (ZGO 8: 12). Eine parallele Minderung oder Abschaffung des Unterziels wäre demnach eine angemessenere Reaktion.

Neben den indirekten nimmt das EP auch eine Anpassung bei der Berechnung der direkten Landnutzungsänderungen vor. So soll der ursprüngliche Kohlenstoffbestand einer Fläche nach Beginn des Anbaus von Energiepflanzen zur Biokraftstoffproduktion nach spätestens 10 Jahren wiederhergestellt sein (bei e<sub>l</sub>-Formel “1/10“ anstatt “1/20“). Ferner sollen die Auswirkungen direkter wie indirekter Landnutzungsänderungen künftig in den Berichtspflichten analysiert werden. Ebenfalls bis 2010 soll die KOM mit Unterstützung des Sachverständigengremiums einen Vorschlag zur Berechnung des EE-Strom- und Wasserstoffanteils vorlegen.

Im Gegensatz zum EP unterstützt der Rat in seinem Basisdokument für die Trilogverhandlungen nur moderate Änderungen des KOM-Vorschlags, wobei die meisten Standpunkte der Mitgliedstaaten im Vergleich zur Position von Anfang September unverändert bestehen bleiben. Die einzige grundlegende Neuerung besteht darin, dass die THG-Einsparwerte von Bi-

okraftstoffen in Annex VII, Teil A teils höher sind als im KOM-Vorschlag. Als Grund hierfür wird eine Aktualisierung der Werte durch das JEC-Konsortium angegeben, deren aktualisierte WTW-Studie allerdings noch nicht öffentlich zugänglich ist (Rat 2008au: 68).

Während der folgenden Trilogie zwischen Oktober und Dezember 2008 war neben der THG-Mindesteinsparquote der Umgang mit ILUC das beherrschende Verhandlungsthema zwischen Rat, EP und KOM (EP 2: 11; Howes 2008; ZGO 6: 6f). Auf Seiten der EP-Delegation waren es vor allem Anders Wijkman und Claude Turmes, die auf eine möglichst weitreichende Berücksichtigung von ILUC drängten (EP 5: 1, telefonische Nacherhebung 4. März 2009; KOM 2: 28f). Ein Schlüsselakteur des EP formuliert eine realistische und erstrebenswerte Kompromisslösung in der Festlegung einer umfangreichen ILUC-Revisionsklausel und einer stärkeren Berücksichtigung entsprechender Effekte in den Berichtspflichten (EP 8: 10f). Daneben drängen während der Verhandlungen mehrere nationale Delegationen, unter anderem Spanien, aufgrund von „big commercial interests“ in Richtung niedriger THG-Einsparquoten und/oder eine möglichst großzügige Berechnungsmethodik (Rat 3: 14f).

Als Ergebnis der Trilogieverhandlungen bestätigt Artikel 19 Abs. 1 Buchstabe a) der finalen Richtlinie in Bezug auf die THG-Bilanz von Biokraftstoffen zunächst die bevorzugte Nutzung von Standardwerten. Im Sinne der Ratsposition dürfen diese allerdings nur genutzt werden, falls der „ei-Wert (...) kleiner oder gleich null“ ist. Darüber hinaus legt Artikel 19, Abs. 5 EE-RL fest, dass die Kommission ab 2012 alle zwei Jahre einen Bericht zu den geschätzten typischen und den Standard-THG-Einsparwerten von Biokraftstoffen verfasst und auf dieser Grundlage gegebenenfalls deren Korrektur beschließen kann. Ferner werden in Annex 5 die neuen THG-Einsparwerte des unveröffentlichten WTW-Reports festgelegt.

Im Hinblick auf die Berücksichtigung indirekter Landnutzungsänderungen schreibt Art. 19 Abs. 6 Unterabsatz 1 EE-RL folgende Regelung vor:

„Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 31. Dezember 2010 einen Bericht vor, in dem sie die Auswirkungen indirekter Landnutzungsänderungen auf die Treibhausgasemissionen prüft und Möglichkeiten untersucht, wie diese Auswirkungen verringert werden können. Diesem Bericht ist gegebenenfalls ein Vorschlag beigelegt, der auf den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen beruht und eine konkrete Methodologie zur Berücksichtigung der Emissionen aus Kohlenstoffbestandsänderungen infolge indirekter Landnutzungsänderungen enthält, die die Einhaltung dieser Richtlinie, insbesondere von Artikel 17 Absatz 2, sicherstellt.“ (eigene Hervorhebung)

Die Berücksichtigung von THG-Emissionen durch ILUC wird somit – auch für den Fall, dass der Bericht entsprechende Effekte nachweist – nicht verbindlich vorgeschrieben. Ferner sieht Artikel 19 Abs. 6 Unterabsatz 2 vor, dass im Falle einer Nachbesserung der THG-Berechnungsmethode für Produktionsanlagen, die dann die THG-Quote nicht mehr erfüllen würden und vor Ende 2013 in Betrieb waren, weiterhin die alte Berechnungsmethode gilt

(Voraussetzung: mind. 45% THG-Einsparung nach der ursprünglichen Methode). Falls die KOM eine ILUC-Nachbesserung empfiehlt, sind EP und Rat gemäß Artikel 19 Abs. 6 darüber hinaus „bestrebt, bis zum 31. Dezember 2012 über derartige von der Kommission vorgelegte Vorschläge zu entscheiden“ (eigene Hervorhebung).

Auch was direkte Ladnutzungsänderungen betrifft, wird der Vorschlag des Rates übernommen, wonach der ursprüngliche Kohlenstoffbestand nach 20 Jahren oder „zum Zeitpunkt der Reife der Pflanzen“ wieder erreicht sein muss (Annex 5, Teil C, Punkt 7). Daneben findet sich der  $e_b$ -Bonus von 29g CO<sub>2</sub>eq pro MJ Biokraftstoff für Flächen in der finalen Richtlinie wieder, die im Januar 2008 nicht landwirtschaftlich genutzt und entweder stark degradiert oder verschmutzt waren. Der Bonus gilt „für einen Zeitraum von bis zu 10 Jahren ab dem Zeitpunkt der Umwandlung der Fläche in eine landwirtschaftliche Nutzfläche“ (Annex 5, Teil C, Punkt 8). Daneben beinhaltet die Richtlinie den neuen emissionssenkenden Faktor  $e_{sca}$ , der „Emissionseinsparung durch Akkumulierung von Kohlenstoff im Boden infolge besserer landwirtschaftlicher Bewirtschaftungspraktiken“ berücksichtigt (Annex 5, Teil C, Punkt 1). Über Zusammensetzung oder Berechnung dieses Faktors gibt es allerdings keine weiteren Informationen.

Im Folgenden werden die vorangegangenen Ausführungen auf Grundlage der Indikatoren zur Beurteilung der **Positionsinklusion** sowie der **Positionänderung und -erweiterung** analysiert. Aufgrund der thematischen Nähe wird dazu die Prozessentwicklung in den Bereichen Mindest-THG-Einsparung und THG-Berechnungsansatz integriert betrachtet.

Während das Gros der sich einbringenden Industrieakteure in diesen Themenfeldern bis zum Schluss für eine eher liberale Regelsetzung eintritt, plädieren insbesondere Vertreter aus dem NGO- und dem Wissenschaftsbereich für einen strengeren Ansatz. Der Hauptgrund für die Forderung nach einem strikteren Vorgehen der letztgenannten Gruppe sind sich verdichtende Erkenntnisse zu potentiell deutlich höheren Emissionen durch die Nutzung von Biokraftstoffen als von der KOM angenommen (ILUC, N<sub>2</sub>O-Emissionen etc.).

Vor diesem Hintergrund fordern NGOs in der formellen Prozessphase eine Korrektur der Mindest-THG-Einsparquote auf 60%, während Auftragsstudien einen Wert zwischen 35% und 50% befürworten. Insbesondere die Agrar- und Biokraftstoffindustrie spricht sich für möglichst niedrige Schwellen aus. Die slowenische Ratspräsidentschaft berücksichtigt diesen Input in ihrer ersten Positionierung und schlägt zunächst eine 35%- und ab 2015 eine 50%-Schwelle vor. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens der zweiten Stufe wird von der folgenden französischen Präsidentschaft auf 2017 zurückverlegt, was letztlich die Ratsposition in den Trilogverhandlungen darstellt. Im Rat wurde so eine Kompromissposition zwischen Ökologie- und Wirtschaftsinteressen gefunden, die durch ein verhältnismäßig spätes Inkrafttreten der zweiten Stufe allerdings deutlich in Richtung der Industrie tendiert.

Innerhalb des EP zeigen bereits sämtliche Eingaben der ITRE-Mitglieder aus Juni/Juli 2008 in eine ambitioniertere Richtung als der KOM-Vorschlag. Letztlich verabschieden die Parlamentarier bedeutend ehrgeizigere THG-Mindesteinsparwerte als die Kommission, 45% von Beginn an und 60% ab 2015. Die finale Richtlinie enthält einen 3-Stufen-Ansatz, beginnend mit 35% von Beginn an, 50% ab 2017 und 60% ab 2018 (letzte Stufe nur für Neuanlagen). Dank der (regulativ schwachen) dritten Stufe kann das EP zwar sein Gesicht wahren, der Rat konnte sich hier faktisch allerdings deutlich klarer durchsetzen.

Ein potentiell stärkeres inhaltliches Gewicht des EP bei der Modellierung des THG-Berechnungsansatzes könnte hier allerdings noch ausgleichend wirken. Vor dem Hintergrund zunehmend kritischer Studien im Jahresübergang 2007/2008, sprechen sich diesbezüglich auch einige Ratsdelegationen für ein strikteres Vorgehen aus (u.a. NL und DE für Entwicklung ILUC-Faktor; FR für Revisionsklausel; einige Mitgliedstaaten gegen THG-Standardwerte). Daher schlägt auch die slowenische Ratspräsidentschaft zunächst lediglich eine leichte Einschränkung bei der Nutzung von Standardwerten vor (nur wenn  $e_i$  kleiner oder gleich "0"). Ferner plädiert sie für die Einführung eines neuen THG-Bonusfaktors für den Anbau von Energiepflanzen auf stark degradierten oder verschmutzten Flächen. Die Unsicherheiten hinsichtlich der realen THG-Bilanz von Biokraftstoffen werden somit eher zögerlich aufgenommen, während Instrumente der faktischen Abmilderung der THG-Hürde (Bonus) konkret entwickelt und letztlich auch unterstützt werden. Auffällig erscheint die stake Position der Ratspräsidentschaft – insbesondere Frankreichs im zweiten Halbjahr 2008 – bei der Bestimmung des inhaltlichen Kurses der Mitgliedstaaten.

Nach Veröffentlichung der Ergebnisse des Gallagher Review im Sommer 2008 setzt sich auch die britische Regierung für die Berücksichtigung eines entsprechenden Faktors ein. Das Ergebnis des Reviews fußt unter anderem auf den Ergebnissen von Searchinger u.a. (2008), deren Studie einen „cautionary approach, and yet more reason to focus on biofuels that do not create high risks of substantial land use change“ nahelegt (Sharman 2009: 34f). Daneben plädieren auch grundsätzlich biokraftstofffreundliche Vertreter eines Think Tanks („Stockholm Environment Institute“, SEI) für die Möglichkeit einer nachträglichen Anpassung der Methodologie und/oder des Unterziels (neben ILUC auch wegen Emissionen durch Düngemittel) (Johnson & Roman 2008: 9, 31).

Trotz der immer deutlicher werdenden Hinweise zu etwaigen Risiken kann sich der Rat im September 2008 jedoch nicht auf die Einführung bzw. die Reichweite einer Revisionsklausel einigen. Die britische Delegation tritt für die sofortige Festlegung eines ‚Risk Adder‘ ein, was jedoch von einer klaren Mehrheit abgelehnt wird. Die EP-Position ist demgegenüber inhaltlich deutlich und ambitioniert (z.B. pro Nutzung tatsächliche THG-Werte, Überprü-

fung/Anpassung THG-Werte 2010 und 2012 mit Unterstützung eines Sachverständigenremiums, Einführung ILUC-Faktor bis 2010 sonst ab 2012 ‚Risk Adder‘ von 40g CO<sub>2</sub>eq/MJ). Als realistisches Verhandlungsziel hinsichtlich der ILUC-Thematik geben Mitglieder der EP-Trilogdelegation eine umfangreiche ILUC-Revisionsklausel sowie eine stärkere Berücksichtigung indirekter Effekte in den Berichtspflichten an.

Während der Trilogverhandlungen wird vor allem von Seiten der Biokraftstoffindustrie Druck auf einige Mitgliedstaaten ausgeübt (z.B. Abengoa auf Spanien). Allerdings muss auch berücksichtigt werden, dass die Ratsposition von Beginn an stärker in Richtung der Industrieinteressen tendierte bzw. im Zweifel (wie im Fall Deutschlands) wirtschaftliche über ökologische Belange gestellt wurden. Daneben sprechen sich auch die in den Trilogen anwesenden KOM-Akteure gegen einen ILUC-Faktor aus, da dieser realistisch nicht bestimmbar sei, was mittelbar die EP-Position schwächt. Letztlich wird in der finalen Richtlinie unter anderem die prioritäre Nutzung von THG-Standardwerten, eine „gegebenenfalls“ stattfindende Inklusion eines ILUC-Faktors sowie die Übernahme des e<sub>b</sub>-Bonus festgelegt.

Die Regelsetzung im Bereich der THG-Berechnungsmethodik kann die schwache Durchsetzung der EP-Position bei der Festlegung der THG-Mindesteinsparschwelle somit nicht ausgleichen. Vielmehr wird diese eher noch verstärkt, da das EP auch dessen Kernforderung nach einer grundlegenden Revisionsklausel nicht verwirklichen kann.

#### **11.5.3.5 Kriterien zum Schutz der Biodiversität, kohlenstoffreicher Flächen sowie der Wasser-, Luft- und Bodenqualität**

Neben Berechnung und Begrenzung der THG-Emissionen durch Biokraftstoffe soll deren nachhaltige Nutzung laut KOM-Vorschlag durch eine Verhinderung des Anbaus von Energiepflanzen auf bestimmten Arealen sichergestellt werden. Demnach sollen sowohl „Flächen mit anerkanntem hohem Wert hinsichtlich der biologischen Vielfalt“ als auch „Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand“ geschützt werden (Art. 15 Abs. 3 und 4 KOM-V). Als zeitliche Grenze, wann eine entsprechende Fläche zuletzt diesem Status entsprochen haben muss, legt die Kommission Januar 2008 fest. Als besonders biodiverse Flächen gelten „(a) von signifikanter menschlicher Tätigkeit unberührter Wald, (...); (b) für Naturschutzzwecke ausgewiesene Flächen, (...); [sowie] (c) Grünland mit großer biologischer Vielfalt, (...)“ (Art. 15 Abs. 3 KOM-V). Als Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand gelten laut Art. 15 Abs. 4 KOM-V „(a) Feuchtgebiete, (...); [und] (b) kontinuierlich bewaldete Gebiete,

(...)<sup>131</sup>. Artikel 19 Abs. 1 KOM-V schlägt außerdem vor, dass die Auswirkungen der zunehmenden Energiepflanzenproduktion auf die Wasser- und Bodenqualität im Zuge von Berichtspflichten überwacht werden.

In einer ersten Reaktion des Rates auf die Kriterien vom 28. Februar 2008 ist von einer „breite[n] Unterstützung für ehrgeizige Nachhaltigkeitskriterien“ die Rede, wobei diese keine unverhältnismäßig hohen Kosten oder Wettbewerbsnachteile nach sich ziehen dürften (Rat 2008b: 11). Während nur drei Mitgliedstaaten für eine Abmilderung oder Aufweichung der Kriterien plädieren (z.B. durch Streichung der Schutzregelung für Torfland), setzten sich 12 Mitgliedstaaten für ein strikteres Vorgehen ein (Rat 2008c: 3; Rat 2008d: 5; Rat 2008l: 23; Rat 2008r: 3; Rat 2008s: 3). Während die meisten Delegationen hier unkonkret bleiben, sprechen sich vier für eine Ausdehnung der Kriterien auf Wasser- und Bodenressourcen aus (Rat 2008f: 11; Rat 2008u: 10, 25; Rat 2008q: 3).

Die Festlegung verbindlicher Schutzmaßnahmen für jene Ressourcen wird auch im Zuge eines Workshops des ENVI-Ausschusses Anfang März 2008 verlangt (Ooms & Stans 2008: 8). Daneben treten wenig später auch vier NGOs (Greenpeace, Friends of the Earth, Birdlife, EEB) in einem offenen Brief an die ad hoc-Arbeitsgruppe des Rates für eine entsprechende Erweiterung der Nachhaltigkeitskriterien ein. Weiterhin fordern sie eine regulative Beschränkung hinsichtlich der Nutzung von Düngemitteln, eine Ausweitung des Schutzes von Torfland (nicht nur „unberührtes Torfland“ wie in KOM-V) sowie die Möglichkeit einer nachträglichen Korrektur des Kriterienkatalogs. Ferner soll die zeitliche Grenze für den Schutz biodiverser und kohlenstoffreicher Flächen auf Mai 2003 vorverlegt werden (Ooms & Stans 2008).

Eine entsprechende Vorverlegung wird in Bezug auf artenreiche Areale (Art. 15 Abs. 3 KOM-V) auch von einigen Delegationen der ad hoc-Arbeitsgruppe des Rates gefordert. So sprechen sich in dessen Zwischenbericht aus Mai 2008 Deutschland, die Niederlande, Polen und Großbritannien für einen rückwirkenden Schutz solcher Flächen ab November 2005 aus. Darüber hinaus schlägt die Präsidentschaft eine Ausweitung des Geltungsradius von Art. 15 Abs. 3, Buchstabe b) KOM-V auf „areas for the protection of rare, threatened or endangered ecosystems or species recognised by international agreements or included in lists drawn up by intergovernmental or international non-governmental organisations“ vor (Rat 2008z: 12). Hierzu liegen keine ablehnenden Stellungnahmen vor.

In Bezug auf den Schutz von biodiversem Grünland (Art. 15 Abs. 3 Buchstabe c) KOM-V) fordern vier Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Aberntung, falls dies für den Erhalt der

---

<sup>131</sup> Details zu den Definitionen der Flächen finden sich in Abschnitt 11.1.3.

Artenvielfalt notwendig ist (Rat 2008z: 12). Eine ähnliche Ausnahmeregelung legt die Präsidentschaft auch im Hinblick auf „unberührten Wald“ nahe (Art. 15 Abs. 3 Buchstabe a) KOM-V). Demnach soll die Nutzung der Biomasse entsprechender Wälder für die Herstellung von Biokraftstoffen dann möglich sein, wenn nachgewiesen wird, dass ein solcher Eingriff keine langfristig negativen Folgen für deren Artenvielfalt darstellt (Rat 2008z: 11). Insbesondere zu diesem Punkt liegen allerdings noch stark abweichende Standpunkte der Delegationen hinsichtlich einer angemessenen Definition vor (Rat 2008z: 11).

Im Hinblick auf den Schutz von Wald in seiner Funktion als Kohlenstoffspeicher (Art. 15 Abs. 4, Buchstabe b) KOM-V) plädieren Schweden und Finnland für Ausnahmeregelungen bei Flächen, die seit 1950 forstwirtschaftlich genutzt werden (Rat 2008z: 13). Ferner wird von fünf Mitgliedstaaten eine Ausweitung des Schutzzadius dieser Bestimmung auf Wälder mit einem niedrigeren Überschirmungsgrad als 30% gefordert (Rat 2008z: 13). Hinsichtlich des generellen Geltungsbereichs von Artikel 15 Abs. 3 und 4 KOM-V setzen sich Griechenland und Österreich für dessen Limitierung auf Nicht-EU-Länder ein (Rat 2008z: 14).

Schließlich fordert die Präsidentschaft die Einführung einer Importbeschränkung für Länder, die bestimmte internationale Übereinkünfte im Bereich des Umweltschutzes nicht ratifiziert und/oder implementiert haben (u.a. Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit) (Rat 2008z: 14f). Ferner soll die Kommission in künftigen Berichten über die Nachhaltigkeitskriterien nun auch mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten (Rat 2008z: 16, 24). Inhaltlich sollen die Berichtspflichten außerdem auf Informationen zur Verfügbarkeit von ‚Advanced Biofuels‘ sowie die Erfassung von Konsequenzen für die Wasser- und Bodenqualität ausgeweitet werden (Rat 2008z: 25; Rat 2008x: 15).

Obleich der folgende Draft Report des ITRE-Ausschusses vom 13. Mai 2008 das 10%-Ziel ersatzlos streicht und sich daher auch nicht den Nachhaltigkeitskriterien widmet, wird in Art. 2 KOM-V eine Aufnahme der Definition von „High Conservation Value Land“ vorgesehen (weiterhin wird eine Definition von „idle, degraded, or marginal land“ eingefügt) (Amendment 13, EP 2008a: 12f; Amendment 15, EP 2008a: 14).

Während der Ratssitzungen der Energie- und Umweltminister am 5. und 6. Juni 2008 verleihen einige Delegationen ihrer Sorge Ausdruck, dass der Kriterienkatalog bislang keine nachhaltige Erzeugung von Energiepflanzen und/oder Biokraftstoffen in Drittstaaten sicherstellt (Rat 2008aa: 20; Rat 2008ag: 9, 31). Gleichzeitig gibt es nach wie vor Mitgliedstaaten, die den Kriterien auch in der von der KOM vorgeschlagenen Form zustimmen würden (Rat 2008aa: 20; Rat 2008ab: 14). Die einzige konkrete Forderung ist die Finnlands, wonach Torfland nicht unter die Klausel für schützenswerte Feuchtgebiete fallen soll (Art. 15 Abs. 4, Buchstabe a); Rat 2008ab: 26).

Im folgenden Zwischenbericht der ad hoc-Arbeitsgruppe für Nachhaltigkeitskriterien vom 26. Juni 2008 wird deutlich, dass der Schutz von Torfland die einzig verbleibende strittige Frage zwischen den Delegationen hinsichtlich Art. 15 Abs. 4 KOM-V darstellt (Rat 2008ad: 3; Rat 2008ae: 12). Im Bereich der Biodiversität ist die Positionsfindung zu diesem Zeitpunkt allerdings noch nicht so weit vorangeschritten. Eine Mehrheit tritt hier für folgende Definition von artenreichem schützenswerten Wald ein, die als noch unpräziser zu bewerten ist als die des KOM-Vorschlags (Rat 2008ae: 10):

„[F]orest and other wooded land of native species, where there are no clearly visible indications of human activities and the ecological processes are not significantly disturbed (...).“

In Bezug auf den Schutz von Flächen für Naturschutzzwecke (Art. 15 Abs. 3 Buchstabe b) KOM-V) wird eine Ausweitung auf Areale „that provide basic ecosystem services in critical situations“ diskutiert (Rat 2008ad: 3; Rat 2008ae: 11). Ferner unterstützt auch die inzwischen französische Präsidentschaft den Schutz von „areas for the protection of rare, threatened or endangered ecosystems or species“ und fordert weiterhin die Aufnahme von „areas designated by law or by the relevant competent authority for nature protection purposes“ (Rat 2008ae: 11). Bei der folgenden Neudefinition der Schutzklausel für Grünland geht die Mehrheitsposition der Mitgliedstaaten weiter als der KOM-Vorschlag und bezieht auch Forderungen von NGOs mit ein (Art. 15, Abs. 3, Buchstabe c) KOM-V; Rat 2008ae: 11):

„[H]ighly biodiverse grassland, that is to say grassland, including savannah, that is species-rich, not fertilised, other than by wild animals and not degraded.“

Als nächster Prozessschritt kritisiert ein wissenschaftlicher Think-Tank in einer Auftragsstudie des ENVI-Ausschusses von Juni 2008 die Festlegung eines fixen Überschirmungsgrades für „kontinuierlich bewaldete Gebiete“ in Artikel 15 Abs. 4 Buchstabe b) KOM-V (ab 30%). Demnach müsse hier je nach Ökosystem ein variabler Überschirmungsgrad als Indikator für ein bewaldetes Gebiet gelten (Johnson & Roman 2008: 12). Darüber hinaus plädieren Teilnehmer eines Expertenworkshops des ITRE-Ausschusses im selben Zeitraum für die Festlegung konkreter Kriterien zum Schutz der Boden- und Wasserqualität (Hue u.a. 2008).

Eine entsprechende Ausweitung der Kriterien stellt auch eine prominente Forderung der ITRE-Mitglieder während der Eingabephase für Änderungsanträge zum ‚Draft Report‘ im Juni/Juli 2008 dar. So sprechen sich neun Anträge für den expliziten Schutz der Boden- und Wasserqualität aus, teilweise mit dem Zusatz, dass die Nutzung von Agrarchemikalien beim Anbau von Energiepflanzen eingeschränkt werden soll. In Bezug auf artenreiche Flächen fordern 10 Eingaben eine Erweiterung von Art. 15 Abs. 3 KOM-V auf „Flächen mit hohem Schutzwert“. Darunter sollen unter anderem Areale fallen, „die grundlegende Leistungen der Natur in kritischen Situationen erbringen“ (EP 2008b: 93). Ferner sprechen sich zwei Eingaben für eine Vorverlegung der zeitlichen Grenze für den Schutz biodiverser Flächen auf

Mai 2003 bzw. 1990 aus (auch bezüglich kohlenstoffreicher Flächen). Nur drei Anträge setzten sich für eine Absenkung des Ambitionsniveaus in Bezug auf artenreiche Flächen ein (u.a. durch Streichung der Schutzklausel für unberührten Wald).

Auch hinsichtlich der Bewahrung kohlenstoffreicher Gebiete (15 Abs. 4 KOM-V) plädiert mit neun Eingaben eine klare Mehrheit der eingereichten Änderungsanträge für ein ehrgeizigeres Vorgehen im Sinne einer Konkretisierung bzw. Ausweitung bestehender Regeln und/oder einer Aufnahme neuer schützenswerter Flächen (z.B. Verschärfung der Definition für „kontinuierlich bewaldete Gebiete“; neue Schutzklauseln für „brachliegende oder geschädigte Flächen oder Grenzertragsflächen“, Torfland, Steppen und Buschsteppen und Dauergrünland) (u.a. EP 2008b: 86). Vier Eingaben fordern auf der anderen Seite eine Auflockerung der Kriterien an dieser Stelle, z.B. durch eine ersatzlose Streichung des Schutzes von bewaldeten Gebieten (15 Abs. 4 Buchstabe b KOM-V).

Der im Juli 2008 veröffentlichte Gallagher Review empfiehlt im Folgenden eine verbindliche Mindestnutzung von brachliegenden (*idle*) und schwer nutzbaren (*marginal*) Arealen, um den Flächendruck durch die zunehmende Biokraftstoffnachfrage insgesamt einzudämmen (Renewable Fuels Agency 2008: 15).

Der folgende Kompromissvorschlag der Präsidentschaft vom 9. September 2008 bestätigt im Kern bereits bekannte Positionen bzw. stellt diese zur Diskussion (Rat 2008aj). So soll in Art. 15 Abs. 3 KOM-V die Definition für Naturschutzflächen spezifiziert werden, wozu zwei Optionen vorgestellt werden (Rat 2008ak: 11):

- (1) „areas designated by law or by the relevant competent authority for nature protection purposes“
- (2) „areas for the protection of rare, threatened or endangered ecosystems or species recognised by international agreements“

In beiden Fällen plädiert die Ratspräsidentschaft für die Alternativmöglichkeit, dass auch von Seiten einer nicht näher benannten Stelle der Nachweis erbracht werden kann, dass die Produktionsbedingungen in einem Land oder einem Betrieb nicht gegen obige oder andere Nachhaltigkeitsziele der Richtlinie verstoßen (Rat 2008ak: 11). Hinsichtlich der Bewahrung von Grünland schlägt die Präsidentschaft ferner eine Ausweitung der Schutzklausel auf „non natural grassland“ vor, dass ohne menschliches Zutun diesen Status verlieren würde (Rat 2008ak: 11).

In Bezug auf kohlenstoffreiche Flächen will die Präsidentschaft ohne weitere Änderungen am Kommissionsvorschlag festhalten, was allerdings den Interessen einiger Mittelmeerländer entgegenläuft. Sie setzen sich auf Arbeitsgruppenebene für eine flexible Anpassung des Überschirmungsgrades an die jeweiligen klimatischen Bedingungen ein (Rat 2008ak: 12; Rat 1: 9ff). Auch wird Art. 15 Abs. 4 Buchstabe a) KOM-V hinsichtlich des Schutzes von

Torfland nicht weiter geöffnet, womit insbesondere dem Ansinnen der finnischen Delegation nicht entsprochen wird (Rat 1: 9ff).

Darüber hinaus sollen mögliche Auswirkungen auf die Luft-, Wasser-, oder Bodenqualität nach Meinung der Präsidentschaft lediglich im Zuge der Berichtspflichten berücksichtigt werden (Rat 2008ak: 15). Ein Vertreter des Generalsekretariats des Rates gibt hinsichtlich der dominierenden Interessenpole auf Arbeitsgruppenebenen an, dass hier zum einen EU-Produzentenländer für strenge Importkriterien eintraten während diejenigen Länder, die über keine nennenswerte Biokraftstoffindustrie verfügten, für liberale Standards zur Sicherstellung billiger Importe plädierten (Rat 2: 5).

Rund zwei Woche nach der Zwischenmeldung aus dem Rat wird am 26. September 2008 die finale ITRE-Position veröffentlicht (EP 2008f). Hier fordern die Parlamentarier zunächst die Festlegung „wirksame[r] Maßnahmen“ (EP 2008f: 133) zur Verhinderung von Luft-, Boden- und Wasserverschmutzung (inklusive übermäßigem Wasserverbrauch). Konkret soll die Nutzung bestimmter Agrarchemikalien untersagt werden, die unter anderem in WHO-Übereinkommen aufgelistet sind. Darüber hinaus wird die Position vertreten, dass Flächen, die laut der künftigen Richtlinie als arten- oder kohlenstoffreich gelten, rückwirkenden Schutz ab Mai 2003 erhalten sollen (KOM-V: 01/2008).

Die künftige Klausel zur Bewahrung biodiverser Areale soll neben den im KOM-V angegebenen Flächen nun auch Gebiete beinhalten, die in kritischen Situationen Schutzfunktion erfüllen (z.B. Erosionsschutz). Ferner wird die Definition von Flächen, die Naturschutzzwecken dienen, durch zwei neue Komponenten erweitert. Erstens sollen nun auch Gebiete „mit (...) erheblicher Konzentration von seltenen, bedrohten oder gefährdeten Ökosystemen oder Arten [erfasst werden], die durch internationale Abkommen anerkannt werden oder auf der „Roten Liste“ der IUCN aufgeführt sind“ (EP 2008f: 131). Zweitens müssen importierende Drittstaaten bestimmte Übereinkommen ratifiziert und implementiert haben (z.B. Cartagena Protokoll). Falls dies nicht der Fall ist, soll auch ein Wirtschaftsteilnehmer die Einhaltung der entsprechenden Vorschriften nachweisen können. Hinsichtlich des Schutzes kohlenstoffreicher Flächen votieren die Parlamentarier zunächst für eine Ausweitung auf sämtliches Torfland und Steppen. Darüber hinaus wird das Definitionsraster für „kontinuierlich bewaldetes Gebiet“ enger gefasst (0,5 ha, 10% Überschirmungsgrad; KOM-V: 1 ha, 30%) (EP 2008f: 132). Insbesondere die europäische Agrarindustrie stellt sich gegen die EP-Kriterien, da diese nichts mit Biokraftstoffen zu tun hätten und nicht verifizierbar seien (v.a. bzgl. des Einsatzes bestimmter Agrarchemikalien) (Industrie 8: 8ff).

Im Basisdokument des Rates für die Trilogie werden größtenteils die Positionen vom 9. September 2008 wiedergegeben. Neu ist einzig die Option einer nachträglichen Einbeziehung

von Kriterien zum Luft-, Wasser- und Bodenschutz auf Basis von regelmäßigen KOM-Berichten ab 2012 (Rat 2008au: 40f, 47).

Im Folgenden werden Muster der **Positionsinklusion** sowie der **Positionsänderung und -erweiterung** im Zuge der Vorstellung der finalen Richtlinie erfasst. Diese legt zunächst in Artikel 17 Abs. 3 fest, dass Flächen, „die im oder nach Januar 2008“ einer der folgenden Kategorien zugeordnet werden konnten, nicht für den Energiepflanzenanbau für Biokraftstoffe genutzt werden dürfen:

„a) **Primärwald** und andere bewaldete Flächen, das heißt Wald und andere bewaldete Flächen mit einheimischen Arten, in denen es kein deutlich sichtbares Anzeichen für menschliche Aktivität gibt und die ökologischen Prozesse nicht wesentlich gestört sind;

b) **ausgewiesene Flächen**:

i) durch Gesetz oder von der zuständigen Behörde für Naturschutzzwecke oder

ii) für den Schutz seltener, bedrohter oder gefährdeter Ökosysteme oder Arten, die in internationalen Übereinkünften anerkannt werden oder in den Verzeichnissen zwischenstaatlicher Organisationen oder der Internationalen Union für die Erhaltung der Natur aufgeführt sind (...),

sofern nicht nachgewiesen wird, dass die Gewinnung des Rohstoffs den genannten Naturschutzzwecken nicht zuwiderläuft;

c) **Grünland** mit großer biologischer Vielfalt, das heißt:

i) natürliches Grünland, das ohne Eingriffe von Menschenhand Grünland bleiben würde und dessen natürliche Artenzusammensetzung sowie ökologische Merkmale und Prozesse intakt sind, oder

ii) künstlich geschaffenes Grünland, das heißt Grünland, das ohne Eingriffe von Menschenhand kein Grünland bleiben würde und das artenreich und nicht degradiert ist, sofern nicht nachgewiesen wird, dass die Ernte des Rohstoffs zur Erhaltung des Grünlandstatus erforderlich ist.“  
(eigene Hervorhebungen)

Im Hinblick auf die zeitliche Grenze zum Schutz biodiverser Flächen wurde in der formellen Prozessphase zu Beginn von einigen NGOs (März 2008), dann von vier Mitgliedstaaten (Mai 2008) und letztlich auch in der ITRE-Position eine Vorverlegung gefordert (Zeitraumen: März 2003 - September 2005). Der Rat bzw. die Präsidentschaft hat sich zu diesem Punkt nach Mai 2008 nicht mehr geäußert.<sup>132</sup> Hinsichtlich des Schutzes von artenreichem Wald plädiert die Präsidentschaft bereits im Mai 2008 für eine Lockerung, falls keine Negativfolgen sichtbar sind, was im Folgenden auch innerhalb der ad hoc-Arbeitsgruppe Ende Juni 2006 so beschlossen wird (Wortlaut wie in EE-RL). Das EP äußert sich hierzu (bis auf wenige Anträge im Juni/Juli 2008) nicht.

Die Aufnahme von Flächen „für den Schutz seltener, bedrohter oder gefährdeter Ökosysteme oder Arten“ in Art. 17 Abs. 3 Buchstabe b) Punkt ii EE-RL wird von der Präsidentschaft im Mai 2008 vorgeschlagen und im Folgenden von einer deutlichen Mehrheit der

---

<sup>132</sup> Dies gilt entsprechend für die Positionen zur zeitlichen Grenze bei kohlenstoffreichen Flächen.

Akteure in EP und Rat unterstützt. Auch befürworteten Rat und EP die Ausnahmeregel, wonach der Nachweis des Schutzes entsprechender Ökosysteme auch durch andere Quellen als internationale Übereinkommen erfolgen kann, was vom EEB als „major weakness“ bezeichnet wird (Pous 2009: 5).

Eine Ausweitung von Art. 17 Abs. 3 Buchstabe b) EE-RL auf Flächen „that provide basic ecosystem services in critical situations“ wurde Mitte 2008 innerhalb der ad hoc-Arbeitsgruppe des Rates diskutiert, findet sich schlussendlich allerdings nur in der finalen ITRE-Position wieder. Letztlich einigen sich die beiden Institutionen darauf, dass der Schutz solcher Ökosysteme in Übereinkünften über die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien mit Drittländern „besondere Aufmerksamkeit gewidmet“ werden soll (Art. 18 Abs. 4 EE-RL). In Bezug auf die Regelungen zum Schutz von Grünland (Art. 17 Abs. 3 Buchstabe c) EE-RL) schlagen das EEB und BirdLife im Mai 2008 eine Ausweitung auf Buschland und Savannengebiete vor, was im Folgenden (in Bezug auf Savannengebiete) auch von einer Mehrheit der Delegationen in der ad hoc-Arbeitsgruppe unterstützt wird. Letztlich findet sich die Forderung nach einer entsprechenden Erweiterung allerdings nur in der ITRE-Position wieder, wird in der finalen Richtlinie aber nicht aufgenommen. Unter dem Strich konnte sich somit auch hier der Rat umfassender durchsetzen als des EP, dessen Position nur an den Stellen sichtbar wird, wo bereits eine Entsprechung mit der des Rates vorlag.

Daneben sind auch folgende Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand gemäß Art. 17 Abs. 4 EE-RL von einer Nutzung für die Energiepflanzenproduktion zur Biokraftstoffherstellung ausgeschlossen (zeitliche Grenze ebenfalls Januar 2008):

„a) **Feuchtgebiete**, d. h. Flächen, die ständig oder für einen beträchtlichen Teil des Jahres von Wasser bedeckt oder durchtränkt sind;

b) **kontinuierlich bewaldete Gebiete**, d. h. Flächen von mehr als einem Hektar mit über fünf Meter hohen Bäumen und einem Überschirmungsgrad von mehr als 30 % oder mit Bäumen, die auf dem jeweiligen Standort diese Werte erreichen können;

c) Flächen von mehr als einem Hektar mit über fünf Meter hohen Bäumen und einem Überschirmungsgrad von 10 bis 30 % oder mit Bäumen, die auf dem jeweiligen Standort diese Werte erreichen können, sofern nicht nachgewiesen wird, dass die Fläche vor und nach der Umwandlung einen solchen Kohlenstoffbestand hat, dass unter Anwendung der in Anhang V Teil C beschriebenen Methode die in Absatz 2 dieses Artikels genannten Bedingungen erfüllt wären.“ (=> Ausnahme: Mindest-THG-Einsparung kann erfüllt werden, eigene Hervorhebungen)

Ferner legt Art. 17 Abs. 5 EE-RL fest, dass Biokraftstoffe „nicht aus Rohstoffen hergestellt werden [dürfen], die auf Flächen gewonnen werden, die im Januar 2008 Torfmoor waren, sofern nicht nachgewiesen wird, dass der Anbau und die Ernte des betreffenden Rohstoffs keine Entwässerung von zuvor nicht entwässerten Flächen erfordern.“

Während Inklusion und Definition von Feuchtgebieten in der formellen Prozessphase nie nachdrücklich in Frage gestellt wurde, gab es hinsichtlich der Auslegung bewaldeter Gebiete

durchaus variierende Positionen. Während Mitte 2008 fünf Mitgliedstaaten für eine Reduzierung des Mindest-Überschirmungsgrades auf weniger als 30% plädieren, argumentieren Experten einer ENVI-Auftragsstudie für einen flexiblen Überschirmungsgrad je nach Ökosystem. Im Folgenden fordert eine Mehrheit der ITRE-Änderungsanträge einer Verschärfung der Regelsetzung an dieser Stelle, während die Ratspräsidentschaft am 9. September 2008 eine Beibehaltung der Formulierung aus dem KOM-Vorschlag nahelegt, was im Folgenden auch von einer Mehrheit innerhalb des Rates unterstützt wird (obgleich insbesondere Mittelmeerländer nach wie vor eine Anpassung des Überschirmungsgrades befürworten). Die Parlamentarier votieren letztlich für den Schutz von Wäldern, die bereits 0,5 ha umfassen und über einen Überschirmungsgrad von 10% verfügen. Rat und EP haben sich vor dem Hintergrund von Art. 17 Abs. 4 Buchstabe c) EE-RL somit regulativ in der Mitte getroffen.

Darüber hinaus fordern Umweltverbände in der ersten Jahreshälfte wiederholt eine Ausweitung des Schutzes kohlenstoffreicher Flächen auf sämtliches Torfland (nicht nur für „unberührtes Torfland“ wie im KOM-V vorgesehen). Demgegenüber setzen sich im Rat insbesondere Schweden und Finnland für die Möglichkeit einer unreglementierten Nutzung von Torf bzw. von Torfland für die Herstellung von Biokraftstoffen ein. Lange Zeit ist dieses Thema innerhalb des Rates strittig, wird aber letztlich zugunsten der Nordstaaten entschieden. Innerhalb des EP wird eine weitreichende Schutzklausel für Torfland von einigen Parlamentariern im Zuge der Eingabephase im Juni/Juli 2008 gefordert und letztlich auch in die finale ITRE-Position aufgenommen. Obwohl die finale Einigung auf den ersten Blick einen Erfolg für das EP suggeriert, bezeichnet das EEB die Limitierung des Schutzradius auf bislang nicht entwässerte Flächen als „massive loophole“ (Pous 2009: 6). Grund hierfür ist, dass laut Schätzungen von Wetlands International bis zu 95% des Torflandes zu irgendeinem Zeitpunkt schon einmal entwässert wurden. Somit dominiert auch hier die Position des Rates deutlich.

Daneben legt die finale Richtlinie zum Schutz von Boden-, Wasser- und Luftressourcen Monitoring- und Berichtspflichten für die Kommission, die Wirtschaftsteilnehmer und die Mitgliedstaaten fest:

Art. 17 Abs. 7, erster Unterabsatz: Die Kommission berichtet erstmals 2012 und danach alle zwei Jahre mit Bezug auf wichtige Rohstofflieferanten „über die einzelstaatlichen Maßnahmen, die diese Länder (...) zum Schutz von Boden, Wasser und Luft getroffen haben.“

Art. 18 Abs. 3, zweiter Unterabsatz: Wirtschaftsteilnehmer legen Informationen „über die Maßnahmen, die zum Schutz von Boden, Wasser und Luft, zur Sanierung von degradierten Flächen und zur Vermeidung eines übermäßigen Wasserverbrauchs in Gebieten mit Wasserknappheit getroffen wurden“ vor.

Art. 22 Abs. 1 Buchstabe j): Die Mitgliedstaaten berichten erstmals 2011 und danach alle zwei Jahre über „die voraussichtlichen Auswirkungen der Herstellung von Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen auf die biologische Vielfalt, die Wasserressourcen sowie die Wasser- und Bodenqualität in dem Mitgliedstaat.“

Im Zuge des Prozesses fordern im Februar 2008 erstmals vier Mitgliedstaaten die Einbeziehung von Schutzkriterien für Wasser- und Bodenressourcen, bleiben an dieser Stelle aber wenig konkret (Rat 2008f: 11; Rat 2008u: 10, 25; Rat 2008q: 3). Im Folgenden plädieren auch NGOs und wissenschaftliche Akteure (z.B. EEB und BirdLife), unter anderem im Zuge von Expertenworkshops, zwischen März und Juni 2008 wiederholt für die Aufnahme entsprechender Kriterien.

Während die slowenische Präsidentschaft im Mai diesbezüglich allerdings nur eine Ausweitung der Berichtspflichten vorschlägt, fordern insgesamt neun Anträge von Parlamentariern im Sommer 2008 eine verbindliche Regelsetzung, unter anderem durch ein Verbot der Nutzung bestimmter Agrarchemikalien. Die französische Präsidentschaft setzt sich im Zuge ihres Kompromissvorschlags am 9. September 2008 allerdings weiter für eine bloße Berücksichtigung in den Berichtspflichten ein (nun aber inkl. Auswirkungen auf die Luft). Die ITRE-Position sieht demgegenüber die Festlegung „wirksame[r] Maßnahmen“ zur Verhinderung von Luft-, Boden- und Wasserverschmutzung vor, unter anderem durch ein Moratorium hinsichtlich der Nutzung bestimmter Agrarchemikalien (gem. Klassifizierungen bzw. bestimmter Übereinkommen der WHO). Auch wenn die Berichtspflichten in der finalen Richtlinie grundlegend erweitert werden, ist auch diese Einigung eher als gesichtswahrender Pseudo-Kompromiss zu bezeichnen, in dem sich der Rat de facto klar durchgesetzt hat.

Somit konnte sich unter dem Strich auch in diesem Teilbereich der Rat deutlich stärker durchsetzen als das EP, obwohl die Parlamentarier in einigen Punkten durchaus einen gewissen Einfluss geltend machen konnten (v.a. Definition von bewaldeten Gebieten). Generell gilt, dass das EP gegen eine kritische Masse von Mitgliedstaaten oder stark ablehnende Ländergruppen (hier: FI und SE) keine Chance hat, wohingegen zahlreiche Regelungen stark von der Mehrheitsmeinung des EP abweichen. Hinsichtlich der Inklusion externer Positionen ist auch hier das EP offener gegenüber dem Input von NGOs und der Wissenschaft, wohingegen die Ratsmitglieder tendenziell stärker von nationalen Industrieinteressen geleitet werden. Obwohl inhaltlich die Aufnahme vieler NGO-/Wissenschaftsstandpunkte zunächst eine inhaltliche Balance zu Industrieinteressen suggeriert, wird diese faktisch durch zahlreiche „Hintertürchen-“ und Ausnahmeregelungen zunichte gemacht (z.B. bei Torfgebieten oder der relativ unkonkreten Definition von artenreichem Wald). Auffällig erscheint auch, dass die Mitgliedstaaten vor allem dort strengere Kriterien fordern, wo in erster Linie Importe betroffen sind (z.B. bei ausgewiesenen Stellen für den Naturschutz).

### 11.5.3.6 Soziale Nachhaltigkeit

Vor dem Hintergrund der ‚Food vs. Fuel‘-Diskussion Ende 2007/Anfang 2008 war das letzte Biokraftstoffthema – die soziale Nachhaltigkeit – in der formellen Phase von einem intensiven Positionierungsprozess geprägt. Neben externem Input war auch hier der KOM-Vorschlag die Grundlage der Debatte. Dieser legte in Art. 20 Abs. 1 und 5 Überwachungspflichten der KOM für etwaige Auswirkungen einer erhöhten Biokraftstoffproduktion auf die Flächennutzung, Rohstoffpreise und die Nahrungsmittelsicherheit fest.

Auf dieser Basis fordern die NGOs Corporate Europe und der WWF Anfang 2008 zunächst einen verbindlichen Kriterienkatalog zur Überprüfung der sozialen Nachhaltigkeit, der unter anderem Landkonflikte, Vertreibungen sowie eine Verschlechterung der Lebensmittelsicherheit und der Arbeitsbedingungen zu verhindern hilft (Corporate Europe Observatory 2009a: 4). Eine stärkere Berücksichtigung der sozioökonomischen Nachhaltigkeitsdimension wird Ende Februar 2008 auch von fünf Mitgliedstaaten im Rat unterstützt, ohne hier allerdings konkrete Vorschläge zu entwickeln (Rat 2008c: 4; Rat 2008f: 11; Rat 2008l: 6, 23; Rat 2008q: 3; Rat 2008p: 4).

Zurückhaltender positioniert sich eine ebenfalls in diesem Zeitraum veröffentlichte Studie der industriedominierten ‚Biomass Technology Group‘. So macht sie im Zuge einer Auftragsstudie für die DG TREN deutlich, dass verpflichtende Sozialstandards aufgrund möglicher Konflikte mit WTO-Recht nicht aufgenommen werden könnten (Vis, Vos & Berg 2008: 10). Auch ein Vertreter eines Private-Public-Partnerships fordert während eines ENVI-Workshops Anfang März 2008 eine deutliche (WTO-konforme) Erweiterung der Berichtspflichten in diesem Feld (Ooms & Stans 2008: 8). Demgegenüber treten vier NGOs (Greenpeace, Friends of the Earth, Birdlife, EEB) in einem offenen Brief vom 21. März 2008 für verbindliche Standards auf Grundlage internationaler Konventionen und Vereinbarungen ein (u.a. ILO-Konventionen). Darüber hinaus fordern sie, dass Biokraftstoffprojekte der Einwilligung lokaler bzw. indigener Gemeinschaften bedürfen sollten. Die darauffolgende Auftragsstudie eines Think-Tanks für die EP-Ausschüsse AGRI und ENVI stuft die Erhöhung der globalen Rohstoffpreise durch das 10%-Ziel im April 2008 als wahrscheinlichen Effekt ein, insbesondere in Ländern und Regionen mit niedriger Kaufkraft und/oder einer schlechten Lebensmittelversorgung (Eickhout 2008: 4). Die EU müsse daher „special and targeted policies“ auf diesem Feld erlassen (Eickhout 2008: 6).

Als Reaktion auf diese Analysen und Positionen schlägt die slowenische Ratspräsidentschaft im Mai 2008 neue Monitoringpflichten zur Sicherstellung der sozialen Nachhaltigkeit vor, die sich in regelmäßigen Berichten (ab 2012 alle zwei Jahre) folgenden Bereichen widmen sollen: Lebensmittelsicherheit (Preisentwicklung und Verfügbarkeit), Landnutzungsrechte,

Vertreibungen und Verdrängungen, Ratifizierung von ILO-Konventionen. Während die nationalen Delegationen einer Regelsetzung im Zuge von Berichtspflichten generell zustimmen, gibt es hinsichtlich der Details noch Uneinigkeit (z.B. NL und BE für früheren ersten Bericht) (Rat 2008z: 16, 23).

Auf Seiten des Parlaments sprechen sich im Sommer 2008 zwar alle fünf Eingaben zum Thema für eine stärkere Berücksichtigung dieses Feldes aus, in Bezug auf die Verbindlichkeit herrscht aber Uneinigkeit (2x für Berichtspflichten, 3x für verbindliche Kriterien). In diesem Zeitraum werden außerdem mehrere Analysen veröffentlicht, die weitreichende Folgen der Biokraftstoffpolitik für die Nahrungsmittelversorgung nahelegen. So gelangt ein Working Paper der Weltbank im Juli 2008 zum Schluss, dass Biokraftstoffe seit 2002 als wichtigster einzelner Preistreiber bei Grundnahrungsmitteln anzusehen sind, was unter anderem von einer IMF-Studie bestätigt wird (Mitchell 2008: 1, 16). Daneben spricht sich der Gallagher Review für die Aufnahme sozialer Kriterien aus, unter anderem zum Schutz der Rechte lokaler Bevölkerungsgruppen (Renewable Fuels Agency 2008: 13).

Innerhalb des Rates schlägt die Präsidentschaft auf Grundlage der Debatten der vorangegangenen Monate auf Ebene der Arbeitsgruppen und des AStV am 9. September 2008 einen Kompromiss vor. Demnach soll die soziale Nachhaltigkeitsdimension im Zuge regelmäßiger Berichte überwacht werden, von denen der erste 2012 erscheinen soll (danach alle zwei Jahre). Die Berichte sollen unter anderem Informationen zu potentiellen Auswirkungen auf die Nahrungsmittelsicherheit, der Achtung von Landnutzungsrechten sowie der Ratifizierung und Implementierung bestimmter ILO-Abkommen beinhalten. Die KOM soll auf dieser Basis Korrekturmaßnahmen vorschlagen können (Rat 2008ak: 113f).

Auf der anderen Seite beschließt der ITRE-Ausschuss Ende September eine Ausweitung der verpflichtenden Kriterien durch soziale Standards. Demnach dürfen Biokraftstoffe nur dann zum 10%-Ziel hinzugerechnet werden, wenn die dadurch veränderte Flächennutzung „nicht in Konkurrenz zur Flächennutzung für die Produktion von Nahrungsmitteln“ steht (EP 2008f: 129). Ferner müssen das Landnutzungsrecht des Produzenten und die Einhaltung bestimmter ILO-Konventionen nachgewiesen sowie das Ausbleiben von Zwangsräumungen und Vertreibungen sichergestellt werden (EP 2008f: 129). Die einzige Erweiterung im Basisdokument des Rates für die Trilogverhandlungen von Ende Oktober im Vergleich zum September-Kompromissvorschlag besteht in einem verpflichtenden Austausch zwischen ZGO und KOM bei der Anfertigung der Berichte (Rat 2008au: 54f). Im Hinblick auf die folgenden Trilogie liegt lediglich die Information vor, dass zum Thema Lebensmittelsicherheit ein intensiver Austausch stattfand (Howes 2008).

Die finale Richtlinie legt zur Sicherstellung der sozialen Nachhaltigkeit in den Artikeln 17 und 23 folgende Berichtspflichten fest:

Art. 17 Abs. 7, zweiter Unterabsatz: Die Kommission berichtet erstmals 2012 und danach alle zwei Jahre „über die Folgen einer erhöhten Nachfrage nach Biokraftstoff im Hinblick auf die soziale Tragbarkeit in der Gemeinschaft und in Drittländern sowie über die Folgen der Biokraftstoff-Politik der Gemeinschaft hinsichtlich der Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln zu erschwinglichen Preisen, insbesondere für die Menschen in Entwicklungsländern, und über weitergehende entwicklungspolitische Aspekte. In den Berichten ist auf die Wahrung von Landnutzungsrechten einzugehen. Zu Drittländern und zu Mitgliedstaaten, die eine bedeutende Rohstoffquelle für in der Gemeinschaft verbrauchte Biokraftstoffe darstellen, ist in den Berichten jeweils anzugeben, ob das betreffende Land alle der folgenden Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation ratifiziert und umgesetzt hat: (...)“ (eigene Hervorhebungen)

Art. 23 Abs. 1: „Die Kommission überwacht die Herkunft von Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen, die in der Gemeinschaft verbraucht werden, und die Auswirkungen ihrer Herstellung — einschließlich der Auswirkungen von Verdrängungseffekten — (...). (...) Die Kommission überwacht auch die mit der energetischen Nutzung von Biomasse verbundenen Rohstoffpreisänderungen sowie damit verbundene positive und negative Folgen für die Nahrungsmittelsicherheit. (...)“

Art. 23 Abs. 2: „Die Kommission pflegt einen Dialog und einen Informationsaustausch mit Drittländern, Biokraftstoffproduzenten, Biokraftstoffverbraucherorganisationen sowie mit der Zivilgesellschaft über die allgemeine Durchführung der Maßnahmen dieser Richtlinie in Bezug auf Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe. Den etwaigen Auswirkungen der Biokraftstoffherstellung auf die Nahrungsmittelpreise widmet sie hierbei besondere Aufmerksamkeit.“

Art. 23 Abs. 5 Buchstabe d): In den Berichten ab 2012 werden außerdem „die Auswirkungen einer gesteigerten Nachfrage nach Biomasse auf die Sektoren, die Biomasse einsetzen“ untersucht, wobei die KOM hier gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen vorschlagen kann (eigene Hervorhebungen)

Im Hinblick auf die **Inklusion von Positionen sowie deren Änderung und Erweiterung** ist zunächst festzustellen, dass sowohl das EP als auch der Rat *inhaltlich* ihre Positionen vor dem Hintergrund des kritischen Inputs Ende 2007 und im gesamten Jahr 2008 erweitert haben. So sahen beide Institutionen einen Ausbau der relevanten sozialen Beobachtungsdimensionen vor (z.B. durch Berücksichtigung von Arbeitnehmerrechten). Der grundlegende Unterschied bestand jedoch darin, dass das EP schlussendlich verpflichtende Kriterien forderte, während der Rat nur eine Verschärfung der Berichtspflichten anstrebte. Letztlich zeugt die dargestellte Einigung auf letztgenannte Option von einem wiederum höheren Gewicht des Rates, wobei teils weitergehende Forderungen des EP zumindest inhaltlich bedacht wurden (z.B. keine Verdrängungseffekte). Dennoch wird auch dieser Kompromiss von Umweltverbänden als oberflächlich und letztlich größtenteils wirkungslos kritisiert (Pous 2009: 5).

#### **11.5.3.7 Biokraftstoffe und Nachhaltigkeitskriterien – Inklusion und Adjustment**

Nach Beschreibung und Analyse des Prozessgeschehens in den sechs Hauptdiskussionssträngen der Biokraftstoff- und Nachhaltigkeitsdebatte, werden im Folgenden übergreifende

Muster der Positionsinklusion und -änderung in diesem Themenfeld identifiziert. Diese Darstellungen sind als Erweiterung der vorangegangenen themenbezogenen Herangehensweise zu sehen. Dazu findet zunächst eine Analyse übergreifender Dynamiken im Feld der nicht-staatlichen Akteure statt, bevor sich der erste der beiden folgenden Abschnitte der repräsentativen Inklusion *externer* Positionen im EP widmet und alsdann die *internen* Inklusionsbedingungen des EP im Fokus stehen. Anschließend findet eine kongruente Untersuchung mit Bezug auf den Rat statt. Der letzte Teil widmet sich dem inhaltlichen Niederschlag von Rat und EP in der finalen Richtlinie.

Bei Betrachtung der Positionsinklusions- und anpassungsdynamiken auf Seiten der nicht-staatlichen Akteure fällt zunächst auf, dass insbesondere **NGOs vor dem Hintergrund neuer Studien eine zunehmend kritische oder gar ablehnende Haltung gegenüber Biokraftstoffen einnahmen und im Folgenden verstärkt eine biokraftstoffkritische Prozessentwicklung vorantrieben**. So entwickelten sich sowohl die Haltungen von Greenpeace und Birdlife, als auch die des EEB, von einem eher warnenden in Richtung eines ablehnenden Grundtenors (ZGO 2: 1f; ZGO 4: 4; ZGO 3: 2ff). Hintergrund dieser Anpassung war die Überzeugung, dass die von der KOM vorgestellten und im Folgenden zwischen Rat und EP diskutierten Nachhaltigkeitskriterien nicht ausreichen würden, um eine nachhaltige Nutzung dieser Kraftstoffe sicherzustellen (ZGO 4: 2ff).

So sei beispielsweise die anfängliche Zuversicht von BirdLife hinsichtlich der Entwicklung eines funktionierenden Kriteriensystems angesichts zunehmend kritischer Studien (z.B. von Crutzen u.a. 2007 und Searchinger u.a. 2008) „heavily eroded over time“ (ZGO 3: 2ff). Der WWF machte in diesem Zeitraum die deutlichste Positionsveränderung durch, von der einzig klar biokraftstofffreundlich eingestellten Umwelt-NGO hin zu einem Gegner eines verbindlichen 10%-Ziels (ZGO 2: 9). In der Periode vor dem KOM-Vorschlag habe der WWF Biokraftstoffe noch als „lowhanging fruit“ für einen nachhaltigen Transportsektor betrachtet, für dessen Nutzung nur entsprechende Kriterien entwickelt werden müssten (ZGO 1: 1). Als die involvierten Akteure der Organisation im Laufe des Jahres 2008 aber realisierten, dass die Kriterien nicht ausreichen würden, setzte eine Veränderung ein, die allerdings erst nach Abschluss des Prozesses zu einer tendenziell Abkehr von Biokraftstoffen im WWF führte (Harrison 2008: 2ff; ZGO 1: 1).

Vor diesem Hintergrund attestiert ein Vertreter einer anderen zivilgesellschaftlichen Organisation NGOs insgesamt eine wichtige Rolle bei der Veränderung der dominierenden Meinungslage hin zu einer skeptischeren Haltung gegenüber Biokraftstoffen, was sich auch in der finalen Richtlinie widerspiegeln (ZGO 3: 27ff):

„I think we've had a major impact on this, I mean, this was a policy that was meant to create a gigantic biofuels boom. The biofuels boom got pretty much stopped in its tracks. (...) We've ended up with

legislation that's a complete mess, and it's failing all around. But originally (...) the sustainability criteria were not meant to ask for fifty, sixty per cent emissions savings. (...) ILUC was not even invented as a term. Then you know, you can look at it, if you want to look at it positively, you can say we've had a major impact, we've turned around the policy. (...) So the debate has turned around, and we, as NGOs, have turned it around. (...) So, I think, we have had a big impact. (...) And I think a lot of the science wouldn't have happened (...). I think without the outcry we created, a lot of scientists would not have looked at those things, and would not have written those papers.”

Auf der anderen Seite **zeigten biokraftstofffreundliche Industrieakteure, bis auf wenige Ausnahmen<sup>133</sup>, geringe bis keine Bereitschaft, ihre Standpunkte vor dem Hintergrund neuer Erkenntnisse zu überdenken und übten gleichzeitig starken Einfluss auf das Prozessgeschehen aus.** Konkret handelte es sich dabei um die europäische Agrarlobby (vor allem vertreten durch Copa Cogeca), die brasilianische Zuckerrohrindustrie (vertreten durch UNICA), die Torfindustrie (die insbesondere auf nationaler Ebene agierte) sowie bestimmte zuckerrohr- und palmölproduzierende Drittländer (u.a. Brasilien, Indonesien und Malaysia) (ZGO 5: 4f; ZGO 8: 14; KOM 5&6: 39). Letztere hätten insbesondere im EP, im Rat und in der KOM nach Erscheinen des Vorschlags „aggressiv Lobby gemacht“ und im Hinblick auf die mögliche Festlegung verbindlicher sozialer Nachhaltigkeitskriterien mit einer Klage bei der WTO gedroht (EP 2: 7f).

Mit Bezug auf das EP war die Einbeziehung von Standpunkten externer nichtstaatlicher Akteure durch vier Grundtendenzen gekennzeichnet. **Erstens wurde durch die leichte Bevorzugung von Positionen aus dem Wissenschafts- und NGO-Bereich eine Benachteiligung jener Standpunkte aus der prä-Vorschlagsphase durch die KOM sowie während der formellen Phase durch den Rat (teil-)kompensiert.** Die vorangegangene Analyse der Hauptdiskussionsstränge im Biokraftstoffbereich hat bereits gezeigt, dass das EP gegenüber Input von Akteuren aus diesen Feldern tendenziell offener war als Rat und Kommission (u.a. bestätigt von Rat 3: 16f). Ein NGO-Akteur führt diesbezüglich aus, dass seine Organisation aufgrund der eingeschränkten Inklusionsmöglichkeiten bei letztgenannten Institutionen darauf angewiesen war „to force a lot of the content through the Parliament“ (ZGO 3: 15). Von Seiten des EP sei NGOs deutlich mehr Gehör geschenkt worden als im Rat, weshalb das Parlament auch eine „rather environmental and social position“ entwickelt und daher im Folgenden große inhaltliche Differenzen mit dem Rat gehabt habe (ZGO 3: 31f).

Auch eine Repräsentantin der EE-Industrie gibt an, dass NGOs wie Friends of the Earth oder NGO-Dachorganisationen wie ‚Climate Action Network Europe‘ (CAN Europe) im EP „sehr gut Lobbying gemacht haben, insbesondere im Umweltausschuss aber auch natürlich

---

<sup>133</sup> Ein Akteur aus dem Biotechfeld gibt an, dass seine Organisation eine konstruktive Zusammenarbeit mit dem WWF eingegangen sei, auf deren Grundlage sie sich für Nachhaltigkeitskriterien ausgesprochen hätten. Die meisten Industrien hätten allerdings „very hard positions“ vertreten (Industrie 3: 24f).

beim (...) Rapporteur“ (Industrie 6: 6). Gleichzeitig betont ein Vertreter der Biotech-Industrie, dass sich biokraftstofffreundlich und eher skeptisch bis ablehnend eingestellte Parlamentarier die Waage gehalten hätten.<sup>134</sup> Die jeweiligen Positionen hätten dabei eng mit der Parteizugehörigkeit zusammengehungen und seien daher keine Überraschung gewesen (Industrie 3: 20f).

Daneben seien NGOs hinsichtlich ihrer inhaltlichen Expertise und der Weiterverbreitung ihrer Standpunkte nach Informationen eines EP-Akteurs „sehr gut aufgestellt“ gewesen, während sich Biokraftstoffverbände „stark zurückgehalten und (...) zu wenig positive Dinge hervorgehoben“ hätten (EP 5: 7). Als einen zentralen Grund, weshalb NGOs in diesem Zeitraum im EP mehr Einfluss geltend machen konnten als die Biokraftstoffindustrie, führt der erwähnte Biotech-Repräsentant deren gemeinsames Interesse und zielgerichtete Vorgehen an (Industrie 3: 21ff). Während die Interessen der Biokraftstoffindustrie sehr divers waren (u.a. aufgeteilt in Biodiesel-, Bioethanol- und ‚Advanced Biofuels‘-Produzenten und -Entwickler), formten NGOs in der formellen Policy-Phase eine „coherent group (...) with common positions (...), sometimes with eight, nine NGOs“ (Industrie 3: 22). Insgesamt seien NGOs Industrieakteuren in Kommunikationsfragen klar überlegen gewesen, sei es in Bezug auf die Form (Studien, Kampagnen, Presse) oder die Bandbreite des angesprochenen Klientel (neben EU-Institutionen hätten sich NGOs auch an die breite Öffentlichkeit gewendet) (Industrie 3: 23f).

Letztlich führte die vergleichsweise bevorzugte Berücksichtigung von Standpunkten aus dem NGO- und dem Wissenschaftsbereich im EP dazu, dass der ITRE-Ausschuss für verhältnismäßig strenge Rahmenbedingungen hinsichtlich des 10%-Ziels votierte. **Dazu trug auch – als zweite inklusionsleitende Grundtendenz im EP – die biokraftstoffskeptische Haltung von Claude Turmes bei, der sich allerdings nicht per se gegen diese Energieoption aussprach.** So war es laut eines NGO-Akteurs der Einbeziehung von Ansichten aus dieser Richtung grundsätzlich zuträglich, dass Turmes die Position des Berichterstatters ausfüllte (ZGO 4: 10f). Gleichzeitig habe er sich in erster Linie einem verbindlichen 20%-EE-Ziel verpflichtet gefühlt und zeigte sich sehr offen gegenüber den Standpunkten und Forderungen der EE-Industrie (und somit eingeschränkt auch gegenüber Biokraftstoffverbänden) (Futterlieb & Mohns 2009: 4; ZGO 4: 10f). Auch ein Vertreter der DG ENV macht deutlich, dass Turmes‘ erste Priorität in der Durchsetzung eines verbindlichen 20% Oberziels und stringenter nationaler Zielpfade bis 2020 bestand und dies durch die Nachhaltigkeitskriterien oder die Stellung von Biokraftstoffen in der Richtlinie nicht gefährdet werden sollte (KOM

---

<sup>134</sup> Diese Einschätzung wird auch durch das meist ausgeglichene Feedback im Zuge der Änderungsanträge der ITRE-Mitglieder im Juni/Juni 2008 zum Draft Report bestätigt. Die finale ITRE-Position berücksichtigt allerdings stärker NGO-Positionen bzw. den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstand.

6: 33). Ferner gibt eine Repräsentantin der Bioethanolindustrie an, dass Turmes – gerade im Vergleich zu seinen sehr skeptischen bis strikt ablehnenden Parteikollegen der Grünen – Biokraftstoffe durchaus auch positiv gesehen habe, solange diese „gut oder richtig produziert werden“ (Industrie 7: 11f).

Gleichwohl unterstützte Turmes zunächst die Verabschiedung sehr ambitionierter und strikter Rahmenbedingungen für Biokraftstoffe in der finalen ITRE-Position, die laut Aussage einer Vertreterin der europäischen Biodieselindustrie insbesondere die Interessen ihres Sektors in keiner Weise berücksichtigten. Vielmehr seien es „guys like, Birdlife, Greenpeace [or] Friends of the Earth“ gewesen, die hier ihren Fußabdruck hinterlassen hätten (Industrie 9: 8f). Letztlich habe sich Turmes dadurch aber in erster Linie Verhandlungsmasse für die Trilogie sichern wollen und war „ready to accept compromises on the biofuels issues, to make sure he would have the renewables“ (ZGO 4: 10f). Somit leistete auch Turmes seinen Beitrag zu einem Kompromiss, der schlussendlich alle zufriedenstellte, auch die Unternehmerseite (Industrie 1: 5).

**In der Durchführung zahlreicher Workshops und anderer Veranstaltungen zur Biokraftstoffthematik ist der *dritte* inklusionsdeterminierende Faktor im EP zu sehen. Damit einhergehende Diskussionen – auch mit Vertretern der Wissenschaft – haben dazu beigetragen, dass sich die biokraftstoffkritische Grundstimmung innerhalb des Parlaments im Laufe des formellen Policy-Prozesses weiter verstärkte.**<sup>135</sup> Ein Repräsentant der Biotech-Industrie beschreibt den Diskussions- und Veränderungsprozess der dominierenden EP-Position im Zuge jener Veranstaltungen wie folgt (Industrie 3: 10ff):

„[Commission] [D]raft, going for this ten per cent (...) Renewable Energy for transport, which is more or less biofuels. And we thought Ok, that's not too bad. But then of course when discussions started in Parliament (...). [Y]ou can go to individual MEPs, the Rapporteurs, the shadow Rapporteurs, and the assistants of the shadow Rapporteurs. (...) So you really have to see many, many, many MEPs, different parties. But also they have organized (...) quite a lot of workshops in Parliament. Round tables, workshops, stakeholder events, and in the area of biofuels there have been, my God, there have been ten, twenty of these workshops. Because it's not always the MEPs who is organizing it, it's also the organization behind it. Almost all NGOs have organized a workshop, some of the industries have organized a workshop, the scientific world, the Biofuels Platform, have organized a workshop, so, there are many workshops, informal workshops, in Parliament. Everybody explaining his position. The only thing that we have seen in Parliament is that / with all these workshops there was more and more criticism against this ten per cent.“

Als konkretes Beispiel für eine debattengenerierende Veranstaltung führt die Vertreterin eines Biodieselverbandes eine Präsentation von Timothy Searchinger zu möglichen ILUC-

---

<sup>135</sup> Diese Grundtendenz wird durch Beobachtungen im Zuge der vorangegangenen themenspezifischen Positionsinklusions- und änderungsmuster bestätigt.

Risiken durch eine zunehmende Nachfrage nach Energiepflanzen ins Feld. Der Wissenschaftler sei von Dorette Corbey und Claude Turmes dazu nach Brüssel eingeladen worden (Industrie 9: 3). Weiterhin weist ein EP-Mitarbeiter darauf hin, dass sich die Position von Anders Wijkman zu einem Kernthema der Debatte – einer unmittelbaren Ausweitung der Nachhaltigkeitskriterien auf sämtliche Biomasse zur Energiegewinnung – auf Grundlage seines zunehmenden Wissens durch Debatten und Veranstaltungen veränderte. Er habe mit der Zeit realisiert, dass eine entsprechende Ausweitung einen „unrealistic claim“ darstelle und dass „developing such criteria goes hand in hand with extensive scientific research which still needs to be done“ (EP 5: 1, telefonische Nacherhebung 4. März 2009).

**Eine intensive Auseinandersetzung und große Offenheit des EP in Bezug auf den öffentlichen Diskurs (,Food vs. Fuel‘-Debatte) kann als vierte inklusionsleitende Grundtendenz identifiziert werden.** Neben inhaltlichen Fakten ging es dabei allerdings auch um den „public effect“, denn die Parlamentarier wollten zeigen, „that they care about the issue [food vs. fuel] and that they try their best to address the problem“ (EP 5: 1, telefonische Nacherhebung 4. März 2009). Insbesondere deshalb habe das EP auch auf eine Berücksichtigung von ILUC in der finalen Richtlinie bestanden (EP 5: 1, telefonische Nacherhebung 4. März 2009).

Generell habe die angesprochene Debatte und die daraus resultierende öffentliche Aufmerksamkeit laut Informationen eines EP-Mitarbeiters „den letzten Stein des Anstoßes“ innerhalb des EP dargestellt, um letzten Endes eine eher kritische Position in Bezug auf Biokraftstoffe zu beschließen (EP 1: 4). Vor diesem Hintergrund seien auch Positionen von NGOs und der Wissenschaft, unter anderem von Searchinger selbst, bereitwilliger aufgenommen worden als Standpunkte der Biokraftstoffverbände (EP 1: 4f; EP 5: 7). So gibt auch eine Repräsentantin der Bioethanolindustrie an, dass die negative Presse der Branche „am meisten zu schaffen gemacht“ habe und insbesondere das EP demgegenüber „anfälliger“ gewesen sei als Rat oder KOM (Industrie 7: 6).

Nach Beleuchtung der Inklusionsbedingungen *externer* Standpunkte im EP wird der Fokus nun auf *interne* Rahmenbedingung gelegt. **So beschloss der ITRE-Ausschuss, trotz der faktischen Aufhebung der informellen Absprache zwischen Turmes und Wijkman durch konservative Abgeordnete, letztlich eine ambitionierte Herangehensweise zu Biokraftstoffen und den Nachhaltigkeitskriterien.** Laut der übereinstimmenden Aussage mehrerer involvierter Akteure wurde die formell beschlossene verstärkte Zusammenarbeit zwischen ITRE- und ENVI-Ausschuss bei Entwicklung der EP-Position zur EE-Richtlinie durch ein informelles „Gentlemen’s Agreement“ zwischen Claude Turmes und Anders Wijkman begleitet. Demnach sollte sich der ENVI-Ausschuss (Wijkman) den Artikeln des KOM-V zu Biokraftstoffen und Nachhaltigkeitskriterien widmen, während sich die ITRE-

Parlamentarier mit den restlichen Inhalten des Vorschlags auseinandersetzen sollten (EP 5: 3f; Rat 3: 10).

Hintergrund dieser Übereinkunft sei nach Angaben eines ZGO-Repräsentanten primär die Hoffnung Turmes‘ gewesen, „dass eben der Umweltausschuss wesentlich strikter sein wird gegenüber Biokraftstoffen als es der Industriausschuss sein würde“ (ZGO 7: 10f). Während diese Aufteilung in der ersten Jahreshälfte 2008 noch funktioniert habe, hätten Richtung Sommer immer mehr (primär konservative) ITRE-Mitglieder gesagt „Wir wollen selber unsere Meinung dazu abgeben, wir halten das Thema für zu wichtig“ (ZGO 6: 5f; ähnlich auch: EP 5: 3f; Rat 3: 10; ZGO 7: 10f). Vor diesem Hintergrund reichten im Folgenden auch die Mitglieder des ITRE-Ausschusses Änderungsanträge zu biokraftstoffrelevanten Teilen des KOM-Vorschlags ein, von denen sich viele zunächst für schwächere Standards aussprachen (siehe auch themenspezifische Übersicht) (ZGO 6: 5f). Das finale Ergebnis des ITRE-Ausschusses und dessen breite Unterstützung durch beinahe alle Mitglieder zeigt allerdings, dass sich im Zuge der folgenden internen Debatte bis September 2008 in den meisten Punkten trotzdem eine eher kritische Haltung mit ambitionierten Forderungen durchsetzte.

Auch auf Ebene des Rates können zwei generelle Muster identifiziert werden, welche die Bedingungen der Positionsinklusion und -anpassung in der formellen Prozessphase maßgeblich beeinflusst haben. **Zum einen unterstützte die einflussreiche Rolle der französischen Präsidentschaft verbunden mit der Priorisierung eigener (Agrar-)Interessen eine limitierte Einbeziehung externer Positionen und dementsprechend auch eine eingeschränkte Änderung interner Standpunkte.** So weisen bereits die Ergebnisse des themenspezifischen Analyseteils darauf hin, dass die Präsidentschaft Positionen und Erkenntnisse, die nicht ins eigene Interessenspektrum passten, nicht oder nur zurückhaltend berücksichtigte und sie sich daher insbesondere in Debatten zu ambitionierten Policy-Optionen vielfach als „Bremsen“ hervortat (z.B. bei ILUC-Thematik). Auf die außergewöhnlich dominante Position der französischen Ratspräsidentschaft sowie deren starkem Vorantreiben eigener Interessen verweisen zwei NGO-Vertreter. Sie sehen darin prozessbestimmende Faktoren, die ein eindimensionales Inklusionsmuster vorantrieben hätten (u.a. auch in den Trilogien):

„So I think the Council was basically France. France very, very openly and clearly drove its own agenda, which was an agricultural one. So there was no way that France would have accepted anything that wouldn't secure a very nice new market for its farmers.“ (ZGO 4: 10f)

„It was clearly a negotiation, so it was horse-trading, as Trilogue always is (...), nobody sits there together trying to imagine better legislation. Rapporteur has a mandate, the Council Presidency has a mandate. In this case, the French totally abused their Presidency role and drove the French agenda and the pro-farm lobby agenda in a brutal way. Again, quite unusual (...). In this case, the French (...) in certain cases (...) actually negotiating outside the Council mandate in a quite blatant way, and just driving their own agenda.“ (ZGO 3: 37f)

Gleichzeitig zeigt die themenspezifische Analyse, dass einige Mitgliedstaaten teils durchaus offen gegenüber der Berücksichtigung möglicher Risiken und entsprechender Policy-Optionen waren (z.B. NL, UK). Auch eine NGO-Vertreterin gibt an, dass sich die Positionen einiger Mitgliedstaaten zweitweise zu einer vorsichtigeren bzw. kritischeren Einstellung hin gewandelt hätten (z.B. von DE, UK) (ZGO 2: 9). Allerdings wird anhand der themenbezogenen Untersuchung auch deutlich, dass bei vielen Mitgliedstaaten – auch den ökologisch eingestellten – im Zweifel Wirtschafts- über Umweltinteressen dominierten, teils auch aufgrund des Drucks nationaler Verbände oder Firmen (z.B. Abengoa in Spanien). Der Präsidentschaft, deren Rolle aus Klimaperformanz- und aus Demokratieperspektive tendenziell negativ einzustufen ist, ist diesbezüglich eine zentrale und verstärkende Bedeutung zuzuschreiben.

**Zum anderen fehlte es auf Seiten der Mitgliedstaaten – sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene – vielfach an einem konkreten Ansprechpartner bzw. an Input-Strukturen, die eine Debatte mit unterschiedlichen Positionen und Stakeholdern ermöglicht bzw. erleichtert hätten.** Laut eines NGO-Repräsentanten gab es lediglich in Großbritannien, den Niederlanden und Belgien entsprechende Strukturen. Es habe somit nur diese wenigen Länder gegeben, „where you really had someone who you could have a meaningful content based discussions with, about biofuels“ (ZGO 3: 29f).

Der letzte Teil des Abschnitts widmet sich dem repräsentativen und angemessenen inhaltlichen Niederschlag von Rat und EP in der finalen Richtlinie. **Diesbezüglich ist festzustellen, dass der Rat einen ungleich größeren inhaltlichen Einfluss entfalten konnte als das EP, nicht zuletzt aufgrund der Unterstützung der DG TREN-Repräsentanten während der Trilogverhandlungen.** In Übereinstimmung mit den Ergebnissen der Prozessanalyse gelangt auch Dontenville (2009: 42) zu dem Schluss, dass das EP zunächst ein „significant counterweight to the unbalanced propositions emanating from the Commission“ dargestellt habe. Diese Schlussfolgerung richtet sich insbesondere an das industriennahe Inklusionsmuster der DG TREN vor der formellen Prozessphase, kann aber – wie die vorangegangenen Ausführungen gezeigt haben – im folgenden Verhandlungsverlauf tendenziell auch auf den Rat und insbesondere die Präsidentschaft ausgeweitet werden.

Generell hat die themenspezifische Analyse gezeigt, dass die finale Richtlinie inhaltlich klar stärker durch den Rat als durch das Parlament geprägt wurde. Die EP-Delegation konnte in den finalen Verhandlungen Positionen gegen eine kritische Masse von Mitgliedstaaten oder ablehnende Ländergruppen nicht durchsetzen, während zahlreiche Regelungen deutlich von EP-Standpunkten abweichen. Letztere wurden meist nur dann aufgenommen, wenn der Rat vorher mindestens in dieselbe Richtung tendierte oder eine deckungsgleiche Position vertrat. Ferner zeigt die vorangegangene Analyse vielfach eine „Pseudo-Berücksichtigung“ von EP-

Standpunkten, in der entsprechende Vorschriften durch weitreichende „Hintertürchen-“ und Ausnahmeregelungen faktisch keine regulative Relevanz nach sich ziehen und daher meist gesichtswahrenden Charakter haben (z.B. dritte THG-Einsparstufe, schwacher Schutz Torfland).

Auch involvierte Akteure und Organisationen gelangen zu einem ähnlichen Schluss. So spricht Joris den Blanken von Greenpeace davon, dass sich das Parlament in den finalen Trilogverhandlungen selbst marginalisiert habe (EurActiv 2009). Darüber hinaus gelangt das EEB im Zuge einer Kurzanalyse zu den letzten Verhandlungsschritten zu folgendem Ergebnis (Pous 2009: 4):

„Under immense pressure from the French Presidency, aided by Commission negotiators from DG TREN, Parliament was forced to give up on almost all its amendments which would have ensured clear conditions as to which technologies and feedstocks would play a role in implementing the Directive.”

Es bestätigt sich der Eindruck aus der themenspezifischen Analyse, wonach die Kommission während der Trilogverhandlungen die Position des Rates (und der (Biokraftstoff-)Industrie) vertreten und gestärkt hat. So unterstützte die Überzeugung der KOM-Trilogdelegation, dass nur verifizierbare Risiken regulativ berücksichtigt werden sollten, unter anderem die vage Einigung zu ILUC, wonach entsprechende Risiken nur gegebenenfalls und nur in neuen Anlagen berücksichtigt werden müssen.

Vor diesem Hintergrund überrascht es wenig, dass die finale Einigung insbesondere von NGO-Vertretern kritisiert wird, während Repräsentanten der Biokraftstoffindustrie verhaltene Zustimmung signalisieren (u.a. Industrie 3: 26). Die folgenden Zitate belegen den Unmut dieser Seite des Interessen- bzw. Akteurspektrums<sup>136</sup>:

„I mean in the end, of course, everything that wasn't taken up was sort of postponed. (...) So I think (...) in the end all the things that were raised by NGOs somehow ended up as part of the deal, but mostly as something that had to be addressed later on, and not in a very satisfactory way of course.” (ZGO 4: 14f)

„[A]nd the outcome was that we had the target and we had some half-baked sustainability standards.” (ZGO 4: 4)

„A lot of components were postponed. So the Commission committed to write all sorts of reports on food prices, and social issues which was just basically postponing the debate, because it was probably too difficult to decide it all at the same time.“ (ZGO 5: 6f)

Nach dieser detaillierten Beleuchtung des Themenkomplexes Biokraftstoffe und Nachhaltigkeitskriterien, widmet sich das folgende Kapitel einem weiteren kontroversen Prozessinhalt, den EE-Harmonisierungs- und Flexibilisierungsoptionen.

---

<sup>136</sup> Einzig der WWF sei hier – trotz dessen Positionsänderung hin zu einem biokraftstoffkritischeren Standpunkt – nicht „completely dissatisfied“ gewesen (ZGO 5: 5f).

#### 11.5.4 EE-Harmonisierung - Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment

Die Analyse des dritten Prozessabschnitts hat gezeigt, dass die von der KOM nahegelegte Einführung eines vereinheitlichten EE-Handelsmechanismus mit opt-out-Option den am meisten kritisierten Teilbereich des Vorschlags darstellte. Gegen einen solch weitreichenden Liberalisierungsschritt sprach sich unter anderem eine Mehrzahl der beratenden Gremien und NGOs aus. Die Mitgliedstaaten, die EE-Industrie sowie das EP zeigten sich in dieser Frage gespalten, obgleich zahlreiche Parlamentarier einem unreglementierten marktbasier-ten EE-Handel aufgrund der daraus folgenden Risiken für den Fortbestand nationaler För-dersysteme kritisch gegenüberstanden. Diese Gefahren wurden – wie ebenfalls in Abschnitt 11.4.5 ausgeführt – von Studien und Experten bestätigt und führten zu der “Last minute“-Änderungen des Vorschlags innerhalb der KOM zugunsten einer opt-out-Lösung.

Während sich RECS International und EFET als Interessenvertreter des zertifikategestützten EE-Handels für den KOM-Vorschlag aussprachen bzw. teils ein weitergehendes Vorgehen forderten, trat die konventionelle Strom- und Energiebranche (u.a. EURELECTRIC) zurückhaltend auf (EURELECTRIC 2008: 4; Futterlieb & Mohns 2009: 71, 73). Die Rolle letztge-nannter Gruppe wird im Zuge der folgenden Ausführungen noch detaillierter beleuchtet.

Zu Beginn der formellen Gesetzgebungsphase ist es zunächst der TTE-Rat, der am 28. Feb-ruar 2008 deutlich variierte Positionen zwischen den Mitgliedstaaten offenbart. Auf der einen Seite plädieren sechs Delegationen für den von der KOM vorgeschlagenen bzw. einen noch marktbasierteren Ansatz (Rat 2008c: 3, 6; Rat 2008e: 5; Rat 2008n: 3; Rat 2008v: 3; Rat 2008w: 3). Neben vornehmlich neuen Mitgliedstaaten sind auch Italien und Großbritan-nien Teil dieser Gruppe und sprechen sich konkret gegen die Zwischenzielerreichung als Voraussetzung für den “EE-Export“ aus (Art. 9 Abs. 1 KOM-V) (Rat 2008c: 6; Rat 2008e: 5). Auf der nichtstaatlichen Seite wird dieser Vorschlag unter anderem von EREC abgelehnt, da die Notwendigkeit dieser Zielerfüllung für die Mitgliedstaaten ein Anreiz darstelle, „to do more than just fulfill their targets“ (Schäfer 2008: 2).

Auf der anderen Seite lehnen zehn Delegationen – und somit die Mehrheit der sich äußern-den Mitgliedstaaten – die Vorschläge der KOM in diesem Themenfeld ab bzw. sind diesen gegenüber skeptisch eingestellt (Rat 2008d: 8; Rat 2008g: 5; Rat 2008i: 6; Rat 2008k: 4; Rat 2008j: 2; Rat 2008o: 5; Rat 2008q: 7; Rat 2008r: 4). Hauptgründe sind auch hier Zweifel an der juristischen Belastbarkeit der opt-out-Regelung sowie daraus folgende Zweifel an der Kompatibilität mit nationalen Fördermechanismen. Vier Delegationen (DE, FI, ES, PO) leh-nen einen EE-Handel auf privatwirtschaftlicher Ebene grundsätzlich ab und sprechen sich stattdessen für einen Übertragungsmechanismus auf mitgliedstaatlicher Ebene aus (Rat 2008p: 5f; Rat 2008q: 7; Rat 2008s: 4; Rat 2008r: 4). Ferner plädiert Deutschland für die

Entwicklung von Kooperationsinstrumenten zur gemeinsamen Zielerreichung zwischen den Mitgliedstaaten (Rat 2008p: 5f). Anfang 2008 zeigt sich der Rat – zumindest in Teilen – somit noch grundsätzlich offen gegenüber der Einführung eines handelbaren EE-Zertifikatesystems. Laut Nilsson u.a. (2008: 17) schlägt das Klima innerhalb des Rates im Laufe des Frühjahrs allerdings deutlich zuungunsten eines marktwirtschaftlich orientierten Handelsansatzes um, was die folgende Analyse bestätigt.

Auch die Teilnehmer eines Workshops der „International Feed-in Cooperation“ lehnen Anfang April 2008 den von der KOM vorgeschlagenen Handelsmechanismus klar ab (IFIC 2008: 2f). Rund einen Monat später wird am 13. Mai 2008 der von Turmes geprägte ‚Draft Report‘ des ITRE-Ausschusses veröffentlicht. Dieser plädiert für einen opt-in-Ansatz für den Handel mit EE-Zertifikaten zwischen Marktakteuren, vorausgesetzt, das EE-Zwischenziel im „exportierenden“ Mitgliedstaat wurde in der vorangegangenen Zweijahresperiode erfüllt (Amendment 18, EP 2008a: 16; Futterlieb & Mohns 2009: 45). Daneben werden folgende Optionen einer flexiblen EE-Zielerreichung vorgeschlagen: statistischer EE-Transfer auf mitgliedstaatlicher Ebene, gemeinsame Projekte zwischen Mitgliedstaaten<sup>137</sup>, Zusammenlegung EE-Zwischen- und/oder Oberziele, Öffnung des nationalen EE-Fördersystems für EE aus einem anderen Mitgliedstaat (Amendment 67, EP 2008a: 49ff, Amendment 21, EP 2008a: 17f; Amendment 66, EP 2008a: 48f). Diese Vorschläge decken sich auch mit den Empfehlungen eines Expertenworkshops im ITRE-Ausschuss, der im März stattfand und dessen ‚Briefing Paper‘ im Mai 2008 veröffentlicht wurden (Ragwitz u.a. 2008). Dort spricht sich Mario Ragwitz vom Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (Fraunhofer ISI) klar für einen opt-in-Ansatz sowie die Möglichkeit statistischer EE-Transfers zwischen Mitgliedstaaten aus (Ragwitz u.a. 2008: 15).

Der entscheidende Umbruch in der EE-Harmonisierungs- bzw. Flexibilisierungsdebatte wird durch das sogenannte ‚Joint Proposal‘ von Deutschland, Polen und Großbritannien aus Mai 2008 eingeleitet. Die drei Länder sprechen sich in dem Dokument gegen einen markt-basierten EE-Handel und für die Einführung von Alternativmechanismen zur flexiblen Zielerreichung aus (statistische EE-Transfers zwischen Mitgliedstaaten, Gemeinsame Projekte, Zusammenlegung EE-Ziele) (Futterlieb & Mohns 2009: 45f). Somit hat sich insbesondere die Position Großbritanniens als Land, das die Aufnahme eines markt-basierten EE-Handels-system im KOM-V stark vorantrieb, grundlegend geändert (Futterlieb & Mohns 2009: 57).

---

<sup>137</sup> Voraussetzung für Anrechenbarkeit von EE im Zuge statistischer Transfers und gemeinsamer Projekte: EE-produzierender und somit „exportierender“ Mitgliedstaat (bei gemeinsamen Projekten das ‚Host Country‘) muss EE-Ziel der vorangegangenen Zweijahresperiode erfüllt haben.

Auch Spanien und wenig später Dänemark waren Verbündete dieser „Anti-EE-Handelskoalition“, die sich insbesondere auf Drängen der deutschen Delegation hin gebildet hatte (Futterlieb & Mohns 2009: 58; KOM 2: 33).

Hintergrund war die Sorge Deutschlands, dass das Modell der Einspeisevergütung durch die Einführung eines EU-weiten EE-Handelssystems gefährdet werden könnte, weshalb sich auch die damaligen Wirtschafts- und Umweltminister Glos und Gabriel vor Kommission und Rat für dessen Schutz einsetzten (Futterlieb & Mohns 2009: 57). Hinsichtlich der Bedeutung des ‚Joint Proposals‘ gibt ein EP-Akteur an, dass dieses „natürlich den Weg geebnet [hat] (...) für einen gesamten Kompromiss, das muss man ganz klar so sehen“ (EP 1: 9f). Die spezifische Stärke des Vorschlags wird von einem Vertreter des Generalsekretariats des Rates wie folgt beschrieben (Rat 1: 14f):

„I mean, if you present a proposal like that, you need, already from the start, the support from several delegations, otherwise it's not going to fly. And this Germany had, and I think the strength of the supporting group was that it came from different sides of the table. (...) So Poland and UK and Germany. Each had completely different interests in the Climate Energy Package and in the Renewables Directive. So to have these from different, three different camps. Because there were in each camp (...) more delegations coming in from that perspective. So with this support (...) it was not a great fight to convince all the other Member States. And in the end the Commission was also convinced.“

Unterstützt wurde das politische Gewicht des ‚Joint Proposal‘ außerdem durch den Umstand, dass die konventionelle Energiebranche – verglichen mit der Situation vor der 2001er EE-Stromrichtlinie – weniger entschieden für einen liberalen EE-Handelsansatz und insgesamt weniger geschlossen auftrat. Während RECS und EFET weiterhin für ein strikt marktliberal orientiertes Vorgehen eintraten, war insbesondere der mächtige Verband der europäischen Stromindustrie EURELECTRIC intern zusehends uneins hinsichtlich des präferierten EE-Fördermodells, profitierten doch viele große europäische Energieversorger deutlich von Einspeisevergütungen (u.a. Iberdrola, E.ON, Vattenfall) (Futterlieb & Mohns 2009: 71, 79).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen sprechen sich im Zuge der folgenden Ratsitzungen am 5. (Umwelt) und 6. Juni 2008 (TTE) die meisten Mitgliedstaaten für eine opt-in-Lösung aus und entfernten sich zunehmend vom KOM-Ansatz (Nilsson, Nilsson & Ericsson 2008: 18; Rat 2008aa: 18). Im weiteren Prozessverlauf plädieren auch Experten während einer Anhörung des ITRE-Ausschusses im Juni 2008 für eine opt-in-Lösung sowie weitere Flexibilisierungsinstrumente (z.B. statistische Transfers, Gemeinsame Projekte) (Rat 2008aa: 29, 31). EE-Transfers zwischen Mitgliedstaaten wurden ferner auch im Zuge einer Auftragsstudie der TU Athen für die DG ENV als ökonomisch sinnvolles Instrument für eine effiziente Zielerreichung beschrieben (Capros u.a. 2008).

Gleichzeitig beschreibt ein EP-Akteur die Frage, ob handelbare EE-Zertifikate als Standardoption (maximal mit opt-out-Möglichkeit) angestrebt werden sollten als „Hauptstreitpunkt“ innerhalb des federführenden ITRE-Ausschusses (EP 1: 1). Die Einführung weiterer Mechanismen der flexiblen Zielerreichung sei hingegen von beiden Seiten weitgehend unterstützt worden (EP 2: 4). Die Lagerbildung in der Liberalisierungs- und Harmonisierungsfrage bestätigt sich bei einem Blick auf die Änderungsanträge der ITRE-Mitglieder im Juni/Juli 2008. Während 24 Eingaben für die Kombination opt-in plus weitere Kooperationsmechanismen (u.a. statistische Übertragung, gemeinsame Projekte) eintraten, wurde in 19 Anträgen entweder auf einen marktorientierteren Ansatz oder eine weitgehende Abschottung des nationalen EE-Markts gepocht. Die prominenteste Forderung der Markt-Fraktion war mit acht Eingaben die Streichung der Zwischenzielerfüllung als Voraussetzung für den EE-Transfer bzw. -Handel.

Während der informellen Ratssitzung der Umwelt- und Energieminister zwischen dem 3. und 5. Juli 2008 wurde der KOM-Vorschlag für das hier beleuchtete Themenfeld bereits nicht mehr als Basis der Debatte angesehen. Vielmehr dienten das ‚Joint Proposal‘ sowie der ‚Draft Report‘ des ITRE-Ausschusses – die Änderungsanträge waren noch nicht alle eingegangen – als Diskussionsgrundlage (French Presidency 2008). Im Folgenden einigten sich die Mitgliedstaaten bis Mitte September 2008 auf die Einführung von Kooperationsmechanismen, wobei über die Reichweite deren Revision (kongruent zu Art. 9 Abs. 5 KOM-V) Uneinigkeit bestand (Rat 2008a: 18, 24).

Die finale ITRE-Position vom 26. September 2008 beschließt eine Kombination aus opt-in und weiteren Kooperationsmechanismen für eine flexible Zielerreichung als anzustrebendes Ergebnis der folgenden Trilogverhandlungen (EP 2008f). Zur Sicherstellung der Zusätzlichkeit im Falle der Freigabe eines privatwirtschaftlichen EE-Zertifikatehandels (opt-in) soll die EE-Anlage des „exportierenden“ Mitgliedstaats *erstens* erst nach Inkrafttreten der Richtlinie in Betrieb genommen worden sein und muss der betreffende Mitgliedstaat *zweitens* das Zwischenziel der vorangegangenen Zweijahresperiode erfüllt haben. Daneben werden folgende Kooperationsmechanismen festgelegt: statistische EE-Übertragung, gemeinsame Projekte, Zusammenlegung/Öffnung der nationalen Förderregeln und Zusammenlegung EE-Ziele von mindestens zwei Mitgliedstaaten. Eine statistische EE-Übertragung soll allerdings nur möglich sein, wenn die übertragene EE-Menge des „exportierenden“ Mitgliedstaats über dessen Richtkurs liegt und insgesamt nicht mehr EE übertragen wird, als im betreffenden Jahr gefördert wurde. Als Voraussetzung für gemeinsame Projekte legen die Parlamentarier weiterhin fest, dass der Mitgliedstaat, in dem das Projekt durchgeführt wird, seine Zwischenziele im vorangegangenen Zweijahreszeitraum erfüllt haben muss.

Während sich im Rat bereits wenige Tage später eine deutliche Mehrheit für die ersten drei dieser vom EP beschlossenen Mechanismen ausspricht (mit Ausnahme der Voraussetzungen), wird das Instrument der gemeinsamen Zielerreichung abgelehnt. Ferner soll auch die Option eines EE-Handels auf privatwirtschaftlicher Ebene nach Meinung der meisten Delegationen zunächst nicht Teil des EU-Sekundärrechts werden (also auch kein opt-in) (Rat 2008ar: 13). Das Basisdokument des Rates für die Trilogverhandlungen enthält dementsprechend auch Kooperationsmechanismen mit folgenden Rahmenbedingungen: statistische EE-Übertragung ohne jegliche Restriktionen, gemeinsame Projekte inklusive optionaler Kooperation mit privaten Marktteilnehmern ohne weitere Restriktionen und Zusammenlegung/Öffnung der nationalen Förderregeln (Rat 2008au: 14, 21f, 27). Als Kompromiss für die vom EP geforderte Voraussetzung der Zwischenzielerreichung im "Export-Mitgliedstaat" bei EE-Transfers schlägt die Präsidentschaft am 11. November 2008 folgende Kompromissformulierung vor: „[s]uch transfer shall not have the effect of making unlikely that the national target of the Member State making the transfer will be achieved" (Rat 2008av: 12).

Obgleich dieser Wortlaut faktisch keine ernsthafte Einschränkung darstellt und EP und Rat auch in zwei weiteren Fragen deutlich abweichende Positionen vertraten (opt-in und Zusammenlegung EE-Ziele), war der Themenkomplex in den Trilogverhandlungen insgesamt wenig konfliktär und wurde bereits im Laufe des Novembers 2008 einem gemeinsamen Standpunkt zugeführt (EP 1: 11, 3; Howes 2008; KOM 2: 26ff). Die finale Richtlinie sieht keine opt-in-Option vor und eröffnet die folgenden Kooperationsmöglichkeiten:

- Art. 6 EE-RL: Statistische EE-Transfers zwischen Mitgliedstaaten (ohne weitere Restriktionen)
- Art. 7 EE-RL: Gemeinsame EE-Projekte zwischen mindestens zwei Mitgliedstaaten (kann private Marktteilnehmer einschließen; die aus dem Projekt resultierende Anlage muss nach dem 25. Juni 2009 in Betrieb genommen bzw. in ihrer Kapazität erhöht worden sein)
- Art. 11 EE-RL: Mindestens zwei Mitgliedstaaten können ihre Förderregeln zusammenlegen oder teilweise koordinieren

Im Anschluss an die obige Vorstellung des Prozessverlaufs zu EE-Kooperationsmechanismen, werden im Folgenden **Muster der Positionsinklusion bzw. der -änderung und -erweiterung** in diesem Debattenfeld beleuchtet.

Diesbezüglich ist zunächst festzuhalten, dass sich in den Monaten vor Veröffentlichung des KOM-Vorschlags eine breite Mehrheit (u.a. aus Wissenschaft, NGOs, EP) für einen zurückhaltenden Harmonisierungsansatz aussprach. Hintergrund war primär die Sorge, dass die Einführung handelbarer EE-Zertifikate den Fortbestand nationaler FiT-Systeme gefährden könnte (ZGO 2: 5). So plädierten im Laufe der formellen Prozessphase neben dem Gros der

inputgebenden Wissenschaftler auch NGOs (u.a. Greenpeace, WWF, CAN Europe, Friends of the Earth) und die EE-Industrie selbst (vertreten durch EREC und EFET) tendenziell *gegen* die Handels- und geschlossen *für* die Kooperationsoption (Futterlieb & Mohns 2009: 82). Andererseits zeigte sich auch die konventionelle Strombranche (v.a. vertreten durch EURELECTRIC) über das Jahr 2008 hinweg zunehmend gespalten hinsichtlich eines EU-weiten EE-Zertifikatehandel. Der Kompromiss bildet somit die klar dominierende Mehrheitsposition auf dem Feld der nichtstaatlichen Akteure ab.

Innerhalb des Rates sprachen sich im Jahresübergang 2007/2008 zwar einige Delegationen für die Möglichkeit des EE-Handels bzw -Transfers aus (vor allem UK), positionierten sich aber gleichzeitig klar gegen die Abschaffung nationaler Fördermechanismen (v.a. von FiT) zugunsten eines EU-weiten EE-Zertifikatesystems. Laut Futterlieb und Mohns (2009: 86) gelang es den Handelsgegnern im Laufe des Frühjahrs 2008 allerdings, Schlüsselakteure aus Rat, KOM und EP dahingehend zu sensibilisieren, dass eine entsprechende Vereinheitlichung als wahrscheinliche Folge der aktuellen KOM-Vorschläge angesehen werden müsse. Demnach führten „Workshops, Rundschreiben, Pressemitteilungen und persönliche[r] Einfluss“ unter anderem auch dazu, dass „eine Debatte (...) unter hohen politischen Entscheidungsträgern in den Mitgliedstaaten“ angestoßen wurde (Futterlieb & Mohns 2009: 86).<sup>138</sup>

Auch der von Turmes inhaltlich stark beeinflusste ‚Draft Report‘ des ITRE-Ausschusses aus April 2008 plädierte im Sinne der Harmonisierungsskeptiker zugunsten eines opt-ins und weiteren Kooperationsmechanismen (u.a. gemeinsame Zielerreichung). Zur Sicherstellung der Zusätzlichkeit wird die Zwischenzielerfüllung im „Export-Mitgliedstaat“ bei sämtlichen dieser Mechanismen als Voraussetzung festgelegt. Das folgende ‚Joint Proposal‘ von Deutschland, Großbritannien und Polen sprach sich zwar gegen jeglichen EE-Handel aus (also auch gegen opt-in), sah aber die Möglichkeit einer EE-Zielzusammenlegung vor. Innerhalb der Arbeitsgruppe Energie des Rates erfuhr der Vorschlag rasch Unterstützung von einer deutlichen Mehrheit der Delegationen (Futterlieb & Mohns 2009: 46).

Nach circa einem Monat regelmäßiger Debatten auf Arbeitsgruppenebene unterstützte im Folgenden auch die Kommission – die ebenfalls an den Treffen teilnahm – das ‚Joint Proposal‘ als Basis der weiteren Verhandlungen (Industrie 1: 10f; Rat 1: 21f; ZGO 2: 8f). Laut Informationen aus der KOM zeigte sich das EP zu diesem Zeitpunkt allerdings noch skep-

---

<sup>138</sup> Interessant erscheint in diesem Zusammenhang auch ein Kommentar von Christopher Jones, EE-Handelsbefürworter und Mitglied der Anti-Feed-in-Gruppe der KOM, auf einer Veranstaltung Mitte Februar 2009 (EP 1: 12; Futterlieb & Mohns 2009: 51). Obgleich ein Risiko für das Fortbestehen nationaler Fördermechanismen bei Veröffentlichung des KOM-Vorschlags rundweg abgestritten wurde, gibt Jones nun an, dass es aufgrund der mangelnden juristischen Belastbarkeit der opt-out-Regelung innerhalb der ersten sechs Monate nach Inkrafttreten der Richtlinie aller Wahrscheinlichkeit nach zu einem Zusammenbruch sämtlicher nationaler Fördermechanismen gekommen wäre (EP 1: 12).

tisch in Bezug auf den Vorschlag. Dank des „combined dialogue“ (KOM 2: 20f) von Vertretern des Rates und der KOM mit Claude Turmes war dieser allerdings bald davon überzeugt, dass der Kompromissvorschlag auch seinen Interessen bzw. denen des EP entsprach. Ferner gibt ein EP-Mitarbeiter an, dass sich innerhalb des Parlaments insbesondere die Schattenberichterstatterin der Liberalen Fiona Hall für das ‚Joint Proposal‘ eingesetzt habe (EP 3: 3f). Hauptgrund für den ungewöhnlichen Umstand, dass eine liberale Politikerin gegen eine marktbasierende Lösung eintrat sei deren Überzeugung gewesen, dass das von der KOM vorgeschlagene Zertifikatesystem ein „nightmare of bureaucracy“ darstelle (EP 3: 2). Vor diesem Hintergrund machten Rat und EP im späten Frühjahr 2008 einen großen inhaltlichen Schritt aufeinander zu. Auch eine NGO-Repräsentantin gibt an, dass das ‚Joint Proposal‘ dazu geführt habe, „dass Parlament und Rat Seite an Seite standen und gesagt haben, wir ändern den Kommissionsvorschlag relativ grundlegend“ (ZGO 2: 5).

Allerdings sprach sich Anfang Juni 2008 nach wie vor eine Mehrheit der Mitgliedstaaten für die Möglichkeit eines opt-in neben weiteren Kooperationsmechanismen aus und bewegte sich somit eher kongruent zum ‚Draft Report‘ des ITRE-Ausschusses als zum ‚Joint Proposal‘. Die Positionierung des ersten ITRE-Berichts wurde tendenziell auch durch die Änderungsanträge im Juni/Juli 2008 bestätigt, womit sich die Standpunkte der meisten Parlamentarier mit den dominierenden Stakeholder- und Expertenempfehlungen aus Workshops, Auftragsstudien usw. deckten. Entgegen dieser Vorschläge positionierten sich einige MEPs allerdings gegen die Zwischenzielerfüllung als Voraussetzung für physischen oder statistischen EE-Export.

Die letztgenannte Bedingung wurde allerdings trotz dieses vereinzelt Widerstandes in die finale EP-Position Ende September 2008 aufgenommen. Neben der Zwischenzielerreichung wurde als zweite Voraussetzung für EE-Transfers ferner festgelegt, dass die Anlage, in der die EE produziert wird, nach Inkrafttreten der Richtlinie in Betrieb genommen oder erweitert wurde. Daneben stellte nach wie vor die Zusammenlegung von EE-Zielen zwischen mindestens zwei Mitgliedstaaten eine Option der flexiblen Zielerreichung dar.

Im Gegensatz zur letzten kommunizierten Ratsposition von Juni 2008 sah der finale Verhandlungsstandpunkt des Rates für die Trilogie keinen EE-Handel vor (also weder opt-in noch opt-out). Diese deutliche Abweichung zum letzten Standpunkt des Rates entspricht zwar dem ‚Joint Proposal‘, deren Zustandekommen ist auf Grundlage der verfügbaren Prozessinformationen allerdings nicht nachvollziehbar. Ferner war nun bei den Kooperationsmechanismen die Möglichkeit einer gemeinsamen Zielerreichung nicht vorgesehen. In der finalen Richtlinie wird eben genau diese Position rechtlich fixiert, wobei auch die vom EP geforderte und vom Rat stets abgelehnte Bedingung der Zwischenzielerreichung als „EE-Exportvoraussetzung“ nicht beschlossen wird.

Obwohl dieser Bereich der Richtlinie vielfach als einer beschrieben wird, in dem Rat und EP eine gemeinsame Position vertreten hätten, zeigt die obige Darstellung, dass sich der Rat hier deutlich mit sämtlichen Forderungen durchgesetzt hat. Trotzdem muss an dieser Stelle nochmals herausgestellt werden, dass Rat und EP gemeinsam eine Schlüsselforderung der KOM (EE-Zertifikatehandel) im Sinne der großen Mehrheit der nichtstaatlichen Stakeholder verhindert haben.

### **11.5.5 Ziele und Sanktionsmechanismen - Prozessentwicklung, Inklusion und Adjustment**

Das letzte relevante Themenfeld des Prozesses zur EE-Richtlinie stellt die Debatte rund um Höhe und Verbindlichkeit der EE-Ziele sowie etwaige Sanktionsmechanismen dar. Im vorangegangenen dritten Zeitraum wurde deutlich, dass eine klare Mehrheit der politischen und nichtstaatlichen Akteure das im KOM-V festgehaltene 20%-EE-Ziel bis 2020 unterstützt. Während einige Projektkonsortien (u.a. K4RES-H) sowie das EP und NGOs auf möglichst klar festgelegte und bindende sektorspezifische Unterziele drängten (also für EE-Strom und EE-K&W), stellte sich die Mehrzahl der Mitgliedstaaten gegen eine entsprechende Spezifizierung der Zielerreichung.

Im Zuge der ersten Ratssitzung (TTE) in der formellen Prozessphase am 28. Februar 2008 wird deutlich, dass die Modalitäten des EE-Oberziels sowie der nationalen Vorgaben zwischen den Mitgliedstaaten umstritten sind. So unterstützen allein Belgien und Deutschland vorbehaltlos die von der KOM vorgeschlagenen Zielbedingungen (Rat 2008d: 3, 6; Rat 2008p: 4). Italien, Griechenland und Polen plädieren für eine Neubestimmung der nationalen Zielvorgaben und vier Delegationen treten für großzügigere Zwischenziele ein (Rat 2008c: 2f; Rat 2008g: 4; Rat 2008r: 3; Rat 2008s: 3; Rat 2008v: 2; Rat 2008w: 3; Rat 2008i: 5). Darüber hinaus wird vielfach auf die Notwendigkeit einer flexiblen und somit kosteneffizienten Zielerreichung hingewiesen, im Zuge dessen bringt die britische Delegation ihre explizite Unterstützung für den ‚Large Project Clause‘<sup>139</sup> zum Ausdruck (Rat 2008a: 4; Rat 2008b: 11; Rat 2008o: 4)<sup>140</sup>. Gemäß eines Vertreters des Generalsekretariats des Rates wurde die Klausel auch auf Drängen der britischen Regierung hin von der KOM in den Vorschlag aufgenommen (Rat 1: 30). Unterstützt wird die Regelung ebenfalls vom Verband der euro-

---

<sup>139</sup> Voraussetzungen des ‚Large Project Clause‘ zur Berücksichtigung künftiger EE-Produktion für das jeweilige nationale 2020-Ziel: mind. 5000 MW Produktionskapazität, Baubeginn bis 2016, Inbetriebnahme bis spätestens 2022.

<sup>140</sup> Der „Flexibilitätshinweis“ verdeutlicht auch, dass die hier besprochene Zieldebatte vielfach mit der vorangegangenen Harmonisierungs- und Kooperationsthematik zusammenhängt und hier trade-offs zu erwarten sind.

päischen Netzregulierungsbehörden und von der europäischen Agrarwirtschaft (die allerdings eine Absenkung der Mindestproduktionskapazität fordert) (CEER 2008: 8; Copacogeca 2008: 4).

Der ‚Draft Report‘ des ITRE-Ausschusses vom 13. Mai 2008 nimmt hier eine grundlegend andere Position ein als der Rat (EP 2008a). So wird zunächst eine ersatzlose Streichung des ‚Large Project Clause‘ gefordert (Amendment 31, EP 2008a: 26f). Darüber hinaus sollen auf nationaler Ebene sowohl die allgemeinen EE-Zwischenziele als auch die sektorspezifischen Zwischen- und Unterziele verbindlich festgelegt werden (letztere in den nationalen EE-Plänen) (Amendment 20, EP 2008a: 17; Amendment 26, EP 2008a: 20ff). Werden diese nicht erfüllt, soll laut ‚Draft Report‘ ein Sanktionsmechanismus in Form von Strafzahlungen greifen (Amendment 76, EP 2008a: 56ff). Diese Vorgehensweise wurde den ITRE-Mitgliedern im Mai 2008 unter anderem im Zuge eines Workshops mit Vertretern der Wissenschaft nahegelegt (EP 2008a: 25; Löschel 2008). Schließlich spricht sich das Dokument für eine Streichung der ‚Force Majeure‘-Klausel aus, auf die sich die Mitgliedstaaten laut KOM-V bei einer möglichen Zielverfehlung berufen können (Amendment 32, EP 2008a: 28).

Wenige Wochen nach Veröffentlichung der ersten Position des EP (bzw. in erster Linie des Berichterstatters) treten Anfang Juni 2008 die Umwelt- und Energieminister zu zwei Ratsitzungen zusammen. Als Ergebnis der Zusammenkunft wird festgehalten, dass bis auf drei Mitgliedstaaten (Polen, Griechenland, Italien) alle Delegationen nun die vorgeschlagenen nationalen EE-Ziele unterstützen, vorausgesetzt, der Ausgang der Flexibilitätsdebatte (siehe vorangegangener Abschnitt) verläuft im Sinne des Rates (Hildingsson, Strippel & Jordan 2010: 110; Rat 2008ag: 14, 19; Rat 2008aa: 15; Rat 2008ab: 21). Auch die Verbindlichkeit des EE-Oberziels wird mehrheitlich unterstützt, wobei sich ebenfalls das Gros der Mitgliedstaaten für die Beibehaltung indikativer Zwischenziele ausspricht (Rat 2008ab: 3, 14, 25; Rat 2008ac: 10; Rat 2008ag: 8, 15, 19). Einzig Deutschland plädiert für einen steileren Zielpfad und zeigt sich ferner einem Sanktionsmechanismus gegenüber aufgeschlossen (Rat 2008ac: 5). Ferner treten einige Delegationen für eine Modifizierung des ‚Large Project Clause‘ ein (z.B. Absenkung 5000 MW-Hürde) (Rat 2008ag: 15, 20).

Auf Seiten des EP spricht sich Mario Ragwitz (Fraunhofer ISI) im Zuge eines Expertenworkshops vor den Mitgliedern des ITRE-Ausschusses im Juni 2008 für die Einführung eines Sanktionsmechanismus in der neuen Richtlinie aus (Hue u.a. 2008: 10). Diese Forderung wird auch von einigen der fünf Änderungsanträge aufgenommen, die im Juni/Juli 2008 zum ersten ‚Draft Report‘ eingereicht werden. Weiterhin sprechen sich diese ambitionierten Eingaben unter anderem für verbindliche Zwischenziele, die Streichung des ‚Large Project Clause‘ sowie die Möglichkeit der Ablehnung nationaler EE-Pläne durch die KOM aus. An-

dererseits plädieren 10 Anträge – und somit die deutliche Mehrheit – für eine weniger ehrgeizige Regelsetzung im Sinne einer Abschaffung verbindlicher Ziele und/oder sämtlicher Unter- und Zwischenziele, einer Ausweitung des ‚Large Project Clause‘ sowie einer weitreichenden Hinzurechnung von EE aus Drittländern.

Im Zuge der folgenden Vorstellung des Diskussions- bzw. Kompromissstatus im Rat Mitte September 2008 wird deutlich, dass in zwei wichtigen Bereichen Uneinigkeit bestand: Zum einen fordern einige Mitgliedstaaten eine liberale Ausweitung des ‚Large Project Clause‘ (u.a. UK), während andere für dessen Streichung eintreten (Rat 2008al: 20; ZGO 6: 8f). Daneben reichen die Position beim Thema der EE-Zwischenziele von der Unterstützung des KOM-Vorschlags, über die Forderung nach einer Absenkung des Zielpfades in den ersten Zeitabschnitten, bis hin zum Standpunkt, dass Zwischenziele einzig auf nationaler Ebene festgelegt werden sollten (Rat 2008al: 19). Neben diesen Konfliktpunkten schlägt die Präsidentschaft zu diesem Zeitpunkt die Einführung einer Rendez-vous-Klausel (von anderen Akteuren als ‚Revisionsklausel‘ bezeichnet) für die Kooperationsmechanismen vor. Demnach soll die Kommission 2014 auf Grundlage einer Analyse zu Wirksamkeit und Kosteneffizienz dieser Mechanismen sowie der generellen technologischen Entwicklung Anpassungen vorschlagen, was mittel- oder unmittelbar auch eine Absenkung des 20%-Ziels nach sich ziehen könnte (Rat 2008ao: 2).

Dieser Vorschlag sei auch eine Reaktion auf den EP-Vorschlag hinsichtlich der Revision des Biokraftstoffziels gewesen, was von den Mitgliedstaaten mehrheitlich abgelehnt wurde (Industrie 7, S. 11f, GG). Allerdings ist der Vorstoß der Präsidentschaft nicht nur als bloße „Aufbesserung“ der Verhandlungsmasse für die Trilogie zu sehen. Vielmehr wird von mehreren Seiten bestätigt, dass unter anderem Großbritannien, Polen und Italien für eine generelle Revision des 2020-Ziels, inklusive der Unter- und Zwischenziele, eintraten (ZGO 8: 4f; Industrie 9: 27; Futterlieb & Mohns 2009).

Ein Vertreter der Zivilgesellschaft gibt diesbezüglich im Oktober 2008 an, dass „a lot of countries basically want to review everything, (...) the whole renewables directive“ (ZGO 8: 4f). Hintergrund dieser Forderung – die sich neben dem EP auch gegen die Position vieler EE-freundlicher Mitgliedstaaten richtete – sei die Überzeugung einiger Länder gewesen, dass ihr individuelles EE-Ziel zu hoch angesetzt sei (ZGO 8: 4f). Durch eine solche breite Revision drohe laut Einschätzung einer Vertreterin der EE-Industrie zum einen die Verbindlichkeit des 2020-Ziels faktisch aufgehoben zu werden. Zum anderen würden dadurch Investitionen vor 2014 ausbleiben, was die Erreichung der 20% noch unwahrscheinlicher machen würde (Industrie 6: 7).

Rund zwei Wochen nach Präsentation des Debattenstands im Rat verabschiedet der ITRE-Ausschuss am 26. September 2008 die finale Positionsgrundlage für die Trilogverhandlungen (EP 2008f). Demnach unterstützen die Parlamentarier verbindliche Zwischenziele und sprechen sich ferner für eine Hinzurechnung kleinerer EE-Anlagen für die Zielerfüllung aus (EP: ab 1 MWth; laut Art. 6 Abs. 1 KOM-V 5 MWth). Werden nationale Zwischen- oder Oberziele verfehlt, soll laut EP-Standpunkt die Kommission Sanktionen für die entsprechenden Mitgliedstaaten verhängen können. In Bezug auf die nationalen EE-Aktionspläne wird der Kommission die Möglichkeit eingeräumt, diese abzulehnen, sollten sie als „unvereinbar“ mit der Erfüllung der nationalen EE-Ziele eingestuft werden (EP 2008f: 74f). Schließlich bleibt zu erwähnen, dass die im KOM-Vorschlag enthaltenen ‚Large-Project‘- und ‚Force-Majeure‘-Klauseln nicht Teil des EP-Standpunkts sind. Kurz vor Beginn der Trilogverhandlungen gibt ein EP-Mitarbeiter im Oktober 2008 an, dass das EP insbesondere die von einigen Mitgliedstaaten nahegelegte weitreichende Revisionsklausel (im Ratsjargon als „Rendez-vous-Klausel“ bezeichnet) klar ablehnt (EP: 8f):

„Eine ganz furchtbare ‚Rendez-vous‘-Klausel, die es ja auch noch gibt, ist die ‚Rendez-vous‘-Klausel, einen Bericht zu machen, ob die Flexibilitätsmechanismen überhaupt funktionieren. Wenn die ‚Rendez-vous‘-Klausel drinnen ist, dann können wir uns gleich verabschieden, die muss raus oder die bei Biotreibstoffen (...) ist in der Form nicht akzeptabel. (...) [D]ann wird in 2014 zudem gesagt: ‚Die Flexibilitätsmechanismen, die wir haben, haben uns nicht wirklich geholfen, haben uns nicht voran gebracht, die sind schlecht. Wir brauchen was anderes! Zweitens, (...) die nationalen Ziele in 2020, die uns vorgegeben sind, die können wir so jetzt nicht mehr erreichen.‘ Nationale Ziele werden runter gesetzt und wir kommen zu weniger als 20 Prozent in 2020.“

Obleich Anfang Oktober 2008 innerhalb des Rates zur Ausgestaltung einer solchen Regelung noch keine einheitliche Position besteht, wird eine ‚Rendez-vous‘-Klausel für 2014 mit folgenden Inhalten doch von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten unterstützt: Potentieller Einsatz von Biokraftstoffen in der Luftfahrt, 10%-Ziel im Transportsektor (keine Informationen über Inhalt/Reichweite), Flexibilitätsmechanismen, generelle technologische Entwicklung. Das 20%-EE-Ziel dürfe durch eine entsprechende Regelung allerdings nicht infrage gestellt werden. Daneben spricht sich eine Mehrheit der Delegationen für unverbindliche Zwischenziele und eine Abmilderung des indikativen Zielpfades aus. Sanktionen im Fall einer Zielverfehlung werden deutlich abgelehnt. Ferner sollen Mitgliedstaaten auch aus der im KOM-V vorgesehenen Pflicht entlassen werden, ihre Aktionspläne im Falle einer solchen Verfehlung anpassen zu müssen (Rat 2008ar: 10ff). Letztlich spricht sich das Gros der Mitgliedstaaten für die Beibehaltung des ‚Large Project Clause‘ aus. Auch sollen gemeinsame Projekte zwischen mehreren Mitgliedstaaten unter diese Regelung fallen können (Rat 2008ar: 12).

Laut Basisdokument des Rates für die Trilogverhandlungen vom 24. Oktober 2008 ist die Ausgestaltung des ‚Large Project Clause‘ allerdings eines von insgesamt drei Themen, zu

denen vor Einstieg in die Gespräche mit EP und KOM noch keine einhellige Position vorliegt. Der zweite strittige Punkt betrifft eine mögliche Ausweitung der Transportsektordefinition zur Erfüllung des 10%-Ziels auf den Flugverkehr. Drittens steht die Reichweite der künftigen ‚Rendez-vous‘-Klausel zu Debatte, wobei die Präsidentschaft eine Überprüfung folgender Bereiche für 2014 vorschlägt: Zweite THG-Einsparstufe für Biokraftstoffe (Basis u.a. Verfügbarkeit von ‚Advanced Biofuels‘), 10%-Ziel (Basis v.a. Kosteneffizienz und Nachhaltigkeitseffekte), potentieller Beitrag des Luftfahrtsektors zum 10%-Ziel, Marktreife von Hybrid-, Elektro- und Wasserstofffahrzeugen und Entwicklung einer Methode zur Berechnung deren EE-Anteil, Evaluation der gesamten Richtlinie (v.a. Implementation Kooperationsmechanismen). Auf dieser Basis soll die Kommission Anpassungen empfehlen können (Rat 2008au: 55ff). Das 20%-Ziel würde auf Basis einer solch weitreichenden Revisionsklausel somit mittelbar klar zur Disposition stehen.

Neben diesen Konfliktpunkten sind sich sämtliche Delegationen dahingehend einig, dass der indikative Zielpfad bis 2014 gemindert werden sollte (Rat 2008au: 62). Ferner sollen Mitgliedstaaten im Fall von geringfügigen Zielverfehlungen trotz Implementierung angemessener EE-Maßnahmen keinen neuen EE-Aktionsplan einreichen müssen (Rat 2008au: 17). Auch soll die KOM Änderungen von Aktionsplänen nur empfehlen, nicht aber verpflichtend anordnen können (Rat 2008au: 17).

Nach dem ersten Trilogtreffen weist die Präsidentschaft das EP am 11. November 2008 hinsichtlich dessen Forderung nach einer Herabsetzung der Mindestkapazität zielkonformer EE-Anlagen darauf hin, dass Herkunftsnachweise bereits für 1 MWth ausgestellt werden (Rat 2008av: 9). Dieser Hinweis ist insofern unzutreffend, als dass Herkunftsnachweis nur die EE-Produktion sowie deren Bedingungen protokollieren, aber nichts mit der in Art. 6 Abs. 1 KOM-V festgelegten Mindestkapazität von EE-Anlagen zu tun haben. Ferner habe es laut Präsidentschaft bislang keine Annäherung zwischen Rat und EP bei den Themen ‚Large Project Clause‘, ‚Rendez-vous‘-Klausel und Einbeziehung des Luftverkehrs gegeben (Rat 2008av: 3).

Während der Trilogtreffen kam Italien eine besondere Rolle zu. Mit der beharrlichen Forderung nach einer weitreichenden ‚Rendez-vous‘-Klausel über das Fortbestehen des 20%-EE-Ziels setzte die italienische Delegation während der Trilogtreffen nicht nur das EP, sondern auch die meisten Mitgliedstaaten unter Druck, die ebenfalls gegen eine Infragestellung des Ziels waren. Italien wollte hier nur in dem Fall nachgeben, falls die Möglichkeit von EE-Stromimporten aus Drittstaaten stark vereinfacht würde (EurActiv 2008a). Darüber hinaus waren Höhe und Verbindlichkeit der Zwischenziele zwischen Rat und EP bis zum Schluss ein zentrales Diskussionsthema, wobei der Widerstand der Mitgliedstaaten hier nach Infor-

mationen eines anwesenden EP-Mitarbeiters immens gewesen sei (EP 4: 20ff). Auch hinsichtlich der Einführung bzw. der Rahmenbedingungen des ‚Large Project Clause‘ habe es große Uneinigkeit zwischen Rat und EP gegeben (Howes 2008).

Im Zuge des folgenden Abschnitts werden zum einen die einschlägigen **Artikel der finalen EE-Richtlinie** vorgestellt und zum anderen Muster der **Positionsinklusion bzw. -änderung und -erweiterung** beleuchtet.

So legt Art. 3 Abs. 1 EE-RL zunächst das **bindende Ziel eines 20%igen EE-Anteils** im Bruttoendenergieverbrauch bis 2020 fest. Sowohl die nationalen EE-Oberziele als auch die indikative Natur der Zwischenziele bleiben im Vergleich zum KOM-V unangetastet (Art. 3 Abs. 2 EE-RL). Der unverbindliche Zielpfad in Anhang 1 Punkt B wird im Vergleich zum KOM-V allerdings in den Zweijahresperioden 2010-2012 und 2012-2014 leicht nach unten korrigiert. Ein Sanktionsmechanismus findet sich in der Richtlinie nicht wieder.

Innerhalb des Rates wurden verbindliche Zwischenziele und die Einführung eines Sanktionsmechanismus von Beginn an mehrheitlich abgelehnt. Gleichzeitig standen die nationalen Ziele wie auch das 20%-EE-Oberziel laut Schlüsselakteuren der KOM und des Generalsekretariat des Rates nie ernsthaft zur Debatte (KOM 2: 21f; Rat 4: 18f). Die Mitte 2008 erstmals formulierte Forderung nach einem hohen Grad an Flexibilität in der Zielerreichung ist daher primär als strategische Positionierung anzusehen, um das EP hinsichtlich „zielflankierender“ Maßnahmen unter Druck zu setzen ( ‚Large Project Clause‘, Import EE-Elektrizität aus Drittländern, Berichtspflichten etc.). Dies sicherte auch die Beibehaltung eines indikativen Zielpfades, der im Laufe des formellen Prozesses von den Mitgliedstaaten immer stärker unterstützt wurde.

Während auf EP-Seite der inhaltlich von Turmes geprägte ‚Draft Report‘ noch für verbindliche Zwischen- und Unterziele plädierte, sprachen sich im Sommer 2008 mehr Änderungsanträge gegen als für entsprechend bindende Rahmenbedingungen aus. Andererseits wurde die Einführung eines Sanktionsmechanismus tendenziell stets befürwortet und findet sich letztlich auch in der finalen ITRE-Position wieder. Dort wurden zwar weiterhin verbindliche Zwischenziele unterstützt, die Forderung nach bindenden sektorspezifischen Unterzielen findet sich hier allerdings nicht mehr. Der Umstand, dass die finale Rechtsetzung keinen Sanktionsmechanismus beinhaltet, wird im Nachhinein als eines der größten Zugeständnisse der EP-Delegation in den Trilogen gewertet (EurActiv 2008a).

Letztlich zeigen sich auch nichtstaatliche Akteure der Industrie- und NGO-Seite mit dem finalen Kompromiss zwischen Rat und EP tendenziell einverstanden (EURELECTRIC 2008: 6; ZGO 2: 1). Was das „Inklusionsgleichgewicht“ zwischen Rat und EP angeht, wird ferner eine deutliche Dominanz mitgliedstaatlicher Interessen deutlich, wobei das EP

zumindest die Kernforderung eines verbindlichen 20%-Ziels durchsetzen konnte (siehe unten auch zum Inhalt der Revisionsklausel). Wie die vorangegangenen Betrachtungen des institutionellen Gleichgewichts gezeigt haben, wurde diese Zusicherung allerdings durch weitreichende Zugeständnisse des EP in einigen Kernfeldern der EE-Richtlinie teuer erkaufte (z.B. Harmonisierung, Stromimporte aus Drittländern). Fraglich ist, ob diese aus Klimaperspektive negativ zu bewertenden Konzessionen ohne das unverhältnismäßige Gewicht einzelner Positionen im Rat aufgrund der hohen Konsensschwellen notwendig geworden wären (hier z.B. von Italien). Eine vorherige interne Kompromissfindung wäre im Falle des Vorliegens einer faktischen (nicht nur juristisch vorgesehenen) Beschlussfindung mit qualifizierter Mehrheit im Rat zumindest wahrscheinlicher gewesen. Bei der Zieldebatte wäre so nicht nur die Position des Parlaments, sondern auch die der meisten Mitgliedstaaten potentiell angemessener abgebildet worden.

Im folgenden Art. 4 EE-RL werden die Rahmenbedingungen der nationalen **EE-Aktionspläne** festgelegt, die laut Abs. 2 bis zum 30. Juni 2010 bei der Kommission eingereicht werden müssen. Falls die KOM die dort vorgesehenen Maßnahmen zur nationalen EE-Zielerreichung als nicht angemessen einstuft, kann sie Empfehlungen zur Abänderung oder Neueinreichung abgeben (Art. 4 Abs. 5 EE-RL). Darüber hinaus müssen Mitgliedstaaten, die ein Zwischenziel verfehlt haben, einen abgeänderten Aktionsplan bis zum 30. Juni des Folgejahres einreichen, wobei die Kommission den entsprechenden Mitgliedstaat bei „geringfügiger“ Abweichung von dieser Pflicht entbinden kann (Art. 4 Abs. 4 EE-RL).

Während der ITRE-Bericht festlegte, dass die Kommission als inadäquat eingestufte Aktionspläne ablehnen kann, sah der Rat kurz vor Beginn der Trilogie erstmals die Möglichkeit vor, eine Anpassung*empfehlung* auszusprechen. Ferner lehnten die Mitgliedstaaten eine verbindliche Abänderung eines Aktionsplans im Fall einer geringfügigen Zwischenzielverfehlung ab, was von Seiten des EP wiederum gegensätzlich gesehen wurde. Laut eines Teilnehmers der Trilogieverhandlungen sei bereits die Regelung, wonach die KOM eine Abänderung des Aktionsplans *empfehlen* kann, eine kompromissorientierte Annäherung des Rates an das EP gewesen. Diese Annäherung sei allerdings nicht nur als Kompromissvorschlag im Bereich der Aktionspläne zu werten, sondern auch als Ausgleich für die EP-Forderung nach verbindlichen Zwischenzielen zu sehen (EP 4: 19f). Auch hier wird somit die starke Diskrepanz des faktischen inhaltlichen Gewichts von Rat und EP zuungunsten des Parlaments deutlich.

Als nächster relevante Regelung sieht Art. 5 Abs. 2 der finalen EE-Richtlinie die Einführung der ‚**Force Majeure**‘-**Ausnahmeregelung** vor. Demnach kann ein Mitgliedstaat, der hinsichtlich seines Zielpfades in Rückstand gerät, auf eine Absenkung des nationalen EE-Ziels durch die KOM aufgrund „höherer Gewalt“ hoffen. Während sich der Rat hierzu nie explizit

geäußert hat, spricht sich das EP mehrmals für eine ersatzlose Streichung dieser bereits im KOM-V erwähnten Regelung aus.

Etwas vielschichtiger gestaltet sich die Debatte zum ‚**Large Project Clause**‘. Artikel 9 Abs. 3 EE-RL legt folgende Bedingungen fest, damit EE-Strom aus einem Drittland rückwirkend auf das 2020-Ziel eines Mitgliedstaats angerechnet werden kann: neue Verbindungsleitung muss notwendig sein und mit deren Bau bis Ende 2016 begonnen werden; die Verbindungsleitung kann nicht bis Ende 2020 aber bis Ende 2022 in Betrieb genommen werden; EE-Elektrizität wird in EU genutzt; EE-Elektrizität stammt aus Anlage, die im Zuge eines gemeinsamen Projekts erbaut bzw. erweitert wurde (gem. Art. 9 Abs. 2 Buchstaben b) und c) EE-RL). Somit unterscheiden sich die Konditionen des ‚Large Project Clause‘ in drei Punkten grundlegend vom KOM-Vorschlag: *Erstens* wird keine Mindestkapazität festgelegt, *zweitens* gilt die Errichtung einer neuen Verbindungsleitung nun als Voraussetzung (womit je nach geographischen und infrastrukturellen Bedingungen Projekte mit hoher Kapazität zumindest bevorzugt werden) und *drittens* muss die Elektrizität nun aus einer Anlage stammen, die im Zuge eines gemeinsamen Projekts errichtet bzw. erweitert wurde. Interessant erscheint an dieser Stelle insbesondere der Umstand, dass der stark veränderte Inhalt der Klausel in keinem verfügbaren Prozessdokument vor den Trilogern thematisiert wird.

Gleichzeitig wird im Prozessverlauf deutlich, dass der auf Drängen Großbritanniens in den Kommissionsvorschlag aufgenommene ‚Large Project Clause‘ innerhalb des Rates hochumstritten ist. So sprechen sich im Laufe des Jahres einige Delegationen für dessen Modifikation, andere für dessen Ausweitung und wieder andere für dessen ersatzlose Streichung aus. Auch vor dem Eintritt in die Trilogerverhandlungen mit EP und KOM ist die Ausgestaltung der Regelung zwischen den Delegationen kontrovers, obwohl sich eine Mehrheit generell für die Klausel ausspricht (Rat 2008ar: 12). Während auf Seiten des EP der ‚Draft Report‘ zunächst für eine Streichung des ‚Large Project Clause‘ eintrat, plädierten im Sommer 2008 mehr Eingaben der ITRE-Mitglieder für dessen Beibehaltung (oder gar Ausweitung) als dagegen. In den folgenden Monaten änderte sich die Mehrheitsposition im ITRE-Ausschuss aber insofern, als dass der finale Standpunkt wiederum keine entsprechende Klausel enthält (EP 2008f). Somit bleibt festzuhalten, dass sich der Rat – bzw. insbesondere einzelne Länder (v.a. UK) – auch hier in sämtlichen Belangen durchsetzt.

Im Folgenden fixiert Art. 15 Abs. 2 EE-RL, dass Mitgliedstaaten die **Mindestkapazität** für zielkonforme EE-Anlagen selbst festlegen dürfen. Während der KOM-V hier noch eine Barriere von 5 MWth vorsah, forderte das EP eine Absenkung auf 1 MWth, was allerdings von Seiten des Rates (wie beschrieben auf Basis einer inhaltlich falschen Argumentation) abgelehnt wurde.

Schließlich sieht Art. 23 Abs. 8 Buchstabe c) EE-RL in Bezug auf die „Umsetzung der vorliegenden Richtlinie“ die Durchführung einer **Revision** bis Ende 2014 vor. Diese Überprüfung soll zum einen die Mechanismen der Zusammenarbeit begutachten (Basis: Auswirkungen auf nationale EE-Fördermechanismen und Kosteneffizienz) und zum anderen aktuelle technologische Entwicklungen einbeziehen. Auf Grundlage dieses Prüfschritts sind Schlussfolgerungen „in Bezug auf die Verwirklichung des Ziels, auf Gemeinschaftsebene 20 % der Energie aus erneuerbaren Quellen zu gewinnen“, zu ziehen. Vor dem Hintergrund dieser Revision kann die KOM gegebenenfalls Änderungsvorschläge vorlegen, die sich allerdings „weder auf das Ziel von 20 % noch auf die Kontrolle der Mitgliedstaaten über nationale Förderregelungen und Maßnahmen der Zusammenarbeit auswirken“ dürfen.

Im Prozessverlauf schlug die französische Ratspräsidentschaft erstmals im September 2008 eine breite Revisionsklausel vor, die sich insbesondere auf die Effektivität der Kooperationsmechanismen beziehen soll und – je nach (nicht näher kommunizierter) „Revisionstiefe“ – die Erreichung des 20%-EE-Ziels mittelbar gefährden könnte (Rat 2008al: 24). Dieser Vorstoß der Präsidentschaft, der insbesondere von Großbritannien, Polen und Italien getragen wurde, war primär als Reaktion auf die EP-Forderung nach einer Revision des 10% EE-Ziels im Transportsektor zu sehen. Von Seiten des EP wurde eine breite Überprüfung der Richtlinie, insbesondere falls diese direkt oder indirekt das 20%-EE-Ziel gefährdet, strikt abgelehnt (EP 2008f). Anfang Oktober signalisierte eine Mehrheit der Ratsdelegationen ihre Unterstützung für eine Revisionsklausel, die inhaltlich bereits der final beschlossenen entsprach (also explizit auch nicht das 20%-EE-Ziel zur Disposition stellte) (Rat 2008ar: 10ff). Aus verhandlungstaktischen Erwägungen und aufgrund des Drucks einzelner Delegationen schlug die Präsidentschaft kurz vor Beginn der Trilogie nochmals eine breite Evaluation der gesamten Richtlinie vor, ohne eine Infragestellung des 20%-EE-Ziels explizit auszuschließen (Rat 2008au: 55ff). Innerhalb des Rates war es insbesondere die italienische Delegation, die auf eine tiefgreifende Revision pochte, sollten ihre Forderungen nach Mechanismen der flexiblen Zielerreichung nicht aufgegriffen werden (EP 2: 11).

Zwei bestimmende bzw. charakteristische Faktoren für die Einflussbalance zwischen Rat und EP fallen auf. *Erstens* besteht eine immense Diskrepanz des von der jeweils anderen Seite wahrgenommen (aber auch faktischen) „Gefahren- bzw. Drohpotentials“ zwischen EP- und Ratsforderungen. Obwohl im finalen ITRE-Bericht zahlreiche ambitionierte und diametral zu Ratsstandpunkten zu verortende Positionen festgehalten werden, scheinen diese in den Trilogverhandlungen (und auch davor in der Ratsdebatte) nicht ernsthaft zur Debatte gestanden zu haben (verbindliche Zwischenziele, Sanktionsmechanismus usw.). Auf der an-

deren Seite entfalten entsprechende Forderungen des Rates – wie hier für eine möglicherweise zielgefährdende Ausweitung der Revisionsklausel – im EP ein sehr viel höheres Drohpotential.

Der *zweite* identifizierte Faktor in den Beziehungen zwischen EP und Rat ist gleichzeitig einer der Gründe für die Entstehung der soeben beschriebenen Dynamik. So können einzelne Delegationen innerhalb des Rates aufgrund des faktischen Konsenserfordernisses einen potentiell ungleich stärkeren Einfluss auf die inhaltliche Entwicklung des Gesamtprozesses entfalten als einzelne Gruppen oder Fraktionen im EP. So unterstützte Italien den Schutz des 20%-Ziels in der Revisionsklausel schließlich nur deshalb, weil es durch seine Blockadehaltung seine Interessen in zahlreichen anderen Feldern weitgehend wahren konnte (u.a. ‚Large Project Clause‘, EE-Stromnutzung aus Drittland ohne zu starke Restriktionen). Nichtsdestotrotz ist festzuhalten, dass das Parlament den expliziten Schutz des 20%-EE-Ziels sicherstellen konnte.

### 11.5.6 Nachvollziehbarkeit

Im Anschluss an den themenspezifisch beleuchteten Prozessverlauf mit einem Fokus auf dessen inhaltlich-performativer Entwicklung und den zentralen Inklusions- und Adjustment-Dynamiken, widmet sich der folgende Teil den verbleibenden Demokratiekr Kriterien. Im Zuge dessen findet zunächst eine Analyse der Nachvollziehbarkeit des Prozesses statt. Dazu wird im ersten Teil die Öffentlichkeit der Debatte zeit- und akteursspezifisch dargestellt (nicht-staatliche Akteure, EP, Rat). Dem folgt eine integrierte Betrachtung der Trilogie (unter Berücksichtigung von Öffentlichkeit und Informalität). Der letzte Teil widmet sich der Bedeutung informeller Kanäle für das Prozessgeschehen, wobei hier zuerst zeitpunktspezifische Entwicklungen dargelegt und alsdann drei generelle Informalitätsdynamiken beschrieben werden.

Die Analyse der Nachvollziehbarkeit des Prozessfortgangs während der formellen Phase beginnt mit einem Blick auf die **Öffentlichkeit der Debatte** im Sinne verfügbarer Informationen über relevante Foren. In Bezug auf die Veröffentlichung entsprechender Daten von Projektkonsortien, Beratungsgremien oder sonstigen (formellen) Zusammenkünften, die in erster Linie nichtstaatliche Akteure umfassen, fällt zunächst generell auf, dass diese in der vierten Prozessphase nur noch eine Randerscheinung waren. Erwähnenswert ist an dieser Stelle allein die ‚European Biofuels Technology Platform‘ (EBTP). Die EBTP stellte ein von Industrieinteressen dominiertes Beratungsgremium dar, welches stark in die DG TREN hineinwirkte, die gegenüber Rat und EP nach eigenen Aussagen wiederum in erster Linie

die Interessen der (Biokraftstoff-) Industrie vertrat. Über die internen Arbeitsabläufe des Forums (z.B. zu durchgeführten Konsultationen oder Debatten in den Arbeitsgruppen) liegen allerdings annähernd keine Informationen vor.

Auf Seiten des EP sind die formellen Prozessschritte für externe Beobachter größtenteils gut nachvollziehbar. So liegen zu den meisten Workshops (z.B. vom ENVI-Ausschuss am 4. März 2008 und am 12. Juni 2008) ausführliche Informationen zum involvierten Personenkreis und den besprochenen Themen vor, wobei auch hier Ausnahmen zu beobachten sind (z.B. informeller Workshop am 25. Januar 2008). Ferner wird der Diskussionsstatus im federführenden ITRE-Ausschuss protokolliert und veröffentlicht. In Bezug auf dessen Schlüsseldokumente fällt positiv auf, dass sowohl die Vorschläge im ‚Draft Report‘ als auch viele der im Sommer eingereichten Änderungseingaben ausführlich begründet werden, was deren Einordnung stark erleichtert (und beim Rat nicht der Fall war). Schließlich bleibt festzuhalten, dass die finale ITRE-Position am 26. September 2008 veröffentlicht wurde und die offizielle Position des EP zu sämtlichen Regelungen der künftigen Richtlinie enthielt.

Im Hinblick auf die Zurverfügungstellung von Daten zu formellen bzw. zu formell nach außen kommunizierten Zusammenkünften des Rates (was teils auch informelle Treffen betrifft), ergibt sich ein komplexeres Bild, da Informationstiefe und -modalitäten hier ungleich stärker schwanken als im EP. Generell ist festzuhalten, dass über den Fortgang interner Aussprachen keine Daten vorliegen, die Ergebnisse von Sitzungen mit variierendem Detailgrad aber meist verfügbar sind. Allerdings gibt es auch hier Negativabweichungen, wie die informellen Ratssitzungen im April und Juli 2008. Gerade bei letztgenanntem Treffen wurden zentrale Konfliktpunkte in der Debatte zur EE-Richtlinie unter Beteiligung von Schlüsselakteuren aus dem nichtstaatlichen Bereich und dem EP diskutiert (u.a. war Turmes anwesend). Auch wird das Resultat der TTE-Ratssitzung vom 9./10. Oktober 2008, mutmaßlich aufgrund des nahenden Beginns der Trilogverhandlungen, nicht publiziert.

Auf der anderen Seite stellen diese Beispiele Einzelfälle dar, werden doch zumindest die Ergebnisse von Ratssitzungen in der formellen Prozessphase in einer Detailtiefe veröffentlicht, die in den meisten Fällen eine Reproduktion der internen Dynamiken im Rat ermöglicht (Positionen, Konflikte, Mehrheitsverhältnisse).<sup>141</sup> Gleichzeitig werden Ablauf und Ergebnisse von Treffen auf AStV- oder Arbeitsgruppenebene nur selten veröffentlicht, was insbesondere die Nachvollziehbarkeit der Positionsentwicklung deutlich einschränkt. Diese

---

<sup>141</sup> Beispiele: Veröffentlichung Positionspapiere mit nationalen Standpunkten (TTE-Rat am 28. Februar 2008); Ausführliche Darlegung internen Positionen und zentraler Konfliktlinien (Umwelt-Rat am 5. Juni 2008 und TTE-Rat am 6. Juni 2008); Darstellung des Diskussions- und Kompromissstatus durch die Ratspräsidentschaft (9. September 2008, 12.-16. September 2008).

ist im Hinblick auf den Rat unter dem Strich als eingeschränkt zu bezeichnen und wird teils willkürlich kommuniziert.

Eben diese Schlussfolgerung klingt auch in folgendem Kommentar eines Industrievertreeters an: „[F]rom time to time they (Rat) put on the web the results of the discussions, the minutes, so you can follow a bit“ (Industrie 3: 33; ähnlich: ZGO 7: 8). Ein weiterer Industrievertreter schätzt den Rat im hier beleuchteten Prozess im Vergleich zum EP als „sehr viel undemokratischer“ ein, da er nicht habe nachvollziehen können, „wie da die Positionen wirklich zustande kamen“ (Industrie 1: 8). Darüber hinaus gibt eine Vertreterin der Biokraftstoffindustrie an, dass ihre Organisation Mitte Oktober 2008 durch die französische Ratspräsidentschaft an eine Entwurfsversion des Basisdokuments des Rats für die Trilogverhandlungen gelangt sei (Industrie 9: 39). Dabei habe es sich um ein internes Dokument gehandelt „that you’re not supposed to see“ (Industrie 9: 39). Dies legt die These nahe, dass die Präsidentschaft kurz vor Beginn der Trilogie ausgesuchten (nichtstaatlichen) Akteuren bevorzugten Zugang gewährte und eine Informationsasymmetrie erzeugte.

Nach der Beleuchtung der Öffentlichkeitsdimension folgt nun die integrierte **Betrachtung der Trilogie**, die neben der Verfügbarkeit von Informationen auch Rolle und Ausmaß der Informalität berücksichtigt. Die Prozessdokumente legen nahe, dass zwischen Ende Oktober und Anfang Dezember 2008 mindestens vier Trilogtreffen zwischen Rat, EP und KOM zur EE-Richtlinie stattfanden (Rat 2008av: 3; Rat 2008au: 2). Während die offizielle Verhandlungsposition des EP seit Ende September öffentlich verfügbar war, wird das Basisdokument des Rates für die Trilogie vom 24. Oktober 2008 erst nach der Einigung Anfang Dezember 2008 publiziert (Rat 2008au). Ferner liegen keine Informationen über die Bedingungen vor, unter denen die Präsidentschaft dieses Basisdokument erarbeitet hat. Allerdings unterrichtet sie die Delegationen regelmäßig über den Fortgang der Gespräche (worüber allerdings weder unmittelbar noch nach Abschluss der Trilogie Informationen veröffentlicht werden) (Rat 2008ay: 2; Rat 2009b: 7). Neben den Trilogen finden auf Seite des Rates außerdem wöchentliche (und teils auch ad hoc-)Treffen der Arbeitsgruppe Energie zu technischen Detailfragen statt (über die ebenfalls keine weiteren Informationen vorliegen) (Futterlieb & Mohns 2009: 50).

Daneben kommt es sowohl außerhalb der Trilogie als auch daneben zu regelmäßigen Zusammenkünften zwischen Schlüsselakteuren in kleiner Runde, in denen das Voranschreiten der Verhandlungen besprochen und mögliche Kompromisse vorbereitet werden (Teilnehmer u.a. Philippe Leglise-Costa, Christopher Jones, Paul Hodson, Claude Turmes, Dorette Corbey, Anders Wijkman) (EP 4: 15ff; EP 5: 1, telefonische Nacherhebung 4. März 2009; KOM 2: 28f). Diese Treffen seien laut Angaben eines häufig anwesenden Vertreters der EP-Administration für die Schaffung einer vertrauensvollen Atmosphäre zwischen den

Verhandlungsparteien ausgesprochen wichtig gewesen (EP 4: 15ff). Auch der ILUC-Kompromiss sei im Zuge einer solchen „discussion in a side meeting between half a dozen people“ erarbeitet worden (KOM 1: 10f; ähnlich auch EP 5: 1, telefonische Nacherhebung 4. März 2009; KOM 2: 28f).

Die in den Abschnitten 11.5.1 bis 11.5.5 durchgeführte Reflexion des inhaltlichen Gewichts von Rat und EP auf die EE-Richtlinie hat gezeigt, dass sich der Rat in fast allen Punkten deutlich gegenüber dem Parlament durchsetzen konnte, was aus Klimaperformanzsicht meist eine weniger ambitionierte Regelsetzung zur Folge hatte. Die mangelhafte Transparenz der Trilogverhandlungen erleichterte es der Ratsdelegation, seine auf dem Konsensgebot<sup>142</sup> gründende Machtposition auszuspielen und dem EP ‚Take-it-or-leave-it‘-Angebote zu unterbreiten, ohne öffentlich Rechenschaft ablegen zu müssen.

Der folgende Teil widmet sich dem zweiten Indikator zur Einordnung der Nachvollziehbarkeit des Prozesses, der Rolle informeller Kanäle. Dazu werden zunächst **zentrale zeitpunkt-spezifische Informalitätsdynamiken im Prozessverlauf** beschrieben. Als *erste* Beobachtung ist hier anzuführen, dass die ‚International Feed-in Cooperation‘ im Frühjahr 2008 Bedingungen schaffte, die eine Vorabklärung zwischen Deutschland, Polen und Großbritannien hinsichtlich des ‚Joint Proposals‘ ermöglichten. Generell repräsentierte IFIC eine Austauschplattform für Länder mit FiT-Systemen, die allerdings auch Vertretern von Staaten mit anderen Fördermechanismen offenstand. Während über die Workshops des Gremiums Daten vorhanden sind, wurden über dessen Funktion als informelles Austauschforum keinerlei Informationen zur Verfügung gestellt. Laut Futterlieb und Mohns (2009: 59) trug eben dieses Charakteristikum der IFIC dazu bei, dass sich Vertreter von Deutschland, Polen und Großbritannien dort zu einer Koalition gegen das von der KOM vorgeschlagene EE-Zertifikatesystem zusammenfanden.

Allerdings führten die Gespräche in den Strukturen der IFIC Anfang 2008, an denen teils auch Vertreter der KOM und des EP teilnahmen, auch auf Seiten der Kommission zu einer Abkehr von der Präferenz einer zertifikatebasierten EE-Förderlösung (Futterlieb & Mohns 2009: 43). Laut der Einschätzung eines EP-Mitarbeiters ist somit Großbritannien „seinen (...) Schützlingen natürlich in den Rücken gefallen“, da „plötzlich (...) kein Backing mehr für diesen Vorschlag der Kommission für Christopher Jones, Paul Hodson, Tom Howse da war“ (EP 1: 9f). Die informelle ‚Anti-Feed-in-Gruppe‘ innerhalb der KOM, die 2007 durch den Einfluss der britischen Regierung ein EE-Zertifikateregime für den Vorschlag entwi-

---

<sup>142</sup> Die Grundlage dieses Konsens- oder Einstimmigkeitsgebots stellt der Luxemburger Kompromiss vom 29. Januar 1966 dar, welcher seither die (Einzel-)Interessen von Mitgliedstaaten bei einem Verweis auf „wesentliche Gründe der nationalen Politik“ schützt (Formulierung aus Art. 31, Abs. 2 AEUV).

ckelte und propagierte, wurde somit durch das ebenfalls im Zuge informeller Gespräche zustande gekommene ‚Joint Proposal‘ im Mai 2008 abgelöst. So gibt ein Vertreter eines Industrieverbandes an, dass er „absolut nicht sagen“ könne, wie das Joint Proposal zustande gekommen ist (Industrie 1: 8). Letztlich habe der Vorschlag allerdings „den Weg geebnet auch für einen gesamten Kompromiss“ (EP 1: 9f).

Obwohl das ‚Joint Proposal‘ somit informell zustande gekommen ist, repräsentiert es ungleich stärker die Mehrheitsposition nichtstaatlicher und beratender Akteure und Gremien hinsichtlich eines wünschenswerten Vorgehens in der Förder- und Harmonisierungsfrage als der KOM-Vorschlag. Darüber hinaus wurde die Vorlage in größerer Runde erarbeitet und (anders als im Fall der Einflussnahme durch die ‚Anti-Feed-in-Gruppe‘) innerhalb des Rates auf unterschiedlichen Ebenen diskutiert, bevor eine Einigung erreicht wurde. Vor diesem Hintergrund erscheint die intransparente Einigung auf das ‚Joint Proposal‘ trotz deutlicher Defizite (und abgesehen von der weiteren Kompromissfindung im Rat) aus Demokratieperspektive vertretbar. Ferner unterstützt die dargestellte Positionsfindung die Beobachtung aus der vorangegangenen Prozessphase, wonach insbesondere Austauschforen mit eingeschränkter Öffentlichkeit teils eine offene und problemlösungsorientierte Debatte zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Ansichten ermöglichen.

Die *zweite* zeitpunktspezifische Beobachtung betrifft den Umstand, dass bereits seit Juni 2008 informelle Kontakte zwischen Rat, EP und der Kommission zur Ausgestaltung der EE-Richtlinie bestanden haben (EP 3: 26f; Rat 2008aa: 3).<sup>143</sup> Hauptgrund für diese „Vor-Trilogverhandlungen“ sei die „ambitious timeline“ für die Bearbeitung der hochkomplexen Themen der EE-Richtlinie gewesen (Rat 2008aa: 3). Ein Mitarbeiter des EP beschreibt die Rahmenbedingungen dieser Kontakte wie folgt (EP 3: 26f):

„I remember having more than one meeting with the French energy attaché (...). So clearly, the French wanted so much a deal, that they went to negotiate already (...). And the same thing, we had quite a number of meetings with Hans and Paul and Tom<sup>144</sup>, at the time. So bilateral meetings took place (...) between the shadows and the representatives of the Council and the representatives of the Commission. So there was clearly preparation, there was clearly discussions, because the time was so little that if you didn't try and really understand everyone's position ahead of it, it was going to be difficult otherwise.“

Obwohl diese Treffen mutmaßlich eine hohe Bedeutung auf den Prozessverlauf und die finale Einigung entfalteten, liegen keinerlei weitergehende Informationen über sie vor (bezüglich Ablauf, Inhalt, Teilnehmer, Häufigkeit etc.). Dieser Umstand stellt aus Demokratieper-

---

<sup>143</sup> Erst am 20. Oktober 2008 beauftragte die Präsidentschaft den AStV offiziell, Kontakte mit dem EP zur baldigen Einigung im Sinne eines ‚First Reading Agreements‘ aufzunehmen (Rat 2008at: 16).

<sup>144</sup> Aus dem Prozesszusammenhang wird ersichtlich, dass hier folgende Mitarbeiter der DG TREN gemeint sind: Hans van Steen, Paul Hodson und Tom Howse.

spektive ein grundlegendes Defizit dar, dessen Ausmaß und Konsequenzen aufgrund fehlender Informationen allerdings nicht bestimmt werden können. Es liegt die These nahe, dass dieser frühe informelle Austausch – lange bevor zu den meisten Fragen eine einheitliche Position innerhalb von Rat und EP vorlag – den *internen* Positionsfindungsprozess der beiden Gesetzgeber gestört hat. Gerade aufgrund der Komplexität der behandelten Themen wäre es wichtig gewesen, dass die Akteure zunächst intern (unter Abwägung möglichst aller vorhandenen Argumente) eine Positionierung vornehmen, bevor die Debatte zwischen den Institutionen beginnt. Weiterhin scheint hoher Zeitdruck die Entstehung solch früher informeller Kontakte zu erhöhen.

Als *dritte* zeitpunktspezifische Beobachtung ist festzuhalten, dass es laut Informationen eines NGO-Repräsentanten wenige Tage vor dem finalen ITRE-Votum im September 2008 zu einem informellen Zusammentreffen zwischen ITRE-Mitgliedern und Vertretern der Industrie sowie des WWF kam. Das folgende Zitat legt nahe, dass dieses Treffen hohes inhaltliches Gewicht entfaltete, indem dort einige bislang unsichere und biokraftstoffkritische Parlamentarier überzeugt wurden, dem vorgelegten Standpunkt zuzustimmen (ZGO 5: 9ff):

„What happened is (...) that just before the Parliament vote, there was a kind of odd grouping of organizations that did organize a conference for Members of the Parliament. It was BP, Shell, UNICA, and WWF. (...) And the idea was to show that (...) [they] agree on several points. To make sure that at least these points would be saved in the proposal, because (...) [they] all believed that they were important. (...) I think that had quite an important impact. Because there were maybe twenty, thirty Members of the European Parliament coming to this evening dinner. And they saw that the industry and NGOs - industry from Brazil and international - let's say oil companies, and probably the major NGO working on that issue, would agree on a good deal of the proposal. So I think that convinced them at least that they could vote on the part.“

Diese Belegstelle zeigt zum einen, dass der WWF – trotz seiner grundlegenden Kritik an den Nachhaltigkeitskriterien des KOM-V – zu diesem Zeitpunkt nach wie vor für Biokraftstoffe und das 10%-Ziel eintritt. Zum anderen führt sie vor Augen, dass eine (gemessen am vorhandenen Interessenspektrum) asymmetrisch besetzte Gruppe aus direkt profitierenden Industrieakteuren der Öl- und Zuckerrohrindustrie sowie der einzigen großen Umwelt-NGO, die noch für Biokraftstoffe eintritt, großen Einfluss auf den federführenden ITRE-Ausschuss ausübte. Diese informelle und intransparente Beeinflussung zu diesem wichtigen Zeitpunkt ist aus Demokratieperspektive höchst bedenklich und verschlechtert mutmaßlich die klimaperformative Prozessentwicklung (da sich andernfalls evtl. mehr MEPs enthalten oder gar gegen den Vorschlag gestimmt hätten).

Gleichzeitig stellt sie ein Praxisbeispiel für die erste von *drei generellen Informalitätsdynamiken* der vierten Prozessphase dar. **Demnach entfalteten informelle (oft bilaterale) Treffen zwischen der Arbeitsebene des EP und/oder den Parlamentariern auf der einen und nichtstaatlichen Vertretern auf den anderen Seite einen sehr viel größeren Einfluss auf**

**die Positionierung innerhalb des EP als formelle Veranstaltungen (Workshops, Anhörungen etc.).** So beantwortet ein EP-Mitarbeiter die Frage nach formellen Inklusionsforen, die besonders wichtig für die Positionierung der Parlamentarier waren, wie folgt (EP 3: 25f; ähnlich: ZGO 4: 13):

„No, sorry, the formal hearings is one thing, but in reality the (...) best influence is in meetings, bilateral meetings, and then bilateral discussions, also at staff level, between an assistant and a policy advisor, and a technical person in charge at Greenpeace, EWEA, EREC or EURELECTRIC. You will already work on drafting amendments, or you will really go into the detail of things, and they will provide their ideas, if not even text in writing. And that's how the work happens. (...) Yeah, it's quite a hidden process, up to the parliamentary process, because it's such a big institution that everything happens in the corridors in reality.“

Wie der folgende Interviewauszug eines NGO-Mitarbeiters zeigt, kommt dieser mit Bezug auf das EP (und die Kommission) zu einem ähnlichen Schluss (ZGO 5: 9ff):

MM: „[D]o you maybe remember another committee, workshop, a forum of position exchange, where you really had different stakeholders on the table, which had different perspectives and where a real discussion took place?

ZGO 5: You mean the real discussion that would have a weight on the decision-making process?

MM: Yes.

ZGO 5: Not organized by the Commission or the Parliament. (...) So there was no big debate like that.“

Ein Repräsentant der Biotechnologieindustrie bestätigt die große Bedeutung von informellen Treffen mit einzelnen Parlamentariern bzw. EP-Mitarbeitern, erinnert aber gleichzeitig daran, dass diese Personen Kontakte mit einem breiten Spektrum nichtstaatlicher Akteuren pflegten. So hätten beispielsweise der Berichterstatter bzw. dessen Mitarbeiter während des EE-Richtlinienprozesses täglich acht bis zwölf nichtstaatliche Interessenvertreter aus unterschiedlichen Bereichen angehört (Industrie 3: 19f). Ein Vertreter der EE-Industrie gibt diesbezüglich an, mehrere Treffen mit Abgeordneten gehabt zu haben, unter anderem mit dem Berichterstatter und den Schattenberichterstattern, in denen er die Position seines Verbandes darlegte (Industrie 5: 8). Ferner macht eine NGO-Vertreterin darauf aufmerksam, dass das EP sehr offen für direkte Gespräche gewesen sei, während im Rat (auch auf nationaler Ebene) persönliche Kontakte und Beziehungen ungleich wichtigere Voraussetzungen gewesen seien (ZGO 2: 3). Auch das folgende Zitat eines DR TREN-Mitarbeiters zu informellen Zusammenkünften im EP während des EE-Richtlinienprozesses legt eine verhältnismäßig ausgeglichene Beeinflussung nahe (KOM 2: 23ff):

„If you walk along the corridor on the ground floor of the European Parliament, almost any day of the week (...) you can go to any number of receptions, or dinner workshops. I went to countless ones where, you know, they'd have speakers in between courses, and you'd give your talk and listen to others. And these were various ways the different views, the different points, got expressed. By both sides. I mean, there were the EREC and the EREF and the EUFORES receptions, and there were the

EPP [EVP], European Energy Forum Seminars (...) and we would end up being at both. So, that was a common way of bringing forward different points of view, and trying to influence MEPs.”

Unter dem Strich sind die informellen Kontakte der Parlamentarier vor Verabschiedung der EE-Richtlinie aus Demokratieperspektive als zweischneidiges Schwert zu betrachten. Einerseits ermöglichen sie nichtstaatlichen Akteuren aus unterschiedlichen Feldern und mit unterschiedlichen Interessen ihre Positionen und Argumente vorzubringen. Auf der anderen Seite werden formelle Settings so in ihrer Bedeutung ausgehöhlt. Ferner steigt aufgrund der Intransparenz wie auch der Machtposition einzelner Schlüsselakteure (vor allem des Berichterstatters) die Wahrscheinlichkeit, dass bestimmte nichtstaatliche Akteure und deren Interessen bevorzugt werden.

**Die zweite Informalitätsdynamik stellt im Kern eine Spezifizierung der soeben dargelegten Beobachtung dar und zeigt, dass auch Turmes als Berichterstatter offen für informellen Input war, allerdings trotz der eigenen Nähe zu EE-Positionen ebenso die andere Seite angehört hat.** Ein Repräsentant einer Umwelt-NGO stellt diesbezüglich zunächst fest, dass mit dem formellen Beginn des Mitentscheidungsverfahrens die Einflussmöglichkeiten generell informeller werden und stark davon abhängen „what the Rapporteur wants to do“, was dessen herausgehobene Stellung abermals verdeutlicht (ZGO 4: 34). Mit Bezug auf den EE-Richtlinienprozess gibt ein Referent der Grünen im EP an, dass zwischen ihm, Turmes und Akteuren aus der Wissenschaft, dem NGO-Bereich und der Industrie regelmäßig informelle ‚Inner Circle‘-Meetings zu speziellen Themen stattgefunden hätten (u.a. zu ILUC, EE-Zertifikatehandel). Allerdings seien auch die Gespräche vor oder nach offiziellen Workshops wichtig gewesen, in denen sich Experten und interessierte Parlamentarier und/oder deren Assistenten zu unterschiedlichen Themen informell austauschen konnten (EP 4: 13ff).

In keinem Interview wird eine unangemessene Berücksichtigung von Interessen und Positionen durch den Berichterstatter nahegelegt. Allerdings führte Turmes‘ politische Überzeugung dazu, dass er tendenziell den Positionen der Umwelt- und EE-Seite näher stand als beispielsweise denen der konventionellen Energieindustrie. Ein Repräsentant der DG TREN macht in Bezug auf die inhaltliche Übereinstimmung der Ansichten von EREC und Turmes folgende Aussage (KOM 2: 23):

„There was a complete alignment between Claude's views, and the promotion of Renewable Energy, which was EREC's view. So, in that sense, there was close cooperation, because they have had exactly the same motivations.”

Im Zuge der Darstellung der vorangegangenen Prozessphasen wurde allerdings deutlich, dass bereits vor Beginn der Verhandlungen zur EE-Richtlinie eine mehrheitlich klima- und

EE-freundliche Grundstimmung im EP herrschte. Turmes fand somit gute Rahmenbedingungen vor, um im Laufe des Mitentscheidungsprozesses eine breite Unterstützung von Grünen, Liberalen und Sozialisten im EP zu seinen Grundpositionen (die sich oftmals mit EREC überschneiden) zu erhalten, was in folgendem Interviewauszug bestätigt wird (KOM 2: 23):

„You had industry - EURELECTRIC and energy intensive energy consumers - writing briefings or proposing amendments for the EPP. You had Claude Turmes in discussion with EREC, together with the Liberals and Socialists (...). I guess one of the successes of Claude Turmes was to get a solid alliance with the Liberals, and Socialists, and the Greens, to drive things through.”

Trotz der informellen Einfluss- und Beteiligungsstrukturen hat Turmes somit die Ansichten unterschiedlicher Stakeholder gehört, sich letztlich allerdings insbesondere diejenigen zu eigen gemacht und vertreten, die seinen Grundüberzeugungen am nächsten standen. Diese inhaltliche Stoßrichtung war 2008 im EP mehrheitsfähig, weshalb Turmes (im traditionell industrie- und wirtschaftsnahen ITRE-Ausschuss) eine fraktionsübergreifende Koalition für sich gewinnen konnte.

Gleichzeitig legen die Ausführungen zu den beiden vorangegangenen Informalitätsdynamiken generell die Möglichkeit willkürlich gestalteter Teilhabebedingungen nahe. Vor diesem Hintergrund sollte eine Offenlegung sämtlicher informeller Kontakte der Parlamentarier und der Mitarbeiterbene mit nichtstaatlichen Akteuren verbindlich festgelegt werden, um die Möglichkeit asymmetrischer Input-Strukturen zu verhindern oder zumindest zu begrenzen. Neben Informationen über Zeitpunkt und personeller Zusammensetzung des Kontakts, sollte insbesondere anzugeben sein, ob konkrete Änderungsanträge von Parlamentariern wortwörtlich oder dem Sinn nach von nichtstaatlichen Stakeholdern übernommen wurden. Im Hinblick auf das Agieren des Berichterstatters im betrachteten Prozess ist an dieser Stelle dessen freiwillige Veröffentlichung der wichtigsten externen Player, mit denen er und seine Mitarbeiter in Kontakt standen, positiv hervorzuheben.

**Als dritte und letzte Informalitätsdynamik weisen die empirischen Daten darauf hin, dass die Erarbeitung neuer Positionen und konkreter Policy-Vorschläge im EP primär in ‚Shadow Meetings‘ stattfand, während formelle Sitzungen das Meinungsbild zu diesen Optionen offenbarten.** So spielte sich laut Angaben eines EP-Mitarbeiters die eigentliche Erarbeitung von Vorschlägen „in technical meetings between the staff, and bilaterally very much in corridors“ ab (EP 3: 13f). In den offiziellen Sitzungen des ITRE-Ausschusses hätte man dann primär einen Eindruck bekommen, „of what MEPs think of different proposals“ (EP 3: 13f). Dies zeigt aber auch, dass die Parlamentarier in den formellen ITRE-Sitzungen nicht nur zuvor informell entwickelte Kompromisse „abgenickt“ haben, sondern – wenn schon keine gemeinsame Positionsentwicklung – doch ein Austausch zu unterschiedlichen Policy-Optionen stattgefunden hat.

Ein Beispiel für eine institutionalisierte Variante der angesprochenen ‚Shadow Meetings‘ während des Richtlinienprozesses war der Austausch zwischen EU-Parlamentariern aus verschiedenen politischen Lagern im ‚European Forum für Renewable Energy Sources‘ (EU-FORES). EUFORES bietet Parlamentariern unterschiedlicher Parteien und Ebenen (regional, national, EP) die Möglichkeit, in einem nicht-öffentlichen Raum über EE-Politik zu debattieren. Laut eines Vertreters der EE-Industrie sei diese Diskussionsplattform in der Erarbeitung eines breit gestützten EP-Standpunkts ein wichtiges Element gewesen (Industrie 2: 9f):

„EUFORES, die ja im Prinzip auch immer wirklich den Austausch über die Fraktionen hinweg, über die Gruppen hinweg gemacht haben. (...) Und die haben teilweise wirklich so Frühstücksmeetings gemacht und haben sich ausgetauscht über (...) die Renewables Directive und haben wirklich fraktionsübergreifend (...) zusammengearbeitet. (...) Und da haben uns wirklich mehrere gesagt, sowas kennen sie aus anderen Themenfeldern im Parlament nicht. Aber hier (...) konnten sich [Parlamentarier] dort austauschen und manchmal über Strategien absprechen, wer jetzt was einbringt und wie man das vielleicht so formulieren kann, dass die andere Partei dem auch zustimmen kann und so weiter. Also da haben sie wirklich versucht, Probleme sozusagen miteinander zu lösen.“

Es bleibt somit festzuhalten, dass die aufgeführten Informalitätsdynamiken nicht den Schluss zulassen, dass in der Entwicklung des EP-Standpunkts zur EE-Richtlinie grundlegend gegen die hier vertretenen Demokratiestandards verstoßen wurde. Gleichzeitig wird deutlich, dass insbesondere in Bezug auf die Nachvollziehbarkeit von Kontakten zwischen EP und externen Akteuren dringender Nachholbedarf in Form einer transparenten Veröffentlichung jener Beziehungen besteht.

### **11.5.7 Gleiche und symmetrische Zugangsbedingungen und repräsentative Inklusion**

Der folgende Abschnitt widmet sich zwei grundlegenden Dimensionen der demokratischen Legitimation in der formellen Prozessphase, gleichen und symmetrischen Zugangsbedingungen (zu formellen Prozessforen) auf der einen und repräsentativen Inklusionsmodalitäten auf der anderen Seite. Wurden letztgenannte in den ersten Abschnitten zu diesem Prozesszeitraum noch themenspezifisch betrachtet, werden nun generelle Inklusionsmuster identifiziert. Beginnen wird die nachstehende Analyse mit einer Beurteilung der Zugangsbedingungen für nichtstaatliche Akteure in Foren der Kommission. Dem schließt sich eine kritische Betrachtung der Teilhabemodalitäten im EP an, bevor die Bedingungen für eine repräsentative Inklusion im Parlament betrachtet werden. Diese Analysefolge findet im letzten Teil entsprechend für den Rat statt.

Im Hinblick auf **durch die KOM bzw. die DG TREN geschaffene Teilhabemöglichkeiten** in der vierten Prozessphase verbessert sich das Bild im Vergleich zu den vorangegangenen Zeitabschnitten leicht. So zeichnen sich zwar einige der wichtigsten Foren weiterhin durch einseitige Zugangsmodalitäten aus, die meisten zeigen allerdings ein ausgeglicheneres (bzw. im Vergleich zu den Abschnitten davor ausgleichendes) Teilhabemuster. Positiv hervorzuheben sind drei Experteninputs bzw. Auftragsstudien für die Generaldirektionen ITRE und ENV, die allesamt in erster Linie durch wissenschaftliche Akteure verfasst wurden (ITRE Briefing Paper Mai 2008, Experteninput ITRE Juni 2008, Auftragsstudie ENV Juni 2008). Ferner führte ein Konsortium aus Stakeholdern der Umweltberatung und der Wissenschaft das Auftragsprojekt PROGRESS der DG TREN durch. Auch das futures-e-Projekt der DG TREN war durch eine breite Einbeziehung unterschiedlicher Perspektiven geprägt.

Auf der anderen Seite zeichnen sich drei Foren durch ein einseitiges Zugangsmuster aus, wobei in zwei Fällen Industrieakteure dominierten. Dabei wurden die Teilnehmer der ‚European Biofuels Technology Platform‘ (EBTP) informell von der KOM und einigen Schlüsselakteuren der Automobil- und Biokraftstoffindustrie ausgewählt (u.a. durch Anders Røj von Volvo und Javier Salgado von Abengoa) (Corporate Europe Observatory 2007). Dadurch wird ein Gremium, welches die Kommission hinsichtlich der Ausgestaltung der künftigen Biokraftstoffpolitik beraten sollte, ausschließlich mit Akteuren besetzt, die ein direktes wirtschaftliches Interesse in diesem Feld verfolgen. Dasselbe gilt für eine Auftragsstudie der DG TREN aus Februar 2008, die Politikempfehlungen zur Gestaltung der Nachhaltigkeitskriterien entwickelt. Die Analyse wurde von der ‚Biomass Technology Group‘ (BTG) verfasst, die sich wiederum aus Unternehmen der Biomassebranche zusammensetzt. Vor dem Hintergrund der Zielsetzung der EBTP und der BTG-Studie wäre in beiden Fällen insbesondere eine Hinzuziehung von NGOs und wissenschaftlichen Akteuren angebracht gewesen.

Beim dritten Forum handelt es sich um das von der DG TREN organisierte dritte nBAP-Treffen am 6. Februar 2008, an dem neben Mitarbeitern der Generaldirektion selbst Vertreter nationaler öffentlicher Einrichtungen teilnahmen (v.a. von Energieagenturen). Aufgrund der grundständigen Auseinandersetzung mit der Biokraftstoffthematik (es wurde nicht nur über die Struktur der nationalen Biomasseaktionspläne debattiert, sondern auch über die Verfügbarkeit landwirtschaftlicher Flächen), wäre eine Ausweitung des Teilnehmerfeldes wünschenswert gewesen (z.B. durch Repräsentanten der DG JRC).

Letztlich bietet die Kommission somit einer breiteren Akteurs- und Interessenvarianz Zugang als dies in den ersten drei betrachteten Zeitabschnitten der Fall war. Gleichzeitig ist das Gewicht der KOM nun bedeutend geringer als unmittelbar vor dem KOM-Entwurf. Auch bleibt festzuhalten, dass mit der EBTP der wichtigste der oben aufgeführten Zugangskanäle

in die DG TREN nach wie vor stark industriedominiert war, was eine Abkehr von dieser Akteursfokussierung seitens der zentralen Akteure in der Generaldirektion unwahrscheinlich erscheinen lässt.

Die **Zugangsbedingungen** bei Workshops und in Bezug auf Auftragsstudien **im EP** sind in den meisten Fällen als breit und angemessen zu bezeichnen. Auffällig ist allein die Dominanz wissenschaftlicher Akteure – die vor dem Hintergrund der meist akademischen Themenstellung allerdings adäquat erscheint – sowie die relativ überschaubare Teilhabe von Akteuren der Industrie.<sup>145</sup> Das vorangegangene Kapitel zu informellen Zugangsmodalitäten zeigt allerdings auf, dass letztgenannte Stakeholder durchaus Zugang zu zentralen EP-Akteuren hatten. Ferner positioniert sich das EP so als ausgleichendes Gegengewicht zu den industriefokussierten Teilhabestrukturen der Vorentwurfsphase.

Neben den Workshops und Auftragsstudien veröffentlicht Turmes eine Übersicht der 44 Personen und/oder Organisationen, mit denen er und sein Team in der EP-internen Positionierungsphase besonders engen Kontakt pflegten. Diese Auflistung erscheint verhältnismäßig ausgeglichen und umfasst Akteure aus folgenden Bereichen: 12x EE-Verbände, 9x Wissenschaft, 7x NGOs, 6x Verbände/Firmen der konventionellen Energie- und Stromindustrie, 5x Beratungsunternehmen, 3x Nationale Umwelt- und Energieagenturen, 1x Industrieverband, 1x Energieregulierer (EP 2008f: 186). Diese Daten weisen auf ausgewogene Teilhabebedingungen im EP hin, was in den folgenden Zitaten aus Gesprächen mit einem EP-Mitarbeiter und einem Repräsentanten eines europäischen Industrieverbands bestätigt wird (ähnlich auch EP 3: 21f):

„Also ich kann mich erinnern, dass wir mit Claude auch (...) Hearings oder Konferenzen organisiert haben zum Thema im Parlament (...). Und dann all die (...) individuellen Lobbygespräche, (...) Interessenverbände, individuelle Firmen, Dachverbände und Regierungs- und Nichtregierungs-, EU-Regierungs- und Nicht-EU-Regierungsvertreter, die Termine anfragen bei den Abgeordneten (...). (...) [I]n der Erneuerbaren Richtlinien (...) [wurden] ganz ausgewogen die (...) Schlüsselakteure konsultiert (...). Ich hab mich nicht zu erinnern, dass wir beim Claude ganz bewusst verschiedene Vertreter einfach außen vor gelassen haben, weil er aus politischen Gründen, weil das nicht unsere (...) Position oder unser Klientel [widergespiegelt hätte].“ (EP 2: 8f)

„Es war ganz klar seine [Turmes] Politik, zumindest für diese Richtlinie alle Leute zu hören, alle Leute zu hören, mit allen Leuten zu reden. Mir ist nicht bekannt, dass er irgendwen nicht getroffen hätte. (...) [M]ir ist nicht bekannt, dass (...) Interessensgruppen nicht gehört worden wären.“ (Industrie 1: 7)

---

<sup>145</sup> Teilnehmerstruktur EP-Workshops/-Studien:

Workshop ENVI-Ausschuss (4. März 2008): 3x Wissenschaft, 1x NGO, 1x Public-Private Partnership, 1x Think-Tank + 1x GD TREN, 1x DG ENV, 1x ad hoc Gruppe Rat Nachhaltigkeitskriterien; Auftragsstudie EP-Ausschüsse AGRI und ENVI (April 2008): verfasst von Bas Eickhout von der „Netherlands Environmental Assessment Agency“ (Think-Tank); Auftragsstudie AGRI-Ausschuss (Mai 2008): Agrarwissenschaftler der Universität Bologna; Workshop ENVI-Ausschuss (12. Juni 2008): 1x nat. Umweltministerium, 2x Bioenergieunternehmen, 1x Wissenschafts-NGO, 1x staatl. Entwicklungshilfeorganisation; Studie ENVI-Ausschuss (Juni 2008): 2x Wissenschaft, beide Stockholm Environment Institute (Think-Tank).

Auch Dontenville (2009: 42) attestiert dem EP im EE-Richtlinienprozess im Vergleich zur KOM deutlich transparentere und ausgeglichene Strukturen der Stakeholder-Einbeziehung „involving consultants and research institutes, energy and bioenergy companies as well as NGOs“. Es bleibt somit festzuhalten, dass im EP repräsentative Zugangsbedingungen für nichtstaatliche Akteure bestanden.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob diese externen wie auch die (teils dadurch entstandenen) EP-internen Positionen und Interessen eine **repräsentative Inklusion in der EP-Debatte und der finalen ITRE-Position** erfahren haben. Dazu werden fünf Prozessdynamiken vorgestellt, die eine tendenziell stärkere Berücksichtigung EE-freundlicher Akteure und deren Standpunkte innerhalb des EP begünstigt haben.

So ist *erstens* hervorzuheben, dass sämtliche Schlüsselpersonen im Parlament, insbesondere Turmes sowie die Schattenberichterstatter, für einen höheren EE-Anteil und einen stringenter Klimaschutz eintraten. Daher hätte die EE-Lobby im EP laut Angaben eines Industrie-Repräsentanten „offene Türen eingerannt“ und im Vergleich zu anderen Interessengruppen „das stärkste Gewicht“ entfalten können (Industrie 1; 5, 9). Dies könne neben der weitreichenden Übereinstimmung der Positionen von Turmes und der EE-Seite auch durch die generell EE-freundliche Grundstimmung im Parlament und in der Öffentlichkeit erklärt werden (Industrie 1: 5). Daneben sei eine ambitionierte EE-Politik auch für andere Schlüsselakteure im EP (u.a. Fiona Hall, Mechtild Rothe, Anders Wijkman) eine „Herzensangelegenheit“ gewesen (Zitat von Industrie 2: 11; ähnlich EP 3: 23). Diese zeigten sich angesichts einer erstarkten EE-Lobby erfreut, „dass sie endlich jemanden haben, der das sozusagen auch vom NGO oder Industriebereich pushen konnte“ (Industrie 2: 11f).

Mit Bezug auf den von Turmes verfassten ‚Draft Report‘ des ITRE-Ausschusses zum KOM-Vorschlag gibt ein Vertreter der EE-Industrie an, dass man sich habe viel Mühe geben müssen, um darin noch kritische Punkte zu finden. Um Turmes nicht als „Marionette der erneuerbaren Energien-Industrie“ dastehen zu lassen, habe man in Absprache mit dem Berichterstatter dann eine sehr kritische Erwiderung auf den Report veröffentlicht (Industrie 2: 14).

Ogleich der zuletzt angeführte Punkt eine deutliche (und informelle) Kooperation zwischen Turmes und der EE-Lobby nahelegt, ist als *zweiter* Inklusionsfaktor zu berücksichtigen, dass die Mehrheitsverhältnisse im gesamten EP zum damaligen Zeitpunkt deutlich in Richtung einer ambitionierten Klima- und EE-Politik wiesen. Diesbezüglich hebt ein EP-Mitarbeiter die klare Mitte-Links-Mehrheit im damaligen EP hervor, in der Grüne, Sozialisten und Liberale eine deutliche „majority for progressive energy and climate policies“ sichergestellt hätten (EP 3: 19f). Demgegenüber sei „die konservativere Linie in ganz klarer (...) Minorität“ gewesen (EP 2: 5f). Die Positionen und Interessen des progressiven parteiübergreifenden Zusammenschlusses hätten sich daher bedeutend näher an den Standpunkten der EE-

Lobby befunden (u.a. vertreten durch EREC, Greenpeace, Friends of the Earth, BirdLife und Transport & Environment) als an denen der konventionellen Energieindustrie (EP 1: 8; EP 3: 21f).

Die Ansichten der letztgenannten Gruppe (die neben großen Energieversorgern wie Vattenfall, E.ON und RWE in diesem Fall auch die Biokraftstoffindustrie umfasste) wurden insbesondere von den Abgeordneten der Europäischen Volkspartei (EVP) geteilt (EP 1: 8). Ein besonders hervorstechender Konservativer war der Deutsche Werner Langen, der sich primär für die Belange der deutschen Biodieselindustrie einsetzte (EP 3: 15f). Allerdings habe es auch innerhalb der EVP Parlamentarier gegeben, die eine ambitionierte Klima- und Energiepolitik befürworteten (u.a. Anders Wijkman). Daher sei die EVP in zwei Lager zerfallen, was letztlich mit dazu beitrug, dass „the line of progressiveness“ gewonnen habe (EP 3: 23). Darüber hinaus sei die EVP-Fraktion generell stärker auf Erarbeitung eines Standpunkts zur ETS-Richtlinie fokussiert gewesen als zur künftigen EE-Politik (EP 3: 19f). Neben diesen Punkten hebt der folgende Interviewauszug auch die zentrale Rolle von Turmes in der Verabschiedung einer ambitionierten EP-Position trotz des partiellen Gegenwinds aus der EVP hervor (EP 3: 18):

„Claude was a very good negotiator with them [EVP, engl. ‚EPP‘], within the EP, and we managed to have compromised amendments on almost everything. And the text was supported on most things by almost everyone. (...) [A]t the time (...) Werner Langen and also Niebler later, were more on the right of the EPP and the CDU. The general EPP was more pro-renewables than they were. So they had to compromise also, because there were other people who were supportive of renewables within that group.“

Die Mehrheitsverhältnisse im EP rechtfertigten somit im Sinne der Berücksichtigung des Wählerauftrags eine höhere Inklusion von Klima- und EE-freundlichen Positionen.

Nach dieser Fokussierung auf EP-interne Inklusionsdynamiken werden im Folgenden Prozessfaktoren betrachtet, welche die Berücksichtigung externer Ansichten und Interessen durch die Parlamentarier bei der Entwicklung ihres Standpunkts zu EE-Fragen beeinflussten.

So ist *drittens* zu betonen, dass die konventionelle Energielobby einerseits der Entwicklung einer EP-Position zu anderen Teilen des Klima- und Energiepakets vergleichsweise mehr Aufmerksamkeit widmete und andererseits intern in Bezug auf zentrale EE-Themen gespalten war. Im Hinblick auf den erstgenannten Punkt geben ein EP-Mitarbeiter und eine NGO-Repräsentantin an, dass nur die EE-Industrie die Positionierung der Parlamentarier zur künftigen EE-Richtlinie verfolgt hätte, während sich die konventionelle Energieindustrie primär auf Fragen des Emissionshandels fokussierte (EP 4: 6f; ZGO 2: 6). In diesem Umstand erkennt der EP-Akteur den Hauptgrund, „why we were able to reach such a positive directive at the end of the day“ (EP 4: 7).

Daneben sei die traditionelle Energiebranche (z.B. EURELECTRIC) laut Angaben der NGO-Vertreterin bei weitem „nicht so konsistent aufgetreten“ wie die EE-Seite (ZGO 2: 6). Diese Beobachtung wird auch von Futterlieb und Mohns (2009: 74) bestätigt, die als Grund für diesen fehlenden „homogenen Gegenpol zu den EE-Verbänden“ den Aspekt anführen, dass zu diesem Zeitpunkt bereits viele Energieversorgungsunternehmen in die EE-Produktion eingestiegen waren (Futterlieb & Mohns 2009: 74).

Als Weiterführung und Gegensatz zu diesem Punkt kann als *vierte* Inklusionsdynamik zum einen die relativ einheitliche Positionierung der pro-EE-Seite und zum anderen deren gute interne Koordination und Vernetzung angeführt werden. Futterlieb und Mohns (2009: 69) machen diesbezüglich allgemein darauf aufmerksam, dass die EE-Verbände im Vergleich zum 2001er-Richtlinienprozess (EU 2001) eine sehr viel wichtigere Rolle gespielt hätten, sowohl im politischen Prozess als auch in der öffentlichen Diskussion. Daneben hätte auch die NGO-Seite „[d]urch eine intelligente Bündelung verfügbarer Ressourcen“, eine bedeutende Funktion in der Sensibilisierung von Öffentlichkeit und Politik für ambitionierte EE-Maßnahmen übernommen (Futterlieb & Mohns 2009: 80).

Diese „Bündelung“ bestand konkret in der Zusammenführung von NGOs mit gleichen oder ähnlichen Standpunkten im Green 10-Netzwerk sowie in einer effizienten Arbeitsaufteilung zwischen den Organisationen nach Themenbereichen des Klima- und Energiepakets. Greenpeace habe im Zuge dessen den Entstehungs- und Positionierungsprozess zur EE-Richtlinie mit besonderem Augenmerk begleitet und die thematische Abstimmung mit den anderen NGOs übernommen (Futterlieb & Mohns 2009: 80). Auf Seiten der EE-Industrie habe – laut Angaben zweier Stakeholder aus dem NGO- und dem Industriebereich – EREC diese koordinierende Funktion übernommen (ZGO 6: 2; Industrie 2: 14f). Oliver Schäfer, ehemaliger Policy Director von EREC, sei hier „eine wichtige Verbindungsrolle sowohl zum Parlament (...) aber auch zu einigen nationalen Regierungen“ zugefallen (Industrie 2: 14f). Ferner habe er stets versucht, mit allen bzw. einer möglichst großen Anzahl europäischer EE-Industrieverbände gemeinsame Positionen zu erarbeiten und diese gebündelt in den Prozess einzuspeisen (Industrie 2: 14f). Auch diese Dynamiken trugen dazu bei, dass die EE-Seite unter dem Strich entschiedener und einheitlicher im EP auftrat, als dies auf Seiten der konventionellen Energieindustrie der Fall war.

Der *fünfte* und letzte Faktor, der bei der Inklusion von EE-relevanten Interessen und Positionen im EP eine zentrale übergeordnete Rolle spielte, war die generell EE- und klimaschutzorientierte Grundstimmung in der Öffentlichkeit und weiten Teilen der Politik. Laut Aussage eines Repräsentanten europäischer Industrieinteressen hätten kritische Stimmen so eher weniger Einfluss entfalten können, während EE-nahe Akteure Teil einer „Massenbewegung“ gewesen seien und „mit dem Strom schwimmen“ konnten (Industrie 1: 5).

Nach Beleuchtung der **Teilhabe- und Inklusionsmodalitäten** im EP, werden im Folgenden die entsprechenden Dynamiken **im Rat** betrachtet. In Bezug auf die Möglichkeiten des Einflusses nichtstaatlicher Akteure ist allerdings generell festzuhalten, dass diese Strukturen bei den Mitgliedstaaten nahezu vollständig auf nationaler Ebene angesiedelt waren bzw. sind und die "Brüssel-Lobby" hier meist nur wenig Einfluss geltend machen konnte (evtl. indirekt über nationale Mitgliedsverbände) (Industrie 3: 17f; Industrie 1: 9; Rat 1: 7f; ZGO 2: 3). Eine Ausnahme stellten die beiden informellen Ratssitzungen im April und Juli 2008 dar, zu denen Repräsentanten der KOM, des EP, wissenschaftlicher Einrichtungen, der Industrie und von NGOs geladen waren. Da über die Teilnehmerzusammensetzung sowie die Art des Austausches mit den nationalen Delegationen allerdings nur rudimentäre Informationen vorliegen (siehe Abschnitt 11.5.6), kann keine qualifizierte Aussage über die Teilhabe- und Inklusionsbedingungen dieser Sitzungen stattfinden.

Auch in Bezug auf die internen Inklusionsmodalitäten können an dieser Stelle keine allgemeinen über die themenspezifische Betrachtung hinausgehenden Aussagen getroffen werden. Dies ist auch deshalb der Fall, weil die Positionen und Interessen der Mitgliedstaaten je nach Themenfeld stark variierten. Generell stimmen allerdings mehrere Interviewpartner darin überein, dass Deutschland, Spanien und Dänemark das größte Interesse an dem Ausbau von EE gehabt hätten und daher meist ambitionierte Standpunkte vertraten. Auch habe eine zweite Gruppe um Schweden, Finnland, den Niederlanden, Belgien und Österreich primär aus Klima- und Umweltschutzerwägungen heraus meist ehrgeizige EE-Positionen in den internen Beratungen vertreten. Daneben müsse ebenso Großbritannien tendenziell zu den Unterstützern eines EE-orientierten Ziel- und Maßnahmenpfades gerechnet werden, obgleich weniger stringent als in den zuvor aufgeführten Ländern. Während insbesondere auf Seiten der neuen Mitgliedstaaten generell wenig Interesse an der künftigen EE-Politik bestanden habe, lag das Hautaugenmerk der französischen Ratspräsidentschaft auf einem raschen und erfolgreichen Abschluss des Klima- und Energiepakets (Rat 1: 22f; EP 2: 10; Industrie 2: 16; KOM 2: 33f; Industrie 6: 11).

Letztlich gibt es somit – weder hier noch in der themenspezifischen Übersicht – Hinweise darauf, dass innerhalb des Rates bestimmte Positionen nicht adäquat berücksichtigt wurden. In Bezug auf die Inklusion von Positionen und Interessen externer Akteure kann auf Grundlage der Analyse in den Abschnitten 11.5.1 bis 11.5.5 allerdings zusammenfassend festgehalten werden, dass Industrieinteressen (und hier oftmals die der konventionellen Energiekonzerne) sehr viel eher durch die nationalen Delegationen aufgegriffen und vertreten wurden als die von NGOs bzw. der EE-Seite. Darüber hinaus konnte sich der Rat in beinahe sämtlichen Punkten bedeutend stärker durchsetzen als das EP, was die repräsentative und

hohe Einbeziehung einer der beiden demokratisch legitimierten Gesetzgeber stark eingeschränkt.

### **11.5.8 Justification – Rahmenbedingungen für einen argumentativen Prozess**

Im Zuge des folgenden Kapitels werden Rahmenbedingungen betrachtet, deren Ausprägung und Charakteristik Rückschlüsse auf die argumentative Qualität des formellen Mitentscheidungsverfahrens zulassen. Dazu widmet sich die Analyse zunächst Fragen der angemessenen Themen- und Zielsetzung. Dem schließt sich eine Analyse der Grundbedingungen für einen argumentativen Austausch im betrachteten Zeitraum an (Kategorien: zeitliche Ressourcen für Austausch, legitime Zusammensetzung des Teilnehmerkreises, extra-argumentative Faktoren).

Die Erfassung der **Modalitäten einer adäquaten Themen- und Zielsetzung** widmet sich zuallererst Foren der Kommission bzw. nichtstaatlicher Akteure, die im Auftrag der KOM bestimmte EE-Fragen bearbeiten. Dem folgen Foren bzw. Beiträge “ungebundener“ nichtstaatlicher Akteure, bevor zuletzt EP und Rat als zentrale gesetzgebende Instanzen untersucht werden.

Im Hinblick auf von der DG TREN beauftragte Gremien fällt zunächst das Ziel der EBTP auf, welches in der Realisierung eines Biokraftstoffanteils von 25% bis 2030 besteht (EBTP 2008: 7). Ein beratender Ausschuss der federführenden Generaldirektion reduziert seinen Problembearbeitungsfokus bei EE-Optionen im Transportbereich somit nicht nur auf eine einzige Alternative (Biokraftstoffe), sondern verfolgt auch ein primär durch wirtschaftliche Interessen geprägtes Ziel (was der Zusammensetzung der EBTP entspricht). Es ist allerdings weder der Fall, dass die zu diesem Zeitpunkt vorhandenen Analysen einen solchen Fokus gerechtfertigt hätten, noch dass ein “inhaltliches Gegengewicht“ zur EBTP installiert wurde, welches andere EE-Optionen hätte in den Blick nehmen können.

Gleichzeitig veröffentlicht die kommissionseigene Forschungsstelle im Januar 2008 einen Überblick der wissenschaftlichen Erkenntnislage zu Potentialen und Risiken von Biokraftstoffen. Diese thematische Fokussierung ist angesichts der zunehmend kritischen Studien als angemessen zu bezeichnen, hätte aber bereits früher durchgeführt werden müssen. Die Studie macht unter anderem auf fehlende Informationen zu potentiell weitreichenden Negativkonsequenzen einer zunehmenden Biokraftstoffnutzung aufmerksam und moniert, dass keinerlei Potentialanalysen zu alternativen EE-Optionen im Transportsektor durchgeführt wurden (Edwards u.a. 2008: 9, 18).

Auch im Zuge des folgenden Treffens von Vertretern der DG TREN und nationalen Energieinstitutionen Anfang Februar 2008 konzentriert sich ein Großteil der Debatte auf Auswirkungen einer zunehmenden Biokraftstoffnachfrage (u.a. auf das landwirtschaftliche Produktionspotential), obwohl sich die Teilnehmer ursprünglich zu Implementierungsfragen austauschen wollten (Kottasz 2008a). Dies bestätigt die Diskrepanz zwischen der Geschwindigkeit und Eigendynamik des politischen (Entscheidungs-)Prozesses auf der einen und nach wie vor grundlegenden offenen Fragen auf der anderen Seite. Eine Auflösung oder zumindest adäquate Bearbeitung dieser Widersprüchlichkeit wird Seitens der DG TREN auch im weiteren Prozessverlauf nicht in Angriff genommen.<sup>146</sup> Sich daraus eventuell ergebende Anpassungen der inhaltlichen Verhandlungsbasis (z.B. im Sinne einer Streichung des 10%-Ziels) wären allerdings angesichts des herrschenden Zeitdrucks wohl auch nicht mehr zu realisieren gewesen (dazu in Kürze mehr). Eine „Vertagung“ offener Fragen und potentieller Risiken durch die Einführung einer weitreichenden Revisionsklausel in der finalen Richtlinie stellt das Ergebnis dieser unangemessenen Themenbearbeitung dar.

Das erste einschlägige Prozessforum „ungebundener“ nichtstaatlicher Akteure stellt der IFIC-Workshop am 7./8. April 2008 dar, im Zuge dessen das vorgeschlagene EE-Zertifikatesystem hinterfragt wurde (Futterlieb & Mohns 2009: 42f). Dazu kamen „mehr als 80 Vertreter aus 18 Ländern (davon 15 EU-Länder) sowie Vertreter der Kommission und Abgeordnete des Parlaments“ zusammen (Futterlieb & Mohns 2009: 42f). Vor dem Hintergrund der schwerwiegenden Kritik am Zertifikatesystem (die bereits weit vor Veröffentlichung des KOM-V laut wurde), ist diese kritische Würdigung als angemessen zu bezeichnen und leitete letztlich auch ein Umdenken ein. Daneben dominierte das Thema Biokraftstoffe auch bei dieser Akteursgruppe, wobei im Folgenden zwei der wichtigsten Publikationen herausgegriffen werden.

So widmete sich ein Working Paper der Weltbank im Juli 2008 den Auswirkungen eines zunehmenden Biokraftstoffverbrauchs auf die Lebensmittelpreise in Europa und den USA (Mitchell 2008). Auf dieses Risiko wird zu diesem Zeitpunkt zwar schon seit Jahren hingewiesen, Analysen lagen aber noch nicht vor (und wurden von der KOM auch nicht in Auftrag gegeben). Dasselbe gilt für die indirekten Effekte insgesamt, von denen Folgen für die Lebensmittelsicherheit nur eine mögliche Konsequenz darstellen. Der ebenfalls im Juli 2008 erschienene Gallagher Review nahm diese Effekte – zwar verhältnismäßig spät aber immer noch mehrere Monate vor der finalen Entscheidung – in den Blick. Er gelangt zu dem

---

<sup>146</sup> Weder die DG TREN-Auftragsstudie der BTG von Februar 2008 noch der Abschlussreport des DG-TREN PROGRESS-Projekts bieten hier neue Ansätze. Vielmehr fokussieren beide bereits auf die Policy-Umsetzung.

Schluss, dass die von der KOM vorgeschlagene Methode zur Berechnung der THG-Einsparung sehr ungenau sei, da indirekte Effekte während der Folgenanalyse nicht adäquat berücksichtigt wurden (Renewable Fuels Agency 2008: 15).

Bei einem Blick auf die Themen- und Zielsetzung von Workshops und Auftragsstudien von EP-Ausschüssen in der ersten Jahreshälfte 2008 fällt auf, dass die Parlamentarier bemüht waren, die beschriebenen Wissenslücken im Biokraftstoffbereich zu schließen. Zahlreiche Foren und Publikationen setzten sich hier zum Ziel, Wissensdefizite anzusprechen, (teilweise) zu schließen und/oder Policy-Empfehlungen abzugeben.<sup>147</sup> Anders als in diesem Themenfeld gab es im EP in Bezug auf EE-Harmonisierungs- und Kooperationsoptionen bereits vor Publikation des KOM-Vorschlags eine klare Position, weshalb diese Thematik seltener Gegenstand von Workshops oder Studien war (unter anderem in einem Briefing Paper für den ITRE-Ausschuss aus Mai 2008).

Auf Seiten des Rates fällt zunächst allgemein auf, dass Themen der EE-Richtlinie auf Ministerienebene erst in der zweiten Jahreshälfte 2008 eingehender betrachtet wurden. Italien warf der Kommission allerdings bereits im Zuge der ersten Reaktion der nationalen Delegationen auf den Vorschlag Ende Februar vor, die potentiellen Nachhaltigkeitsfolgen einer steigenden Biokraftstoffnachfrage nur unvollständig überprüft zu haben (Rat 2008c: 4). Zwischen den Ministern wurde der KOM-Vorschlag bis Mitte des Jahres 2008 nur während einer informellen Ratstagung der Umweltminister Mitte April 2008 behandelt. Dort fand allerdings eine Debatte zur nachhaltigen Produktion von Biokraftstoffen der zweiten Generation aus verholzter Biomasse statt und somit zu einem Thema, welches (nach Meinung der meisten Studien und Analysen, siehe Annexe 5-8) keine oder nur eine geringe Relevanz bis 2020 entwickeln wird (Slovenian Presidency of the European Union 2008). In diesem Zeitraum virulente Fragen bzw. Wissenslücken zu Biokraftstoffen (z.B. soziale Nachhaltigkeit oder weitere Umweltkriterien zum Schutz der Boden- und Wasserressourcen) wurden (nach Informationslage zur Sitzung) nicht besprochen. Eine Thematisierung strittiger Punkte zwischen den Ministern fand erst im Zuge zweier Ratstagungen Anfang Juni 2008 statt (Rat 2008aa: 4; Rat 2008ad: 2). Ferner veröffentlichte der juristische Dienst des Rates erst Ende Juli 2008 eine Stellungnahme zur Kompatibilität der Nachhaltigkeitskriterien mit WTO-

---

<sup>147</sup> *Beispiele:* EP-Workshop vom 25. Januar 2008 zu aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen; Workshops ENVI-Ausschuss vom 4. März 2008 zur Verlässlichkeit des THG-Berechnungsansatzes (die v.a. wegen der mangelnden Einbeziehung indirekter Effekte und der Unterbewertung von Stickstoffemissionen stark angezweifelt wird); Auftragsstudie EP-Ausschüsse AGRI und ENVI aus April 2008 zu ILUC und Nahrungsmittelsicherheit; Auftragsstudie AGRI-Ausschuss aus Mai 2008 zu Potentialen und Risiken von Biokraftstoffen und Policy-Empfehlungen; Workshop ENVI-Ausschuss vom 12. Juni 2008 zur nachhaltigen Biokraftstoffproduktion im globalen Süden; Auftragsstudie ENVI-Ausschuss aus Juni 2008 mit einem Überblick der aktuellen Erkenntnislage und Policy-Empfehlungen für die Nachhaltigkeitskriterien.

Recht, obwohl diese Frage bereits seit Publikation des KOM-Vorschlags im Januar 2008 im Raum stand (Rat 2008ah).

Im Folgenden stellte die französische Ratspräsidentschaft Mitte September 2008 fest, dass – damit eine ratsinterne Einigung bis Oktober noch erreicht werden kann – die „architecture and basic parameters“ des Kommissionsvorschlags nicht mehr angetastet werden dürften, was im Folgenden auch nicht mehr stattfand (Rat 2008al: 2). Konflikthäre oder mit einer hohen Unsicherheit behaftete Themen wurden stattdessen in die Berichtspflichten aufgenommen oder Gegenstand einer späteren Revision. Aufgrund der mangelhaften Vorarbeit der DG TREN sowie der späten Priorisierung EE-relevanter Themen im Rat wurden wichtige Debatten im Zuge des Prozesses somit nicht geführt und es blieben von vielen Seiten grundlegend angezweifelte Inhalte der Richtlinie weitgehend unangetastet (z.B. THG-Berechnungsmethode).

Im Hinblick auf die Biokraftstoffthematik machen auch einige Prozessakteure auf die teils grundlegenden Wissensdefizite aufmerksam. Diesbezüglich habe die Kommission in den vorangegangenen Zeitabschnitten zu wenig getan, um jene Lücken zu schließen (z.B. durch eine adäquate Themensetzung für Auftragsstudien) (ZGO 4: 15f). Ferner würden diese Defizite und daraus folgende Unwägbarkeiten insbesondere im Kommissionsvorschlag abgemildert aber auch in der finalen Richtlinie zu wenig berücksichtigt (ZGO 4: 15f). Ein EP-Mitarbeiter beschreibt die unvollständige Erkenntnisgrundlage zu den Konsequenzen eines zunehmenden Biokraftstoffanteils im Oktober 2008 wie folgt (EP 5: 7):

„Wir haben sehr wenige Studien darüber wirklich, was Treibhausgas-Einsparung betrifft, was indirekte Landnutzung betrifft, was die Berechnungsmethoden betrifft (...). Was passiert wirklich, wenn wir Nachhaltigkeitskriterien da einziehen? Was passiert an Landverdrängung und so weiter oder bzw. Landnutzungsveränderungen?“

Auch ein NGO-Repräsentant weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass „[t]he research started coming out in larger volumes after the Policy was passed“ (ZGO 4: 26ff). Insbesondere die Kommission, später auch die Mitgliedstaaten und das EP, hätten sich aber dazu entschlossen, Biokraftstoffe zunächst im Vorschlag und dann auch in der finalen Richtlinie weiter zu unterstützen. Trotz der unvollständigen Wissensgrundlage hätten allerdings auch zum damaligen Zeitpunkt zahlreiche Studien bereits gravierende Risiken zumindest nahegelegt (ZGO 4: 28f). Die unangemessene Themen- und Zielsetzung der KOM (bzw. insbesondere der DG TREN) aus den vorangegangenen Prozessabschnitten wirkt sich somit grundlegend auf die Policy-Formulierung im Biokraftstoffbereich aus und kann auch von den institutionellen Akteuren, obgleich dies insbesondere von Seiten des EP angestrebt wird, nicht korrigiert werden, ohne ein Scheitern der Richtlinie bzw. des gesamten Klima- und Energiepakets zu riskieren.

Die erste Grundvoraussetzung, um adäquate Rahmenbedingungen für einen argumentativen Austausch zu schaffen, besteht in der Sicherstellung ausreichender **zeitlicher Ressourcen** innerhalb und zwischen den Akteuren. Diese waren während des formellen Policy-Prozesses zur EE-Richtlinie jedoch stark eingeschränkt, da EP und Rat aus vier Gründen ein großes Interesse an einer Entscheidung vor Ende 2008 hegten (EP 2: 11f; EP 4: 15ff). So galt *erstens* eine Einigung unter der folgenden tschechischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2009 als unwahrscheinlich (EP 5: 2, telefonische Nacherhebung 4. März 2009). *Zweitens* standen im Juni 2009 Europawahlen an, was die legislative Arbeit im ersten Halbjahr aufgrund des Wahlkampfes stark eingeschränkt und bei Nichteinigung eine Neuverhandlung im kommenden EP (und somit eine starke Zeitverzögerung) bedeutet hätte (EP 5: 2, telefonische Nacherhebung 4. März 2009). *Drittens* galt eine Verabschiedung des Klima- und Energiepakets als Gradmesser für den Erfolg der französischen Ratspräsidentschaft und als Prestigeobjekt von Präsident Sarkozy (EP 5: 2, telefonische Nacherhebung 4. März 2009; Parker & Karlsson 2010: 935). *Viertens* wollten Rat und EP die Glaubwürdigkeit der EU als Vorreiter in Klimafragen vor der UN-Klimakonferenz 2009 in Kopenhagen stärken (Parker & Karlsson 2010: 935). Vor diesem Hintergrund öffnete sich ein politisches ‚Window of Opportunity‘ für ambitionierte klimapolitische Entscheidungen, welches laut folgendem Interviewausschnitt auch von der gesamtgesellschaftlichen Stimmung getragen wurde (Industrie 1: 4):

„Die Kosten, alles wurde (...) überleuchtet, überstrahlt von der Klimadebatte und der Hoffnung, dass 2009 ein internationales Abkommen abgeschlossen werden kann.“

Darüber hinaus gibt der zitierte Vertreter eines Industrieverbandes an, dass seiner Ansicht nach eine spätere Verabschiedung der EE-Richtlinie zu einem „sehr viel weniger ambitioniert[en]“ Ergebnis geführt hätte (Industrie 1: 4).

Der „Termindruck“ schlug sich in unterschiedlichen Formen und Ausprägungen auch im Prozessverlauf nieder. So strebte Turmes nach übereinstimmenden Informationen zweier Interviewpartner Anfang 2008 ursprünglich ein ‚Second Reading Agreement‘ für die EE-Richtlinie an (Rat 3: 11f; Industrie 7: 1f, Zweitgespräch). Das folgende Zitat aus einem Gespräch mit einer Lobbyvertreterin im Oktober 2008 ordnet dieses Ziel des Berichterstatters in den Prozesskontext ein und legt nahe, dass ein Nachgeben von Turmes an dieser Stelle für die „Rettung“ des Gesamtpakets notwendig war (Industrie 7: 1f, Zweitgespräch):

„Ja, genau die [EP-]Wahlen. Das ist ja eine ganz wichtige Sache, weil das Parlament muss halt eigentlich im März [2009] fertig sein (...), weil dann das Parlament Wahlkampf macht und dann ist einfach niemand mehr hier, (...) das spielt eine sehr wichtige Rolle. Und deswegen geht ja jetzt auch eigentlich alles in ‚First Reading Agreement‘. Das ist ja auch ganz ungewöhnlich, weil das Parlament versucht ja, auch oft in eine zweite Lesung zu gehen, weil das ja demokratischer ist. Weil jetzt ist die Parlamentsposition von den Ausschüssen festgelegt worden. Das komplette Plenum hat ja noch gar nicht

seine Meinung sagen dürfen zu dem ganzen Thema. (...) Aber das kommt halt daher, dass eben gewählt wird. Und wenn die Gesetzgebungsverfahren nicht beendet sind bevor das Parlament aufgelöst wird, dann kann es halt sein, dass man noch mal ganz von vorne anfangen muss. (...) [D]as Parlament verliert eigentlich an Einfluss dadurch – ziemlich stark sogar. Und Claude Turmes (...) der wollte ja eigentlich auch gerne eine volle erste Lesung machen, was ja automatisch dann eine zweite nach sich zieht. (...) Und Turmes wollte ja eigentlich die erste Lesung (...) vor der Sommerpause, also im Juli. Das hat natürlich nicht geklappt, aber es war so seine Idee, dass dann eben noch genug Zeit bleibt für eine zweite Lesung. (...) Und jetzt, wir haben jetzt halt quasi den ‚Point of no Return‘. Also jetzt entweder erste Lesung und Political Agreement oder (...) es geht nochmal von vorne los.“

Daneben wirkte sich der Zeitdruck auch auf den Ablauf einzelner Prozessforen aus, wobei dadurch in den meisten Fällen der argumentative Austausch zu Biokraftstoffthemen gehemmt wurde. So blieb (zunächst thematisch allgemein) die Möglichkeit einer Debatte auf Ministerebene während der TTE-Ratssitzung am 28. Februar 2008 verschlossen, weil EE-Fragen nur einen von drei großen Themenblöcken darstellten (Rat 2008b). Mit Bezug auf Biokraftstoffe warnte die schwedische Delegation überdies in ihrem schriftlichen Beitrag zur Sitzung davor, weitere Analysen zur Nachjustierung der Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe durchzuführen, da dies das Ziel einer Einigung bis Ende des Jahres gefährden würde (Rat 2008k: 3). Eine Auftragsstudie für die EP-Ausschüsse AGRI und ENVI aus April 2008 moniert allerdings, dass genau dieser Zeitdruck der Entwicklung angemessener Nachhaltigkeitskriterien im Wege gestanden habe.

Die Antwort der slowenischen Ratspräsidentschaft auf diese Situation bestand in der Einrichtung einer ad hoc-Arbeitsgruppe Anfang 2008, die offene und strittige Fragen zwischen den Delegationen und zur nachhaltigen Biokraftstoffnutzung generell bearbeiten und klären sollte. Mitglieder der Gruppe waren Experten aus nationalen Ministerien, die das Thema primär aus technisch-faktenorientierter Perspektive in den Blick nehmen und einer politischen Lösung zuführen sollten (Rat 1: 12ff). Eine nationale Repräsentantin bei der EU kritisiert allerdings den zu großzügigen Sitzungsturnus der Gruppe im ersten Halbjahr 2008. Man habe somit die Möglichkeit verstreichen lassen, einer Klärung offener Punkte in diesem Themenfeld zumindest näher zu kommen (Rat 3: 8).

Auch aufgrund des steigenden Zeitdrucks entschied sich die französische Präsidentschaft kurz nach ihrem Antritt im Sommer 2008 dazu, die meisten strittigen Punkte zu Biokraftstoffen und Nachhaltigkeitskriterien aus der Arbeitsgruppe dem AStV zu übergeben (Rat 2: 2). Durch die Verlagerung dieser Punkte von der primär technischen auf die primär politische Ebene konnten laut Informationen eines Vertreters des Generalsekretariats des Rates die meisten Probleme vergleichsweise schnell einer Lösung zugeführt werden (Rat 1: 12ff). Diese bestand allerdings in erster Linie in einer Verlagerung offener Punkte bzw. nicht final abgeklärter Risiken (z.B. ILUC) in die Berichts- und Revisionspflichten.

Auch die folgenden Trilogverhandlungen waren durch außergewöhnlich hohen zeitlichen Druck gekennzeichnet. Dies führte laut Informationen eines Vertreters des Generalsekretariats des Rates einerseits dazu, dass die Grundelemente der Ratsposition nicht mehr in Frage gestellt werden konnten, ohne ein Scheitern der Verhandlungen zu riskieren. Auf der anderen Seite habe aufgrund der engen zeitlichen Rahmenbedingungen eine besonders lösungsorientierte Verhandlungsatmosphäre geherrscht (Rat 1: 20f). Ein anwesender Vertreter der KOM bezeichnet diese Drucksituation – die in erster Linie von der französischen Ratspräsidentschaft ausgegangen sei – als „good pressure“ um die Verabschiedung der EE-Richtlinie zu erreichen. Er hält es ferner für möglich, dass ohne diesen Faktor die EE-Richtlinie und das gesamte Klima- und Energiepaket womöglich niemals angenommen worden wären (KOM 3: 16f).

Unter dem Strich waren die zeitlichen Ressourcen somit sowohl innerhalb als auch zwischen Rat und EP im formellen Mitentscheidungsprozess oftmals nicht in einem Umfang vorhanden, der einen argumentativen Austausch sichergestellt hätte und vielfach de facto auch nicht hat. Für den klimaperformativen Verlauf des Prozesses hatte dies allerdings neben Nachteilen durchaus auch weitreichende positive Folgen. Diese bestanden im Kern darin, dass die EE-Richtlinie sowie das gesamte Klima- und Energiepaket – insbesondere durch die rigore Verhandlungsführung und -organisation der französischen Ratspräsidentschaft – überhaupt verabschiedet wurde. Ferner hätte insbesondere eine Infragestellung des 10%-Subziels als Ergebnis einer kritischeren Auseinandersetzung mit Biokraftstoffrisiken (ILUC, Landverfügbarkeit, Stickstoffemissionen etc.) aller Wahrscheinlichkeit nach auch die Verabschiedung eines verbindlichen 20% EE-Ziels vereitelt. Auf der anderen Seite wurden eben primär jene Risiken nicht adäquat bedacht und letztlich – wie vom Rat gefordert – nur als Berichts- bzw. Revisionspflichten in die Richtlinie aufgenommen. Ein NGO-Vertreter schlussfolgert vor eben diesem Hintergrund, dass „if you do things too quick, then it can become difficult to get (...) good results“ (ZGO 4: 32).

Gleichzeitig hat die Prozessanalyse aufgezeigt, dass diese finale Drucksituation in grundlegenden (Fehl-)Entscheidungen von Schlüsselakteuren in den vorangegangenen Jahren bereits angelegt war. Neben der bewusst mangelhaften Folgenabschätzung und mangelnden Inklusion kritischer Stimmen durch die federführende DG TREN ist hier insbesondere die frühe Festlegung des Europäischen Rates auf das 10%-Ziel im Frühjahr 2007 zu nennen. Auch laut der damaligen französischen Staatssekretärin für Ökologie, Nathalie Kosciusko-Morizet, sei diese frühzeitige Nennung einer konkreten Zielschwelle „probably a mistake“ gewesen (Phillips 2008). Vielmehr hätte erst auf Grundlage einer ganzheitlichen Folgenabschätzung eine Zielfestlegung stattfinden dürfen. Die finale zeitliche Drucksituation hätte

somit durch eine bessere (und von Beginn an kritischere und inputorientiertere) Prozessorganisation deutlich abgemildert werden können (z.B. bessere Folgenabschätzung/Inklusion DG TREN, keine konkrete Zielfestlegung Europäischer Rat, intensiverer Austausch in der ad hoc-Arbeitsgruppe).

Die **zweite Voraussetzung für einen legitimen argumentativen Austausch besteht in einer entsprechenden Zusammensetzung des involvierten Teilnehmerkreises**. In der hier analysierten formellen Prozessphase stellt sich diesbezüglich insbesondere die Frage, ob gewählte Repräsentanten aus Rat und EP zentrale Entscheidungen selbst treffen oder ob dies auf niedrigeren Ebenen geschieht. Diesbezüglich wurden bereits in den Abschnitten zu Nachvollziehbarkeit (11.5.6) und gleichen Inklusionsbedingungen (themenspezifische Kapitel und 11.5.7) Defizite festgestellt. Im Folgenden werden vier empirische Beobachtungen vorgestellt, die Rückschlüsse auf die legitime Zusammensetzung des Teilnehmerkreises in zentralen Debatten- und Entscheidungssituationen zulassen.

So lag *erstens* aufgrund des Ziels eines ‚First Reading Agreements‘ auf Seiten des EP keine vom Plenum beschlossene Position vor Eintritt in die Trilogverhandlungen vor. Nach Aussage einer Lobbyvertreterin gilt der ITRE-Ausschuss allerdings als „ziemlich repräsentativ für das Parlament“, welches daher dessen Empfehlungen meist folge (Industrie 7: 10). Daher könne man auch gut „von der ITRE-Position als EP-Position sprechen“ (Industrie 7: 10). Auch wenn dies von Umwelt-NGOs eventuell anders gesehen würde, ist doch festzuhalten, dass die ITRE-Position zur EE-Richtlinie letztlich bei nur zwei Enthaltungen und keiner Gegenstimme von 50 Ausschussmitgliedern angenommen wurde. In Bezug auf die Sicherstellung eines legitimen Teilnehmerkreises erscheint die Erarbeitung und Annahme der EP-Verhandlungsposition im ITRE-Ausschuss somit nicht als delegitimierendes Ausschlusskriterium.

*Zweitens* legen Interviewausschnitte nahe, dass die inhaltlichen Debatten zu den einzelnen thematischen Subfeldern des Vorschlags bzw. der Richtlinie, sowohl innerhalb als auch zwischen den Institutionen, in verhältnismäßig kleinen Runden stattfanden. Darüber hinaus waren neben legitimierten Akteuren auch Repräsentanten der „Arbeitsebene“ Teil dieser Teams (v.a. Mitarbeiter von MEPs und den nationalen Vertretungen bei der EU). Diesbezüglich beschreibt ein NGO-Vertreter Größe und Zusammensetzung der debattierenden Gruppe im Themenfeld Biokraftstoffe und Nachhaltigkeitskriterien wie folgt (ZGO 3: 21):

„[W]hen the legislation started there was a very important role for Claude Turmes, as the Rapporteur, the shadow rapporteurs, a few of the political advisors. So let's say that there were another eight to ten people in the Parliament that had a key role. (...) You can probably say that the whole debate happened between maybe five people in the Commission, maybe ten people in the Parliament, potentially up to

five people from the Member States. Of course they had something more behind them. And maybe five people on the NGO side. You know, so it's quite a small world.“<sup>148</sup>

Darüber hinaus macht ein EP-Mitarbeiter darauf aufmerksam, dass auch an den Verhandlungen zur Regelsetzung im Bereich der EE-K&W-Produktion innerhalb des EP nur eine Handvoll Personen mit entsprechender Expertise teilgenommen hätten. Die meisten entscheidungsbefugten Akteure hätten „gar nicht verstanden, worum es geht“ (EP 2: 4).

Auf der anderen Seite zeigt die Detailanalyse des Prozesses, dass die entwickelten Positionen in diesen Kleingruppen innerhalb der Institutionen regelmäßig vorgestellt und dort teils auch diskutiert wurden (siehe Annex 8). Gleichzeitig wäre es wünschenswert gewesen, dass die Debatten jener Kleingruppen regelmäßiger auf Ausschuss- bzw. Ministerebene thematisiert worden wären. Insbesondere im Rat wurde eine Rückspiegelung des Austauschs der ad hoc-Arbeitsgruppe für Nachhaltigkeitskriterien im ersten Halbjahr 2008 stark vernachlässigt, was (auch aufgrund des zunehmenden Zeitdrucks) zur Minderung des Gestaltungsspielraums im zweiten Halbjahr beitrug.

Im hohen Gewicht eben dieser Ebene im Rat – also der Arbeitsgruppen und des AStV – besteht die *dritte* empirische Beobachtung in Bezug auf die Legitimität des Akteurskreises. Während der formellen Policy-Phase fanden die Hauptverhandlungen des Rates über den KOM-Vorschlag in der Arbeitsgruppe Energie statt (Nilsson, Nilsson & Ericsson 2008: 12). Neben technischen Fragen wurden dort teils auch politische Handlungsalternativen, insbesondere in den Feldern der EE-Kooperationsmechanismen und der Biokraftstoffpolitik, diskutiert (z.B. Rat 2008au: 2).

Daneben veranlasste die slowenische Ratspräsidentschaft Anfang 2008 die Gründung einer ad hoc-Arbeitsgruppe zu den Nachhaltigkeitskriterien, der Experten nationaler Ministerien aus unterschiedlichen Feldern angehörten (u.a. Energie, Landwirtschaft, Umwelt, internationaler Handel) (Rat 1: 5ff). Nicht zuletzt aufgrund des Zeitdrucks wurden kurz nach der Übernahme der französischen Präsidentschaft Mitte 2008 allerdings viele biokraftstoffrelevante Verhandlungsinhalte von den Arbeitsgruppen in den AStV verlagert. Im Hinblick auf die Diskrepanz bezüglich der Infragestellung des 10%-Ziels zwischen Minister- und AStV-Ebene, attestiert ein NGO-Vertreter den Ministern im Oktober 2008 eine generell kritischere Einstellung (ZGO 8: 5f):

„So there's nobody actually questioning the biofuels target. (...) Very few countries are actually saying maybe we should reconsider the target. Even though on a political level you also hear a lot critical voices from Heads of State, or Ministers, saying, ‚Oh, we should reconsider.‘ But when it comes down to the discussion in Coreper, nobody is really questioning.“

---

<sup>148</sup> Ein EP-Mitarbeiter spricht in diesem Zusammenhang von ca. einem Dutzend Akteuren im EP (inkl. Mitarbeiter), was sich somit mit den Angaben des NGO-Akteurs ungefähr deckt (EP 5: 7f).

In einem Follow-up-Gespräch 2013 nennt derselbe Akteur als Grund für diese Einschätzung den Umstand, dass Minister (generell) stärker in der Öffentlichkeit stünden und ihre Positionen daher kritischer hinterfragt würden (ZGO 4: 34f). Der NGO-Repräsentant lehnt daher auch ‚First Reading Agreements‘ mit der Begründung ab, dass in diesen Fällen „Ministers are less involved in positions that are taken“ (ZGO 4: 35). Gleichzeitig würden bei dieser Verfahrensoption die Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten zu viel Macht erhalten, obwohl diese meist nicht adäquat von ihren Regierungen instruiert und daher vielfach ihre eigene Meinung vertreten würden (ZGO 4: 35).

Die starke Fokussierung der Debatte auf die Arbeitsgruppen und den AStV haben somit nicht nur faktisch die Legitimität der Ratspositionen geschwächt, sondern mutmaßlich auch deren Performanz in wichtigen Teilfragen der Richtlinie negativ beeinflusst. An dieser Stelle wird auch das Problem der Doppelbelastung der Minister durch ihre nationalen und europäischen Aufgaben deutlich. Dies führt dazu, dass auf EU-Ebene Sachverhalte meist erst dann auf Ministerebene tiefergehend thematisiert werden, wenn eine Entscheidungssituation bereits naht. Aus Legitimationsperspektive wäre allerdings eine frühere Debatte zwischen den Ministern – wie hier beispielsweise zum Biokraftstoffziel und den Nachhaltigkeitskriterien schon im *ersten* Halbjahr 2008 – wünschenswert.

Als *vierte* und letzte Beobachtung zur Frage der legitimen Akteurszusammensetzung ist festzustellen, dass die Kommission zum Ende des Prozesses hin unverhältnismäßig viel Einfluss auf die inhaltliche Entwicklung des Prozesses ausübte und damit mutmaßlich das Ambitionsniveau negativ beeinflusste. So bekräftigt ein Vertreter der EE-Industrie zunächst die Erkenntnis, dass die EE-Richtlinie erst nach der Sommerpause (und somit erst sehr spät) innerhalb des Rates (inkl. Arbeitsgruppenebene) in den Fokus der Aufmerksamkeit rückte (Industrie 6: 12). In den folgenden Monaten hätten dann sowohl Tom Howse (vor allem zu EE-Kooperationsmechanismen) und Paul Hodson (insbesondere zu Biokraftstoffen und Nachhaltigkeitskriterien) wichtige Rollen bei der Zurverfügungstellung von Expertise und der Herbeiführung eines gemeinsamen Ratsstandpunkts gespielt (Industrie 6: 12). Bis zum Beginn der Trilogverhandlungen habe dies primär in den Arbeitsgruppen stattgefunden. Nach Informationen eines Vertreters des Generalsekretariats des Rates habe sich diese Situation dann allerdings wie folgt verändert (Rat 1: 27f):

„[A]nd at a certain moment in time, when it's October or November, things are so incredibly hectic that you simply call somebody / we call Paul Hodson and say, ‚Look, we need a solution for this.‘ And Paul Hodson calls someone in his team to write a solution and I get that back and I put it in, and that's how quickly we had to be (...). [O]f course this was then on a non-political, not important technical topic.“

Anders als hier nahegelegt, geben Vertreter der DG ENV an, dass sie auch Input zu Themen wie Landnutzung oder der Berechnungsmethode für THG-Einsparungen von Biokraftstoffen

in die Verhandlungen eingespeist hätten (KOM 5; KOM 6: 33). Es handelt sich somit um Themenfelder, in denen technischer Input durchaus eine politische Dimension erlangen kann.

Darüber hinaus weist ein Schlüsselakteur der KOM in den Trilogon darauf hin, dass seine Verhandlungsdelegation die Vertreter des Rates und des EP stets an die notwendige Voraussetzung der Durchführbarkeit bei der Formulierung der Nachhaltigkeitsdimensionen erinnert und darauf hingewirkt hätte (KOM 1: 7f). Die Prozessanalyse legt nahe, dass hier insbesondere die Einführung eines ILUC-Faktors gemeint ist, welcher von der DG TREN strikt abgelehnt wurde. Es ist somit davon auszugehen, dass sich die KOM hier – ganz im Sinne des Rates und entgegen der EP-Position – gegen eine verbindliche (ggf. auch zukünftige) Festlegung eines ILUC-Faktors ausgesprochen hat. Die Kommission konnte somit, auch weil der Rat sich erst verhältnismäßig spät der Erarbeitung eines Standpunkts zur EE-Richtlinie widmete, hohen Einfluss auf dessen Positionierung ausüben. Ferner unterstützten die Vertreter der DG TREN in den Trilogverhandlungen primär die Standpunkte des Rates, was die Stellung der EP-Delegation vermutlich schwächte.

Als dritter und letzter Prüfstein werden im Folgenden die vier zentralen **extra-argumentativen Dynamiken** in der formellen Prozessphase vorgestellt. Im Zuge dessen findet jeweils eine Einordnung statt, inwieweit diese einen deliberativ geprägten Austausch einschränkten. Neben dem Faktor Zeit geht es hier insbesondere um potentiell dominante Akteure sowie die Rolle der individuellen Ressourcenausstattung.

Die *erste* extra-argumentative Dynamik besteht darin, dass sich der Zeitdruck und die parallele Verhandlung mehrerer Richtlinien im Klima- und Energiepaket negativ auf die argumentative Debatte auswirkten. Gleichzeitig war dieser Umstand (zumindest in Teilen) positiv für die klimaperformative Entwicklung des Prozesses. So beschreibt beispielsweise ein EP-Mitarbeiter, dass zahlreiche konservative und EE-kritische Parlamentarier derart mit der CO<sub>2</sub>- und Emissionshandelsdebatte beschäftigt waren, dass ihnen keine ausreichenden Ressourcen mehr für eine entschiedener Anti-EE-Opposition zur Verfügung standen (EP 4: 8f). Dasselbe gilt für die konventionelle Energielobby. Allerdings betont ein EP-Mitarbeiter, dass diese Ablenkung kritischer Stimmen aus seiner Sicht eine argumentative Debatte positiv beflügelt habe (EP 2: 6; inhaltlich ähnlich auch EP 4: 24):

„Und du hattest (...) den Vorteil, dass du (...) eine ganze Reihe Themen parallel verhandelt hattest. (...) Und das heißt, die Negativ-Lobbys haben sich ziemlich viel verbissen in die ganze ETS-Richtlinie und haben (...) weniger Aufmerksamkeit der Erneuerbaren Richtlinie gewidmet. Und das hat natürlich (...) auch mehr Freiraum gelassen (...) für die wirklichen Verhandlungen, also die argumentative Ebene (...). Die Verhandlung ist immer politisch (...) aber (...) ich denke schon, dass das (...) dazu beigetragen hat, dass das dem argumentativen Element mehr Raum gelassen wurde.“

Im Hinblick auf den Rat betont ein Vertreter des Generalsekretariats, dass die Vergrößerung der Verhandlungsmasse eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten erleichtert habe (Rat 1: 25ff). So hätten beispielsweise Polen und Großbritannien ihre Zustimmung zu Teilen der EE-Richtlinie nur gegen Zugeständnisse zu anderen Bereichen des Pakets gegeben (z.B. Polen EE-Unterstützung für weitgehende Möglichkeit der CCS-Nutzung) (Rat 1: 25f). Eine Repräsentantin der Biokraftstofflobby schätzt das Verhandlungsergebnis im Rat im Oktober 2008 als unberechenbar ein, da die Paketstruktur den ohnehin latent vorhandenen Hang zum „politischen Kuhhandel“ im Rat mutmaßlich weiter verstärken könnte (Industrie 9: 28):

„Coming up more and more between now and December. We don't know / like the Member States say they have one position on this, but you don't know is it because they are negotiating for this in the renewables because they want concessions in the ETS, because the whole package is together. People will be just negotiating on the whole package at the same time, and you're not sure then / you know, a lot of funny things will come up in the text. And maybe they're just playing a game, they just wanted to put it there. You know, it's a negotiation. (...) I think the French presidency has an idea of what they want at the end, so, you can / like, a lot will go on between now and then when you will just not know who is behind it really.”

Die Ausführungen zu den Triloggen (siehe Annex 8) bestätigen diese Vorahnungen im Kern. Die argumentative Qualität der Positionsentwicklung und Entscheidungsfindung im Rat ist durch die parallele Verhandlung mehrerer Richtlinien somit deutlich geschwächt worden. Im EP ergibt sich demgegenüber ein vielschichtigeres Bild. Auf der einen Seite waren bestimmte Parlamentarier und externe Positionen ausgeschlossen, auf der anderen Seite habe gerade deshalb eine argumentativere Debatte stattfinden können.

Ferner gibt ein Vertreter der Biotech-Industrie im Hinblick auf das 10%-Ziel und die dominante Rolle von Biokraftstoffen an, dass diese Teile bei einer singulären Verhandlung der EE-Richtlinie möglicherweise nicht in der Form angenommen worden wären. Da diese Elemente der Richtlinie aber Bestandteil des Pakets waren, hätten die institutionellen Akteure am Ende keine andere Möglichkeit gehabt, als auch diese zu verabschieden (Industrie 3: 35ff). Obgleich dies auf den ersten Blick ein klimaperformativ schlechteres Ergebnis nahelegt ist zu bedenken, dass das verbindliche 10%-Ziel mit einem faktisch hohen Biokraftstoffanteil die Verbindlichkeit des 20%-EE-Oberziels mit ermöglicht hat. Letztlich haben sich die Faktoren Zeitdruck und Paketverhandlung auf einer Metaebene somit tendenziell negativ auf die Qualität des argumentativen Austauschs und tendenziell positiv auf die Klimaperformance ausgewirkt. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese Aussage nur auf die Dynamiken am Ende des Prozesses zutrifft und somit auf einen Zeitpunkt, zu dem bereits viele, aus legitimatorischer Perspektive, negative Weichen gestellt waren.

Der *zweite* extra-argumentative Prozessfaktor besteht in den Trilogverhandlungen selbst, im Zuge derer ein hohes Maß an ‚Bargaining‘ stattfand, was wiederum im vorliegenden Fall aufgrund des Zeitdrucks sowie der großen Verhandlungsmasse besonders ausgeprägt war

(die themenspezifischen Kapitel zeigen hier die jeweiligen Ergebnisse). Während im Bereich der Kooperationsmechanismen die Fronten relativ klar waren, differierten die Positionen zwischen Rat und EP im Biokraftstoffbereich deutlich. Diesbezüglich sei es die Strategie des EP-Berichterstatters gewesen „of leaving as many options as possible open so the Council had to give up if they wanted progress on others“, was sowohl für offene Fragen im Biokraftstoffbereich als auch in anderen EE-Felder gegolten habe (EP 3: 29). Das EP hatte hier laut Informationen eines Mitglieds der Verhandlungsdelegation ursprünglich vor, die Forderung nach verbindlichen Zwischenzielen zugunsten starker Nachhaltigkeitskriterien zu opfern (EP 1: 11). So wurden die Nachhaltigkeitskriterien in den Worten eines NGO-Vertreters zwar zu einem „trading element“ (ZGO 3: 15f). Anders als vom EP geplant „erkaufte“ sich der Rat allerdings bereits die Zusage zu einem verbindlichen 20%-Oberziel durch liberale Nachhaltigkeitskriterien (ZGO 4: 40). Die dargelegte Taktik von Turmes ging in diesem Punkt somit nicht auf.

Auf der anderen Seite gibt ein NGO-Vertreter an, dass der Berichterstatter in erster Linie ein eben solches verbindliches Ziel anstrebte und das Biokraftstoffthema diesbezüglich eher als störenden „thorn in the side“ empfunden habe (ZGO 3: 15). Unter dem Strich zeigen die themenspezifischen Kapitel allerdings deutlich, dass die Trilogie in jedem Themenbereich zu einem starken bis völligen Einlenken des EP geführt haben, weshalb sie letztlich sowohl die demokratische Legitimation als auch die Klimaperformanz negativ beeinflusst haben. Insbesondere erstere wird durch das frühe Einsetzen informeller Kontakte zwischen Rat und EP und die hohe Anzahl dort verhandelter Punkte stark geschwächt.

Als *drittes* extra-argumentatives Prozesselement steht die einflussreiche Position von Turmes im EP im Raum. Akteure aus dem Parlament und der Energiebranche (konventionell und EE) betonen allerdings in erster Linie die Expertise und Überzeugungskraft des Berichterstatters sowie dessen Austauschbereitschaft und Verhandlungsgeschick (EP 4: 8f; EP 4: 24; EP 1: 13; Industrie 1: 6f) Diese Eigenschaften hätten Turmes auch eine breite und parteiübergreifende Unterstützung im EP gesichert (EP 4: 8f; Industrie 1: 4). Obgleich er somit (neben seinem Verhandlungsgeschick) in erster Linie durch inhaltliche Kompetenz und argumentativen Austausch überzeugte, zeigt folgender Interviewauszug auch, wie wichtig Turmes‘ Grundüberzeugungen für die Gesamtpositionierung des EP waren (Industrie 2: 13f):

„[A]lso ein Turmes ist einfach, der ist auch intellektuell so clever, der lässt sich zum Beispiel von EURELECTRIC oder von einem großen Stromunternehmen nicht einfach über den Tisch ziehen. Der kennt die Argumente selber, der hat die selber durchdacht und kann das widerlegen (...). Und ja klar, wenn es Sachen gab, die intelligent sind für die andere Seite oder wo man auf Sachen eingehen kann ohne irgendwie seine eigenen Überzeugungen halt zu sehr irgendwie zurückzustellen, ja hat er das

auch aufgenommen. Also selten einen wirklich so cleveren Verhandlungsmenschen gesehen wie Turmes (...). Also, aber klar, also ich mein, er ist völlig überzeugt von den erneuerbaren Energien und das ist sein Thema. Also ich wette andere haben gekotzt, dass er den Report bekommen hat. (...) Weil ich mein, also wenn den irgendjemand bekommen hätte, (...) wenn es eine andere Partei gewesen wäre (...) da wäre nie das rausgekommen, was wir jetzt haben. Also das trägt schon ganz klar seine Handschrift.“

Daneben gibt ein EP-Mitarbeiter an, dass es auch Turmes' Verhandlungsführung und seiner Expertise zu verdanken sei, dass sich das EP in den Trilogverhandlungen – in seinen Augen – „extrem durchsetzen“ konnte (EP 1: 12f).<sup>149</sup> Auf der anderen Seite weisen mehrere Interviewpartner darauf hin, dass es neben Turmes noch andere Schlüsselakteure im EP gab, die sich für ambitionierte EE-Ziele einsetzten und eine breite Unterstützung garantierten. So plädierten neben den Schattenberichterstattern der Sozialdemokraten und der Liberalen (Britta Thomsen und Fiona Hall) auch weitere Abgeordneten (z.B. Mechtild Rothe von den Sozialdemokraten oder Anders Wijkman aus der EVP) für eine entsprechende EE-Regelsetzung (EP 1: 7; EP 3: 20; EP 2: 5). Insbesondere Rothe und Hall werden diesbezüglich als „very hard working good negotiators“ beschrieben (EP 3: 20). Inhaltlich seien sie ähnlich progressiv gewesen wie Turmes (EP 2: 5).

Werner Langen, der Berichterstatter der EVP, sei demgegenüber weniger darauf bedacht gewesen, seine Positionen zu kommunizieren und Unterstützung für diese zu gewinnen (z.B. nahm er seltener an Sitzungen teil) (EP 3: 20). Darüber hinaus habe Langen – anders als das Duo Thomson/Rothe und eingeschränkt auch Hall – seine Fraktion inhaltlich begrenzter widerspiegelt, da dort auch EE-freundliche Positionen verbreitet waren und Langen „zu der konservativsten Ecke in der in der Energiepolitik und Umweltpolitik überhaupt zählte“ (EP 2: 5). Turmes hatte somit zwar eine zentrale Stellung inne, überzeugte weite Teile des Parlaments aber primär durch Expertise und Argumente. Ferner wurde er von weiteren Akteuren im EP unterstützt, was letztlich eine breite Mehrheit für die ITRE-Position sicherstellte. Wie die vorangegangenen Ausführungen zu den Trilogen zeigen, sorgte Turmes allerdings auch dafür, dass viele Punkte zwischen Rat und EP bis zum Ende offen blieben, was letztlich neben der demokratischen Legitimation auch die Klimaperformanz nicht merklich positiv beeinflusste.

Als *vierter* Prozessfaktor wird im Folgenden die dominierende Rolle der französischen Präsidentschaft sowohl innerhalb des Rates als auch in den interinstitutionellen Verhandlungen kritisch hinterfragt. Eine Vertreterin der EE-Industrie führt diesbezüglich aus, dass der französische Umweltminister Jean-Louis Borloo und sein Team „verdammte gute Arbeit“ im

---

<sup>149</sup> Vor dem Hintergrund der faktisch schwachen Widerspiegelung der EP-Positionen in der finalen Richtlinie lässt dieser Kommentar auch Rückschlüsse hinsichtlich der realen Machtbalance zwischen Rat und EP im Mitentscheidungsverfahren zu.

Sinne einer kooperativen, schnellen und konzentrierten Leitung des gesamten Klima- und Energiepakets geleistet hätten (Industrie 6: 11; ähnlich Rat 1: 23f; EP 4: 22f). Eine besonders hervorragende Rolle im französischen Verhandlungsteam habe laut Aussage eines KOM-Mitarbeiters der Ständige Vertreter Philippe Leglise-Costa gespielt. Dank seiner herausragenden Verhandlungsführung habe Frankreich letztlich eine Gesamteinigung erreicht (KOM 1: 16f). Die soeben zitierte Repräsentantin der EE-Industrie beschreibt die Organisation der ratsinternen Positionsfindung im Oktober 2008 wie folgt (Industrie 6: 11):

„[D]as was ich mitbekomme ist, dass (...) die Präsidentschaft Arbeitsgruppen gebildet hat zu den offenen Punkten. Im September (...) waren eben noch ein paar offene Punkte (...). Und die Ratsarbeitsgruppen, (...) die sich bis zu drei Mal in der Woche hier treffen und dass (...) abtagten (...). Dann wurde das sozusagen zum Verdauungsprozess an die Ratspräsidentschaft gegeben, die dann oft zum Wochenende mit einem neuen Kompromissvorschlag kam, der dann von den Verhandlern aus den Ministerien der Mitgliedsstaaten in die Fachebene zurückgegeben wurde zum Checken. (...) [D]a hat es immer diese Sequenz gegeben und nur darum ist es überhaupt möglich, dass der Rat so weit ist.“

Auch die Präsidentschaft selbst gibt Anfang Oktober 2008 an, dass die Verhandlungen in den Arbeitsgruppen „significant progress on most of the main provisions of the proposal“ zur Folge hatten (Rat 2008ar: 10). Die Hauptgründe für diese effiziente Verhandlungsorganisation sieht ein Vertreter eines Umweltverbandes in der Erfahrung der französischen Regierung aufgrund zahlreicher Präsidentschaften sowie in der administrativen Maschinerie, die das Verhandlungsteam in Brüssel unterstütze (ZGO 4: 11f). Während sich dadurch generelle Vorteile für große und erfahrene Mitgliedstaaten ergäben, hätten diese Faktoren im vorliegenden Fall der französischen Präsidentschaft als Grundlage gedient „to drive through their own interests“ (ZGO 4: 12). Diesbezüglich weist ein weiterer NGO-Repräsentant darauf hin, dass die Präsidentschaft während der Trilogie oftmals primär im eigenen Interesse und außerhalb des Ratsmandats gehandelt habe (ZGO 3: 37f). Insbesondere im Vergleich zur Rolle von Turmes und seinem Team als faktischer “Spiegelinstitution“ der Präsidentschaft im EP verfügten die Franzosen somit über eine ungleich bessere Ressourcenausstattung. Ferner liegen Hinweise vor, dass die Präsidentschaft ihre Machtstellung auch dazu nutzte, primär ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Gleichzeitig forcierten die Franzosen den Positionsaustausch und den Prozess der Konsensfindung im Rat, weshalb letztlich keine grundlegende Verschlechterung der argumentativen Rahmenbedingungen durch deren Rolle attestiert werden kann.

Es bleibt festzuhalten, dass im betrachteten Prozess vielfach mangelhafte Bedingungen für einen argumentativen Austausch nachgewiesen werden konnten. Abschnitt 11.5.10 wird sich der Frage annehmen, ob und inwieweit diese Schwächen (wie auch die beobachteten positiven Elemente) auf die klimaperformative Entwicklung des Prozesses rückgewirkt haben.

### 11.5.9 Working Agreement

Im folgenden Kapitel wird auf Grundlage einer integrierten Betrachtung der vorangegangenen Analyseschritte die Frage beantwortet, inwieweit die finale EE-Richtlinie bzw. die Einigungen jeweils in den einzelnen Themenfeldern (Biokraftstoffe, EE-Kooperationsmechanismen etc.) den Voraussetzungen eines ‚Working Agreement‘ entsprechen. Dazu werden zunächst die Rahmenbedingungen des argumentativen Austauschs inklusive der Zeitkomponente vor und während der Trilogie in den Blick genommen (‚Justification‘), bevor danach Strukturen der Positionsänderungen und -anpassung beleuchtet werden (‚Adjustment‘). Letztgenannter Prüfschritt umfasst auch eine zusammenfassende Darstellung des Feedbacks zur Richtlinie von institutioneller und nichtstaatlicher Seite.

In Bezug auf die legitime Zusammensetzung der Hauptakteure im Rat attestiert die Prozessanalyse eine zu starke Fokussierung auf die Arbeitsgruppen- und AStV-Ebene. Dies stand einer potentiell kritischeren Auseinandersetzung auf Ministerebene entgegen und minderte somit neben der Legitimität (mutmaßlich) auch das Ambitionsniveau (z.B. im Biokraftstoffbereich). Daneben wird im Hinblick auf das empfundene und faktische Gewicht bzw. „Drohpotential“ inhaltlicher Forderungen von Rat und EP eine deutliche Diskrepanz zuungunsten des Parlaments deutlich. Während ambitionierte und/oder vom Rat abweichende ITRE-Positionen in den Aussprachen des Rates oftmals nicht ernsthaft in Erwägung gezogen wurden, entfalteten Standpunkte des Rates zu jedem Zeitpunkt des Prozesses eine höhere Verbindlichkeit (auch in den Trilogien). Dies war in Teilen allerdings auch eine Folge der strategisch motivierten und bewusst „überambitionierten“ Positionierung des EP, was insbesondere von Turmes vorangetrieben wurde (z.B. bei THG-Einsparsschwellen für Biokraftstoffe). Die Analyse zeigt allerdings, dass sich das EP generell gegen eine kritische Masse von Mitgliedstaaten oder stark ablehnende Ländergruppen nicht durchsetzen konnte, wohingegen dies dem Rat gegen deutlichen Widerstand aus dem Parlament vielfach gelang. Als wichtiger Grund für dieses Missverhältnis wurden die hohen Konsenserfordernisse im Rat identifiziert, wodurch einzelne Mitgliedstaaten innerhalb des Rates wie auch im Hinblick auf den Gesamtprozess unverhältnismäßig viel Einfluss ausüben konnten (z.B. Italien in der EE-Zieldebatte oder UK bezüglich des ‚Large Project Clause‘). Obwohl auch die französische Präsidentschaft gegen diese Blockadestaaten keine Handhabe hatte, gründete deren ansonsten immense inhaltliche Dominanz ungleich stärker auf ihren Machtressourcen (u.a. Erfahrung und großer administrativer Apparat) als dies beim EP-Berichtersteller der Fall war. Dieser gewann eine klare Mehrheit im Parlament für ambitionierte EE-Maßnahmen im Vergleich eher durch Argumente und Expertise.

Auch in den Trilogverhandlungen nahm die französische Präsidentschaft sowohl in Bezug auf die Koordination der Gespräche als auch auf deren inhaltlichen Verlauf eine dominierende Rolle ein. Während die strukturierte und schnelle Verhandlungsführung von einigen Prozessteilnehmern und -beobachtern positiv hervorgehoben wird, monieren andere, dass sich die Präsidentschaft teils außerhalb des Ratsmandats bewegt und ihr inhaltliches Gewicht so noch weiter zugenommen habe. Letztgenannter Eindruck wird durch die Prozessanalyse bestätigt, die weiterhin aufzeigt, dass diese Dominanz während der intra- und interinstitutionellen Gespräche, den Trilogen und in Bezug auf die finale Richtlinie meist ein Absenken des Ambitionsniveaus mit sich brachte. Die Stellung der Präsidentschaft wurde weiterhin durch deren intensive Zusammenarbeit mit den DG TREN-Akteuren in den Trilogen gestärkt. Somit profitierte sie nicht nur von der Expertise der KOM, sondern auch von dem Umstand, dass sich die Positionen der beiden Lager (Präsidentschaft und DG TREN) vielfach ähnelten oder gar überschneiden (z.B. bei Biokraftstoffen und Nachhaltigkeitskriterien). Daneben bleibt in Bezug auf die argumentativen Rahmenbedingungen der Trilogie festzuhalten, dass die parallele Verhandlung des gesamten Klima- und Energiepakets die Verhandlungsmasse vergrößerte und zahlreiche ‚Package Deals‘ ohne konkret inhaltlich-rationale Grundlage begünstigte.

Ein weiterer zentraler Faktor für einen argumentativen Austausch stellen ausreichende und adäquat genutzte Zeitressourcen dar. Im ersten Halbjahr 2008 versuchte insbesondere das EP die unvollständige Folgenabschätzung der KOM in Bezug auf die Biokraftstoffthematik wieder wettzumachen (durch Workshops, Auftragsstudien etc.). Im Zuge dessen merkten einige Experten an, dass es schwierig werden würde, in den verbleibenden Monaten eine angemessene Wissensgrundlage für die Entwicklung adäquater Nachhaltigkeitskriterien zu schaffen. Auf der anderen Seite legten einige Mitgliedstaaten (u.a. Schweden) nahe, dass eben aufgrund der limitierten Zeitressourcen eine grundlegende Nachjustierung des KOM-Vorschlags in diesem Feld nicht mehr zu realisieren sei, ohne die Gesamteinigung zu gefährden. Gleichzeitig hätten die ersten sechs Monate des Jahres 2008 innerhalb des Rats sehr viel effizienter genutzt werden können, um den internen Positionierungs- und Wissensprozess in diesem Themenfeld weiter voranzubringen (z.B. durch häufigere Treffen der ad hoc-Arbeitsgruppe und Debatten auf Ministerebene).

So führte der zunehmende Zeitdruck im zweiten Halbjahr dazu, dass im Rat die meisten strittigen Punkte von der Arbeitsgruppen- auf die AStV-Ebene verlagert wurden, wodurch der Prozess der politischen Kompromissfindung zwar beschleunigt wurde, die Qualität der inhaltlich-argumentativen Auseinandersetzung aber tendenziell abnahm. Ferner unterstützte diese Verlagerung den Reflex, die Lösung ungeklärter Punkte offen zu lassen und erst im Zuge einer künftigen Revision einer Klärung zuzuführen (z.B. bei ILUC-Faktor). Im EP

machte diese Situation den Plan des Berichterstatters zunichte, die EE-Richtlinie als ‚Second Reading Agreement‘ zu beschließen. Das Einlenken Turmes an dieser Stelle verschlechterte zwar die Verhandlungsposition des EP in den Trilogen, sicherte andererseits aller Wahrscheinlichkeit nach aber die Verabschiedung des Gesamtpakets (inkl. der EE-Maßnahmen), welches ansonsten gefährdet gewesen wäre.

Diese (performative) Zweiseitigkeit setzte sich in den Trilogverhandlungen fort. So konnten Grundelemente des ratsinternen Kompromisses aufgrund des Zeitdrucks nicht mehr infrage gestellt werden ohne ein Scheitern zu riskieren (Rat 1: 20f). Die Präsidentschaft steckte somit einen engen inhaltlichen Verhandlungsrahmen ab. Weiterhin weist die Prozessanalyse darauf hin, dass aufgrund der zeitlichen Beschränkungen und der großen Verhandlungsmasse die ohnehin bezeichnenden ‚Bargaining‘-Strukturen der Trilogie noch intensiver ausgeprägt waren als im Normalfall. Auf der anderen Seite hätten laut Aussage mehrerer Trilogeteilnehmer diese Rahmenbedingungen eine besonders lösungsorientierte Verhandlungsatmosphäre geschaffen und letztlich die Verabschiedung der EE-Richtlinie (wie des Gesamtpakets) sichergestellt (Rat 1: 20f; KOM 3: 16f). Letztlich waren die Modalitäten für einen argumentativen Austausch somit bedeutend eingeschränkt.

Auch in Bezug auf Muster der Positionsanpassung und -änderung sind vor den Trilogen deutliche Unterschiede zwischen Rat und EP festzustellen. So setzten sich die Parlamentarier generell stärker mit unterschiedlichen Positionen und Sichtweisen auseinander, die sich teils in neuen und ambitionierten Vorschlägen für eine künftige EE-Richtlinie niederschlugen. Insbesondere im Biokraftstoffbereich waren die Abgeordneten bemüht, Zugangskanäle für externe Expertise zu öffnen und so Wissenslücken zu schließen, wodurch sich ihre kritische Grundhaltung in diesem Themenfeld verstärkte.

Der Rat orientierte sich demgegenüber in vielen Bereichen (u.a. EE-Strom und Nachhaltigkeitskriterien) bedeutend stärker am KOM-Vorschlag, wobei hier auch die Dominanz sowie das eigene inhaltliche Interesse der französischen Präsidentschaft eine wichtige Rolle spielten. Gleichzeitig liegen keine Hinweise vor, wonach innerhalb des Rates eine deutliche Nicht-Berücksichtigung von Positionen stattgefunden hätte. Vielmehr legt die Prozessanalyse nahe, dass – auch bei eher ökologisch eingestellten Mitgliedstaaten – im Zweifel Wirtschafts- über Umweltinteressen dominierten, was die vergleichsweise zurückhaltende Positionsänderung der Mitgliedstaaten in Teilen erklärt.

Unmittelbar vor Beginn der Trilogie differierten die Positionen von EP und Rat in beinahe sämtlichen Themenfeldern deutlich, wobei die Mitgliedstaaten stets eine klimaperformativ weniger ambitionierte Position vertraten. Gleichzeitig fällt bei einem Blick auf die finale EE-Richtlinie auf, dass der Rat letztlich in annähernd allen Bereichen seinen Standpunkt

durchsetzen konnte (u.a. EE-Strom, EE-K&W, Nachhaltigkeitskriterien, THG-Berechnungsmethodik, EE-Kooperationsmechanismen, EE-Ziel). Das EP entfaltete demgegenüber meist nur dann nennenswerten Einfluss, wenn sich dessen Positionen zumindest teilweise mit denen des Rates deckten (z.B. partiell bei Schutzregeln für biodiverse und kohlenstoffreiche Flächen). Vielfach werden im Zuge des Entscheidungsfindungsprozesses die Standpunkte des EP aber so weit aufgeweicht, dass diese höchstens noch als gesichtswahrende Pseudo-Kompromisse bezeichnet werden können (z.B. bei dritter THG-Mindesteinsparquote). Ferner werden zahlreiche offene und konfliktbeladene Fragen, auch aufgrund der mangelhaften Themen- und Zielsetzung von Foren vor und nach Veröffentlichung des KOM-Vorschlags, als Berichts- und Revisionspflichten in die Richtlinie aufgenommen und bleiben daher unbeantwortet (KOM 5: 22ff).

Gleichzeitig legen die breite Zustimmung des Plenums sowie das vornehmlich positive Feedback der Abgeordneten eine verhältnismäßig große Unterstützung für die EE-Richtlinie nahe. So lehnten bei 635 Zustimmungen nur 25 Abgeordnete den Kompromiss ab, ebenso viele enthielten sich (IEP 2008). Aus Sicht eines Repräsentanten des Generalsekretariats des Rates stellt sich die gefundene Einigung wie folgt dar (Rat 1: 32ff):

„I think it was a question of give and take. Council won on certain issues (...) and Parliament won on other issues (...). So I wouldn't say that there was a winner. In the end, both sides felt that they had reached a good deal. You also measure it in the amount of ill-feeling afterwards. And there was none. It was a success from both sides.”

Laut eines engen EP-Mitarbeiters sei auch Turmes mit dem Kompromiss zufrieden gewesen, während er selbst die Festlegung eines verbindlichen 10%-Subziels für einen Fehler gehalten habe (EP 4: 25). Die meisten Mitglieder des ITRE-Ausschusses seien allerdings „not (...) fully happy“ mit der finalen Einigung gewesen, hätten aber damit leben können (EP 4: 11). Ein weiterer EP-Akteur bestätigt, dass der Berichterstatter wie auch die meisten Parlamentarier mit der Richtlinie zufrieden gewesen seien (EP 3: 30). Unmut regte sich in Teilen der Fraktionen der Grünen und der Sozialdemokraten, während insbesondere die Liberalen mehrheitlich eine positive Einstellung gegenüber der Einigung zeigten (EP 3: 30).

Daneben sei auch die DG TREN laut eines Mitglieds der Trilogdelegation „pretty satisfied“ mit der finalen Einigung gewesen (KOM 1: 13f). In Bezug auf die verabschiedeten Kooperationsmechanismen, welche die stärkste Abweichung vom KOM-Vorschlag darstellten, spricht er von einer „credible alternative to the proposal that we'd come with that addressed the same issues, but gained political support“ (KOM 1: 13f). Ein anderes Delegationsmitglied kritisiert den Kompromiss im Bereich der Nachhaltigkeitskriterien allerdings deutlich, hält er diesen doch bereits für zu anspruchsvoll für die Biokraftstoffindustrie (KOM 2: 30ff):

„But to have sector-specific, highly administratively burdensome, distorting all sorts of decisions in terms of land use, crop use (...) it's not a good result. But that was the compromise. So, I mean, of

course the Commission says that this was a major triumph of President Barroso, and it's excellent in all its aspects. (...) [P]ersonally I think that the whole biofuels mess is regrettable.”

Ein Vertreter der Biotech-Industrie beschreibt die Einigung im Bereich der Nachhaltigkeitskriterien allerdings als „not too bad“ und als einen Kompromiss, der sämtliche beteiligten institutionellen und betroffenen nichtstaatlichen Akteure „more or less happy“ machte (Industrie 3: 34f; ähnlich auch Industrie 1: 5, EurActiv 2008a). Während die EE-Industrie insgesamt das wohl positivste Feedback aller nichtstaatlichen Akteursgruppen abgab (u.a. EREC, ESTIF und EWEA), zeigte sich die konventionelle Energiebranche zurückhaltend skeptisch (u.a. EURELECTRIC). Die Rückmeldungen von Seiten der Umwelt-NGOs waren vergleichsweise divers. So begrüßten die meisten den Umstand, dass eine EE-Richtlinie mit einem verbindlichen 20%-EE-Ziel angenommen wurde (z.B. Greenpeace) (EurActiv 2008a). Auf der anderen Seite kritisierte eine klare Mehrheit – mit Ausnahme des WWF – die Kompromisse in den Themenbereichen Biokraftstoffe und Nachhaltigkeitskriterien (ZGO 1: 12; EurActiv 2009). Ein NGO-Vertreter moniert an dieser Stelle, dass aufgrund des Einflusses von KOM und Rat ambitionierte EP-Forderungen im Zuge der Trilogie nicht aufgenommen wurden (ZGO 3: 31f):

„[A]ll the good stuff we achieved we achieved through the Parliament. And (...) then they went into the Trilogue, and then we lost a lot of stuff. Essentially because we had a hostile Commission and a hostile Council on biofuels.“

Letztlich bleibt festzuhalten, dass die Subprozesse zur Ergebnisfindung in keinem der Themenfelder der EE-Richtlinie während der formellen Prozessphase derart abliefen bzw. gestaltet waren, dass sämtliche theoretischen Prämissen eines ‚Working Agreement‘ eingehalten worden wären. Als Hauptgrund hierfür sind die zahlreichen legitimatorischen Schwächen der ‚Justification‘-Dimension ins Feld zu führen (vor allem keine angemessene inhaltliche Reflexion; zu wenig Zeit für argumentative Auseinandersetzung; Schwächen bei der legitimen Zusammensetzung des debattierenden und entscheidungsbefugten Teilnehmerkreises; extra-argumentative Faktoren wie z.B. dominierende Rolle der Präsidentschaft). Ferner verstoßen die beschriebenen Strukturen der Trilogieverhandlungen gegen zahlreiche der in Abschnitt 6.5 aufgeführten Bedingungen eines legitimen ‚Bargaining-Settings‘ (z.B. hinsichtlich der Dominanz demokratisch legitimierter Akteure oder der ex post-Veröffentlichung der Ergebnisse und des Ablaufs der Verhandlungen).

Gleichzeitig fanden zu sämtlichen Themenfeldern während der formellen Prozessphase Debatten statt, die mit Blick auf die finale Richtlinie stets eine inhaltliche Bewegung der verschiedenen Akteursgruppen mit sich brachten. Obgleich diese Veränderungen teils nicht besonders ausgeprägt und oftmals auch primär strategischer Natur waren (und somit keinen „Lernprozess“ implizieren), bewegten sich die verschiedenen Positionspole so doch zumin-

dest aufeinander zu. Vor diesem Hintergrund waren auch die meisten institutionellen Akteure mit dem Endergebnis zufrieden. Auch von Seiten der nichtstaatlichen Stakeholder-Gruppen ist primär positives Feedback mit Bezug auf die Richtlinie zu vernehmen, wobei der Biokraftstoffkompromiss bei vielen NGOs eine Ausnahme darstellt. Aus rein inhaltlichen Warte aus betrachtet entsprechen somit die meisten gefundenen Kompromisse den Bedingungen der ‚Working Agreement‘-Perspektive.

### **11.5.10 Demokratie-Klimaperformanz-Nexus**

Im folgenden Hauptteil der Analyse werden aus den Erkenntnissen der vorangegangenen Kapitel zentrale Beobachtungsfelder zum Demokratie-Klimaperformanz-Nexus synthetisiert. Die Darstellung beginnt mit zwei themenungebundenen Wirkmechanismen, bevor die klimaperformativen Effekte des erhöhten Zeitdrucks sowie der Paketverhandlungen in den Blick genommen werden. Alsdann wird die Herausbildung vergleichsweise ehrgeiziger Positionen im EP und wenig ambitionierter Positionen im Rat aus Demokratieperspektive eingeordnet. Die Vorstellung der Gründe für die Dominanz des Rates über das EP sowie der klimaperformativen Auswirkungen dieses Ungleichgewichts stellen den Schlusspunkt dar.

**Erstens ist festzuhalten, dass NGOs – auch aufgrund einer vergleichsweise intensiven Auseinandersetzung mit neuen Erkenntnissen und eines weitgehend fehlenden ökonomischen Interesses – klimaperformativ ambitionierte Positionen vertraten.** So fällt am Beispiel der Biokraftstoffthematik auf, dass sich die meisten NGOs im Laufe der formellen Prozessphase vor dem Hintergrund aktueller Studien (Gallagher Review, Searchinger, DG JRC-Studie etc.) zunehmend ablehnend gegenüber dieser Energieoption positionierten. Dabei zeigte sich auf institutioneller Seite insbesondere das EP offen für die Einschätzungen dieser Akteursgruppe. Für die erfolgreiche Ansprache der Parlamentarier war neben inhaltlichen Gründen (z.B. gute Aufbereitung des akademischen Diskurses) auch die gute Koordination und Vernetzung zwischen den NGOs ausschlaggebend (u.a. im Green 10-Netzwerk). Auf der anderen Seite zeigten Industrievertreter bedeutend weniger Bereitschaft, sich mit neuen Fakten auseinanderzusetzen und die eigenen Positionen zu überdenken. Gleichzeitig beeinflussten sie die Positionen des Rates und der DG TREN deutlich stärker als NGOs (z.B. durch nationale Konzerne oder Verbände wie Abengoa, Copa Cogeca oder UNICA). Aus akteursspezifischer Legitimationsperspektive konnten Industrieakteure mit einer tendenziell eingeschränkten Vertretungs- und Interessenstruktur deutlich mehr Einfluss auf zwei prozessbestimmende institutionelle Stakeholder ausüben (DG TREN und Rat) als tendenziell repräsentativere und gemeinwohlorientiertere zivilgesellschaftliche Akteure.

**Zweitens legt die Prozessanalyse nahe, dass informelle Foren des Austauschs innerhalb und zwischen den Akteursgruppen teils wichtig für die Schaffung einer vertrauensvollen und offenen Atmosphäre und für die Herausbildung ambitionierter Positionen waren.** Dabei fällt jedoch den Bedingungen, unter denen dieser Austausch stattfand, grundlegende Bedeutung zu. So entwickelten Vertreter Deutschlands, Polens und Großbritanniens beispielsweise im Zuge des größtenteils informellen IFIC-Workshops im Frühjahr 2008 das ‚Joint Proposal‘, welches im Folgenden den Schutz nationaler EE-Fördermechanismen sicherstellte und als Grundlage für einen Gesamtkompromiss im Themenfeld der Kooperationsmechanismen diente. Dabei vertraten die drei Delegationen zunächst relativ unterschiedliche Positionen und konnten auf den Input einer verhältnismäßig breiten Gruppe von Experten und weiterer Stakeholder zurückgreifen. Weiterhin stellte die EUFORES-Plattform auf Seiten der Parlamentarier einen zwar informellen aber doch regelgestützten fraktionsübergreifenden Austausch zu EE-Fragen abseits der Öffentlichkeit dar und unterstützte die Herausbildung einer ambitionierten EP-Position. Gleichzeitig wurde letztere (mutmaßlich) wenige Tage vor dem finalen ITRE-Votum im Zuge eines informellen Zusammentreffens von Ausschussmitgliedern und (ausschließlich) biokraftstofffreundlichen Stakeholdern aufgeweicht (ZGO 5: 9ff).<sup>150</sup>

Somit wird hier die These aus der vorangegangenen Prozessperiode bestätigt, wonach eine eingeschränkte Öffentlichkeit von Diskussionsforen eine argumentativ und problemlösungsorientiert ausgerichtete Debatte erleichtern bzw. unter gewissen Umständen überhaupt erst ermöglichen kann. Unterdessen wird deutlich, dass die Rahmenbedingungen dieser Zusammenkünfte so nah wie möglich an jenen idealtypisch legitimen Foren ausgerichtet sein sollten um ein repräsentatives (und somit zumindest ex post-legitimierbares) Ergebnis sicherzustellen (z.B. bezüglich einer breiten Teilnahme).

**Als dritte Beobachtung ist festzuhalten, dass der hohe Zeitdruck auf Ebene der einzelnen EE-Themenfelder klimaperformativ betrachtet eher negative Entwicklungen nach sich zog, auf Metaebene letztlich aber die Verabschiedung der EE-Richtlinie sicherstellte.** Auf der „Negativseite“ hemmte die zeitliche Drucksituation generell in jedem EE-Bereich die Möglichkeit des argumentativen Austauschs. Besonders schwer wog dies wiederum in der (dadurch stark eingeschränkten) Debatte rund um Biokraftstoffe und Nachhaltigkeitskriterien, da insbesondere hier ein Nachjustieren trotz vieler offener Fragen und neuer Erkenntnisse weitgehend verhindert wurde.

Auf Seiten des Rates wurde diese Situation im ersten Halbjahr 2008 insofern verschärft, als dass sich die eigens eingesetzte ad hoc-Arbeitsgruppe für die Nachhaltigkeitskriterien nur

---

<sup>150</sup> Über dieses Zusammentreffen liegen keine detaillierten Informationen vor. Das weite Einlenken der EP-Delegation in den Trilogon legt aber einen gewissen Effekt des Treffens nahe.

unregelmäßig traf und somit die Debatte nicht weiterbrachte. Ebenso blieb das Thema auf Ministerebene vor Sommer 2008 unbehandelt. Vor diesem Hintergrund wurden die nach wie vor zahlreichen ungeklärten Fragen im Folgenden im AStV thematisiert, was deren weitreichende “Verschiebung“ (und somit Nichtbehandlung) in die Berichts- und Revisionspflichten der finalen Richtlinie begünstigte. Daneben konnte Turmes im EP aufgrund des Zeitdrucks seinen Plan eines ‚Second Reading Agreement‘ nicht durchsetzen, wodurch das Gewicht des EP als Co-Gesetzgeber und Vertreter ambitionierter EE-Standpunkte abnahm. Weiterhin wurden zur Sicherstellung einer raschen Einigung bereits Mitte 2008 informelle Kontakte zwischen Rat und EP aufgenommen, was den jeweiligen interinstitutionellen Positionierungsprozesses hemmte.

Auch in den Trilogen setzte sich dieser Negativtrend in Bezug auf die einzelnen EE-Themenfelder fort. So galt die Ratsposition aufgrund des Termindrucks und der schwierigen Kompromissfindung zwischen den Mitgliedstaaten in ihren Grundpositionen als weitgehend gesetzt, was die Stellung des EP und somit die Durchsetzung ambitionierter Positionen stark einschränkte. Weiterhin war das ‚Bargaining‘ während der Trilogie aufgrund des Zeitdrucks und der Paketverhandlungen besonders ausgeprägt, was – wie die themenfeldspezifischen Kapitel zeigten – klimaperformativ vornehmlich negative Auswirkungen mit sich brachte, wie beispielsweise das Einlenken des EP.

Auf der anderen Seite sicherte der hohe Zeitdruck die Gesamteinigung, die womöglich nicht zustande gekommen wäre, hätte Turmes auf einem ‚Second Reading Agreement‘ oder generell weiteren EP-Forderungen bestanden. So hätte beispielsweise ein Beharren auf einem niedrigeren EE-Transportziel möglicherweise die Verbindlichkeit des gesamten 20%-Ziels gefährdet. Ein wichtiger Faktor stellte hier die Verhandlungsführung und -organisation der französischen Ratspräsidentschaft dar, die – nach Angaben vieler involvierter Akteure – eine positive und problemlösungsorientierte Atmosphäre zum Ende der finalen Prozessphase hin schaffte. Aus der Prozessanalyse lässt sich allerdings ebenfalls schließen, dass durch ein besseres Zeitmanagement des Prozesses – insbesondere im ersten Halbjahr 2008 (z.B. hinsichtlich des Sitzungsturnus der ad hoc-Arbeitsgruppe) – angemessenere Voraussetzungen für einen argumentativen Austausch in den einzelnen EE-Themen hätten geschaffen werden können. Dies wiederum hätte potentiell die Menge offener Fragen in den Trilogen reduziert und somit, neben der positiven “Metaeinigung“ auf ein verbindliches 20%-EE-Ziel, den Weg für ambitioniertere Einigungen in Subfragen eröffnet.

Im vierten Beobachtungsfeld wird ein ähnlicher Zusammenhang deutlich, wie soeben im Hinblick auf die Zeitthematik aufgezeigt. **So schränkte die *parallele Verhandlung mehrerer Richtlinien im Klima- und Energiepaket die Bedingungen für einen argumentativen Austausch zu einzelnen EE-Fragen und somit die Entwicklung klimaperformativ***

**ambitionierter Subergebnisse zwar ein, erleichterte andererseits aber die Herbeiführung eines Gesamtkompromisses.** Generell limitierte die defizitäre Themen- und Problembearbeitung zentraler EE-Bereiche der vorangegangenen Prozessphasen durch die DG TREN den inhaltlichen Gestaltungsspielraum von Rat und EP im formellen Mitentscheidungsverfahren erheblich. So wird beispielsweise die inadäquate Behandlung des Biokraftstoffthemas durch die DG TREN anhand der kritischen Analyse der hauseigenen Forschungsstelle (DG JRC) aus Februar 2008 deutlich. Die zeitliche Drucksituation verbunden mit der parallelen Verhandlung mehrerer Richtlinien erschwerten die nachträgliche Verbesserung der themenfeldspezifischen Wissensgrundlage für eine informierte Debatte im Folgenden massiv, was letztlich klimaperformativ defizitäre Kompromisse forcierte (z.B. Verschiebung offener Fragen in Revisionsklauseln).

Auf der anderen Seite waren potentielle Gegner der EE-Richtlinie wie die EVP oder die konventionelle Energielobby durch die zeitgleiche Verhandlung von CO<sub>2</sub>-Fragen (Höchstgrenzen, ETS etc.) vielfach abgelenkt und übten dadurch weniger (aus Klimasicht negativen) Einfluss auf die EE-Richtlinie aus. Weiterhin nahm durch die große Verhandlungsmasse die Möglichkeit von dossierübergreifenden ‚Package Deals‘ zu. Während dieser Umstand auf Ebene der einzelnen Themenfelder eher negative klimaperformative Ergebnisse zeitigte, unterstützte er gleichzeitig die Verabschiedung eines verbindlichen 20%-EE-Anteils.

Nachfolgend werden **sechs Beobachtungsfelder zum Demokratie-Klimawandel-Nexus im EP** vorgestellt, welche die Herausbildung der ambitionierten Parlamentsstandpunkte unterstützen. **So trugen erstens die formell wie informell vergleichsweise repräsentativen Zugangsbedingungen für nichtstaatliche Stakeholder zur klimaperformativ ehrgeizigen Positionierung des EP bei.** Die leichte Bevorzugung wissenschaftlicher Akteure in formellen Kontexten (z.B. in Anhörungen, Workshops oder Projektkonsortien für Auftragsstudien) erscheint diesbezüglich vor dem Hintergrund der oftmals akademischen Fragestellungen dieser Foren angemessen. Ferner zeigt die Prozessanalyse, dass auch die informellen Beteiligungskanäle einem breiten Spektrum nichtstaatlicher Akteursgruppen Zugang ermöglichten, wenngleich NGOs und Lobbyorganisationen der EE-Industrie hier geringfügig bevorzugt wurden. Insbesondere was die Einbeziehung von NGO-Akteuren angeht, agierte das EP hier allerdings auch als Korrektiv, da diese Gruppe sowohl von der DG TREN als auch vom Rat nicht angemessen einbezogen wurde.

Gleichzeitig zeigt die Analyse, dass jene informellen Kontakte insgesamt für die Positionierung der Parlamentarier eine entscheidendere Rolle spielten als ihre formellen Pendanten. Obwohl im vorliegenden Prozess nicht geschehen, nimmt somit das Risiko willkürlicher und asymmetrischer Zugangsbedingungen zu. Darüber hinaus hat die Prozessanalyse gezeigt,

dass die finanzielle Ressourcenausstattung nichtstaatlicher Akteure die Eröffnung von Einflussmöglichkeiten erleichtert (u.a. durch die Ausrichtung von Empfängen), was ebenfalls ausschließend wirken kann. Um asymmetrische Input-Strukturen zu verhindern, sollten die Parlamentarier daher dazu verpflichtet werden, sämtliche informellen Kontakte offen zu legen (inklusive Angaben zu Zeitpunkt und personeller Zusammensetzung des Kontakts sowie Informationen, ob Positionen externer Akteure in Änderungsanträgen wortwörtlich oder dem Sinn nach übernommen wurden).

**Zweitens entsprach das Zugangs- und Inklusionsmuster des EP den dort vorherrschenden demokratisch legitimierten Mehrheitsverhältnissen, die eine tendenzielle Bevorzugung EE-freundlicher Positionen rechtfertigten und in der Konsequenz vergleichsweise ambitionierte Standpunkte nach sich zogen.** Neben der damaligen Mitte-Links-Mehrheit im EP ist diesbezüglich zu berücksichtigen, dass sowohl der grüne Berichterstatter Claude Turmes als auch die Schattenberichterstatter der Liberalen und Sozialdemokraten den pro-EE-Kurs unterstützten. Weiterhin plädierten auch große Teile der EVP für ambitionierte EE- und Klimamaßnahmen.

**Jenseits partei- und themenspezifischer Präferenzen reagierte das EP mit der Verabschiedung ambitionierter Standpunkte drittens auf die öffentliche Stimmung, die vor Poznań und im Folgenden vor allem vor Kopenhagen ambitionierten klimapolitischen Maßnahmen in weiten Teilen offen gegenüberstand.** Die Parlamentarier berücksichtigten hier allerdings nicht nur das öffentliche Meinungsbild, sondern stellten teils auch auf den ‚Public Effect‘ ihrer eigenen Standpunkte ab. So ist beispielsweise deren vornehmlich ablehnende Haltung gegenüber Biokraftstoffen auch als Reaktion auf die ‚Food vs. Fuel‘-Debatte zu werten.

Entscheidend im Positionierungsprozess war weiterhin die intensive und perspektivenreiche interne Auseinandersetzung mit einschlägigen EE-Themen. **So ist als viertes EP-Beobachtungsfeld festzuhalten, dass die Themen- und Zielsetzung formeller Foren wie Workshops und Anhörungen im ersten Halbjahr 2008 zumeist darauf ausgerichtet war, Wissenslücken (insbesondere im Biokraftstoffbereich) zu schließen, was klimaperformativ positive Effekte zeitigte.** Vornehmlich durch die DG TREN hervorgerufene Erkenntnisdefizite der vorangegangenen Prozessphasen konnten somit zumindest in Teilen geschlossen werden.

**Fünftens zeigt die Prozessanalyse, dass die auf einer angemessenen Themensetzung basierende intensive Auseinandersetzung der Abgeordneten mit unterschiedlichen Sichtweisen und Policy-Optionen in zahlreichen Fällen eine aus Klimaperspektive positive Positionsänderung bzw. -anpassung nach sich zog** (z.B. bei der EE-Strom- und K&W-

Produktion und der Biokraftstoffdebatte). Die Parlamentarier beziehen in diesem Zusammenhang explizit auch den Input aus Auftragsstudien und Workshops mit ein.

**Sechstens forcierte die starke Position des Berichtstatters, die primär auf hoher EE-Expertise und Überzeugungskraft beruhte, die Herausbildung ambitionierter Standpunkte innerhalb des EP.** Dabei zeigte sich Turmes allerdings offen für Input von unterschiedlichen Seiten und erreichte auch aufgrund der Unterstützung aus anderen Fraktionen eine klimaperformativ ambitionierte EP-Position. Gleichzeitig wird anhand der Prozessanalyse deutlich, dass die ITRE-Mitglieder nicht nur die Meinung des Berichtstatters abknickten. So stellte sich beispielsweise eine Ausschussmehrheit gegen das ‚Gentlemen’s Agreement‘ zwischen Turmes und Wijkman, welches die Verabschiedung möglichst ehrgeiziger Nachhaltigkeitskriterien zum Ziel hatte. Dennoch votierte der (traditionell industrie- und wirtschaftsnahe) ITRE-Ausschuss letztlich für ambitionierte EE-Maßnahmen, inklusive entsprechender Nachhaltigkeitskriterien, was auf eine breite und fraktionsübergreifende Koalition schließen lässt.

Im Hinblick auf die Positionsentwicklung **im Rat werden im Folgenden fünf Beobachtungsfelder zum Demokratie-Klimawandel-Nexus** vorgestellt, welche die Entstehung der vergleichsweise wenig ambitionierten Standpunkte der Mitgliedstaaten nachvollziehbar machen.<sup>151</sup> **So ist erstens festzustellen, dass die mangelhafte Auseinandersetzung mit dem KOM-Vorschlag auf Ebene der Arbeitsgruppen sowie die zumeist unangemessene Themen- und Zielsetzung von Ratsforen während des ersten Halbjahres 2008 die Bedingungen für die Festlegung ehrgeiziger EE-Ziele stark beeinträchtigten.** Inhaltlich war diesbezüglich insbesondere die angemessene Behandlung der Biokraftstoff- und Nachhaltigkeitsthematik betroffen. Dieses Themenfeld wurde auf Ministerebene in den ersten sechs Monaten des Jahres 2008 entweder nicht oder nur inadäquat behandelt. Letzteres war beispielsweise auf einer informellen Ratstagung im April der Fall, im Zuge derer das theoretische Potential der zweiten Biokraftstoffgeneration thematisiert wurde, anstatt die kurz- und mittelfristigen Herausforderungen der ersten Generation in den Blick zu nehmen. Gleichzeitig konnten jene Fragen auch durch die ad hoc-Arbeitsgruppe für die Nachhaltigkeitskriterien in den meisten Fällen keiner Klärung zugeführt werden, hauptsächlich aufgrund des bereits angesprochenen großzügigen Sitzungsturnus.

---

<sup>151</sup> Darüber hinaus legen einige empirische Daten der Prozessanalyse nahe, dass auf mitgliedstaatlicher Ebene keine repräsentativen Zugangs- und Inputstrukturen für nichtstaatliche Akteure bestanden haben und im Zuge dessen insbesondere Industrieinteressen bevorzugt sowie NGO-Meinungen vernachlässigt wurden. Auch dieser Umstand könnte die teils wenig ambitionierten Positionen des Rates begünstigt haben. Da sich der Analysefokus dieser Arbeit allerdings auf die EU-Ebene konzentriert, ist dieser nahegelegte Zusammenhang allerdings als These zu verstehen.

Das von der Kommission vorgeschlagene 10% Ziel für EE im Verkehrssektor wurde wiederum innerhalb der Arbeitsgruppe Energie behandelt. Deren Hinwendung zum Thema fiel allerdings derart oberflächlich aus, dass die Ausweitung des Ziels über Biokraftstoffe hinaus bis Mitte 2008 ignoriert bzw. nicht thematisiert wurde. So wurde den meisten Delegationen erst im Zuge einer informellen Ratstagung im Juli bewusst, dass es sich hier nicht um ein reines Biokraftstoffziel handelte.<sup>152</sup> Insgesamt hätte eine intensivere Zuwendung zum Thema im ersten Halbjahr 2008, wie im EP geschehen, die mangelnde Vorarbeit der DG TREN zum Teil ausgleichen und so offene Fragen einer Klärung zuführen bzw. neue Optionen anstoßen können. So machten die Franzosen allerdings bereits zu Beginn ihrer Präsidentschaft deutlich, dass die Grundfesten des KOM-Vorschlags aufgrund des Zeitdrucks nicht mehr verändert werden könnten, was die Festlegung offener Fragen in Berichts- und Revisionspflichten forcierte und so auch grundlegende Zweifel an Bestimmungen des KOM-Vorschlags bestehen ließ (z.B. bzgl. der THG-Berechnungsmethode).

**Zweitens minderte das hohe Gewicht der Arbeitsgruppen und des AStV bei der Erarbeitung der Ratsposition bei gleichzeitiger Vernachlässigung eines regelmäßigen Austauschs auf Ministerebene potentiell die Herausbildung klimaperformativ ambitionierter Standpunkte.** Diese begründete Vermutung ergibt sich zum einen aus dem Umstand, dass im ersten Halbjahr 2008 eine Rückspiegelung des Austauschs auf Arbeitsgruppenebene in den Rat vernachlässigt wurde, was den Gestaltungsspielraum im Folgenden schmälerte (wie auch im vorangegangenen Punkt dargestellt). Darüber hinaus steht das Agieren von Ministern ungleich stärker unter "öffentlicher Beobachtung", wohingegen die Arbeitsgruppen des Rates und die Ständigen Vertreter, die oftmals über ein breites bzw. wenig definiertes Verhandlungsmandat verfügen, eher abseits der öffentlichen Aufmerksamkeit operieren.

Ferner legt die Prozessanalyse nahe, dass unter den Ministern eine größere Skepsis gegenüber Biokraftstoffen herrschte als in den Arbeitsgruppen oder dem AStV, was mutmaßlich auch mit deren größerem öffentlichen Rechtfertigungsdruck zusammenhing. Dieser sei insbesondere in den ersten Monaten des Jahres 2008, in denen die Debatte in erster Linie auf Arbeitsebene stattfand, aufgrund der ‚Food vs. Fuel‘-Debatte groß gewesen. Somit kann auf Basis der Fallanalyse die These aufgestellt werden, dass ‚First Reading Agreements‘ eine legitimierende Betrachtung drängender Fragestellungen auf Ministerebene hemmen und so neben der demokratischen Legitimation vermutlich auch die Output-Performanz mindern.

**Als dritter Grund für die vergleichsweise wenig ambitionierten Positionen des Rates ist der Umstand anzuführen, dass dort – teils auch nach einer Auseinandersetzung mit**

---

<sup>152</sup> Diese Reaktion lässt vermuten, dass in diesem Zeitraum auch auf nationaler Ebene (mit Ausnahme Dänemarks, siehe Abschnitt 11.5.3.1) keine weiteren Initiativen zur Behandlung offener Fragen in diesem Themenfeld stattgefunden haben.

**Risiken und Alternativen – Industrie- bzw. Wirtschaftsinteressen Umwelterwägungen zumeist ausstechen** (z.B. bei Schutzklauseln für biodiverse und kohlenstoffreiche Flächen). Dieser Trend ist auch bei denjenigen Mitgliedstaaten zu beobachten, die zweitweise in Einzelfragen relativ ambitionierte Standpunkte vertraten, diese aber letztlich fallen ließen oder aufweichten (z.B. Deutschland oder die Niederlande). Die Forderung nach einer ambitionierten Regelsetzung an denjenigen Stellen, an denen vor allem EU-Importe betroffen wären, zeigt weiterhin, dass die Mitgliedstaaten in erster Linie ihre (legitimen) nationalen Interessen vertraten (wenn auch mutmaßlich eindimensional auf die Industrie fokussiert). Diese Erkenntnis verdeutlicht einmal mehr die zentrale Bedeutung einer ausgeglichenen Machtbalance zwischen dem Rat als “Länderkammer“, in der primär nationale Interessen vertreten werden und dem Europäischen Parlament, in dem vornehmlich das gesamteuropäische Gemeinwohl im Fokus steht.

**Fünftens unterstützte die Dominanz der französischen Ratspräsidentschaft verbunden mit deren Strategie der eigenen Interessendurchsetzung eine limitierte Einbeziehung externer Standpunkte und ein entsprechend eingeschränktes internes Positionsänderungsmuster, was letztlich vielfach klimaperformativ negative Standpunkte nach sich zog (z.B. bei der ILUC-Thematik).** Diesbezüglich profitierte die französische Verhandlungsdelegation auch von ihrer Erfahrung aus zahlreichen zurückliegenden Präsidentschaftsperioden sowie der administrativen Unterstützung aus Paris. Während die Rolle der französischen Präsidentschaft aus Demokratie- und themenspezifischer Performanzperspektive eher negativ einzustufen ist, ergab sich aus deren Verhandlungsstil auf “Metaebene“ allerdings ein Gewinn für den Prozess. So stellte das Agieren der Franzosen eine zentrale Determinante dar, die letztlich die Verabschiedung der EE-Richtlinie (mit einem verbindlichen 20%-EE-Ziel) sowie des ganzen Klima- und Energiepakets in großen Teilen überhaupt erst ermöglichte.

Im Folgenden letzten Teil dieses Analyseschritts werden **fünf Beobachtungsfelder** vorgestellt, welche die **Gründe für die Dominanz des Rates über das EP sowie die klimaperformativen Auswirkungen dieses Ungleichgewichts** darstellen. **Als erster Punkt ist diesbezüglich festzuhalten, dass die eingeschränkte Transparenz des ratsinternen Positionierungsprozesses einen Informationsnachteil für das EP (wie auch für interessierte nichtstaatliche Stakeholder) nach sich zog und eine angemessene Reaktion auf die tendenziell weniger ambitionierten Positionen des Rates erschwerte und/oder verzögerte.** Während der EP-interne Meinungsbildungsprozess für externe Akteure relativ gut nachvollziehbar war, hielt sich der Rat insbesondere bei der Veröffentlichung entsprechender Daten über den Austausch im AStV und den Arbeitsgruppen zurück. Gleichzeitig wurden die Er-

gebnisse von Ratssitzungen regelmäßig in einer Detailtiefe publiziert, die eine (teils allerdings lückenhafte) Reproduktion der internen Dynamiken näherungsweise ermöglichte. Dennoch verschaffte sich der Rat hier einen leichten Vorteil, der die Mitgliedstaaten in eine privilegierte Position versetzte, ihre meist weniger ambitionierten Standpunkte durchzusetzen.

**Zweitens führte das Streben nach Einstimmigkeit im Rat zu einem hohen Gewicht einzelner Mitgliedstaaten oder kleiner Ländergruppen, gegen die sich weder das EP noch (teilweise) die Mehrheit der nationalen Delegationen durchsetzen konnte und wodurch das klimaperformative Niveau der offiziellen Ratsposition meist negativ beeinflusst wurde.** So prägten unnachgiebige Partikularinteressen im Rat dessen Positionierung ungleich stärker als entsprechende Einzelanliegen die Ausrichtung des EP. Als Beispiele sind die Forderungen Italiens nach einer möglichst liberalen Regelung zu EE-Stromimporten aus Drittstaaten oder das Anliegen Großbritanniens hinsichtlich der Festlegung des ‚Large Project Clause‘ anzuführen. Das hohe Gewicht von Einzelinteressen ermöglichte es den Vertretern des Rates im Zuge der finalen Trilogie außerdem, dem EP ‚Take-it-or-leave-it‘-Angebote zu unterbreiten, ohne öffentlich Rechenschaft ablegen zu müssen. ‚Bargaining‘ wurde somit auch durch das Einstimmigkeitsgebot im Rat notwendig bzw. weiter vorangetrieben.

**Die dritte Beobachtung folgt in Teilen aus dem letztgenannten Zusammenhang und besagt, dass das empfundene und faktische Gefahren- und Drohpotential von Ratsforderungen ungleich höher war als das des EP, was wiederum der Durchsetzung der meist weniger ambitionierten Standpunkte der Mitgliedstaaten zuträglich war.** Während ehrgeizige Positionen des Parlaments von Seiten des Rates oftmals ohne weitergehende Debatten abgelehnt wurden (z.B. die Einführung eines Sanktionsmechanismus), entwickelten entsprechend entgegengesetzte Ratsstandpunkte im EP gemeinhin ein vergleichsweise höheres Drohpotential (z.B. die Ausweitung der Revisionsklausel).

**Viertens stärkte die intensive Zusammenarbeit zwischen Rat und DG TREN vor und während der Trilogie die Verhandlungsposition des Rates mit dem EP und förderte außerdem aus Klimaperspektive die Herausbildung weniger ehrgeiziger Standpunkte unter den Mitgliedstaaten** (insbesondere im Biokraftstoffbereich). So agierte die DG TREN auch in der formellen Prozessphase tendenziell als Anwalt der (Biokraftstoff-) Industrie, weshalb deren Schlüsselakteure (u.a. Hodson und Howse) in den Verhandlungen vornehmlich die EP-Position ablehnten und die Ratsposition unterstützten (z.B. gegen Herabsetzung 10%-Ziel und für niedrige Nachhaltigkeitskriterien). Dabei kam der DG TREN auch der Umstand zugute, dass innerhalb des Rates die intensive Auseinandersetzung mit dem KOM-Vorschlag erst im zweiten Halbjahr 2008 begann und sie daher (auch aus Grün-

den des Zeitdrucks) eine noch zentralere und einflussreichere Rolle bei der Zusammenführung der internen Ratsstandpunkte spielte, als dies in anderen Gesetzgebungsprozessen der Fall ist.

**Als fünfter Punkt fällt auf, dass Turmes und sein Team den interinstitutionellen Austausch ungleich weniger dominierten als die französische Präsidentschaft, die im Mitentscheidungsprozess das Pendant zum Berichtstatter darstellt.** Auch dies trug dazu bei, dass die vergleichsweise weniger ambitionierten Positionen der Präsidentschaft bzw. des Rates bessere Durchsetzungsbedingungen vorfanden als die Standpunkte des EP. Einen zentralen Faktor stellte dabei die bereits angesprochene Ressourcenausstattung der Franzosen dar, insbesondere in Form des Rückhalts durch einen breiten administrativen Apparat.

Unter dem Strich bleibt festzuhalten, dass ein positiver Klimaeffekt einer hohen demokratischen Qualität und eine entsprechend negative Wirkung demokratischer Defizite auch in der finalen Prozessphase augenfällig sind. Auf der Positivseite fallen insbesondere die überwiegend legitimen Dynamiken im EP auf, wie beispielsweise die angemessene Themen- und Zielsetzung partizipativer EP-Foren oder die vergleichsweise repräsentativen Zugangsbedingungen. Auf der anderen Seite unterstützen innerhalb des Rates nicht zuletzt starke Dominanzstrukturen (v.a. der Ratspräsidentschaft) sowie eine mangelhafte Beleuchtung von EE-Themen auf Ministerebene die Herausbildung eher unambitionierter Positionen. Die Defizite der finalen EE-Richtlinie sind dabei zu einem Großteil auf das *faktische* Ungleichgewicht zwischen den beiden *formell* gleichgestellten Institutionen Rat und EP zuungunsten des letzteren zurückzuführen. Demokratische Schwächen können demgegenüber nur in wenigen Fällen und eher punktuell eine klimaperformativ positive Prozessentwicklung fördern, wie beispielhaft in Gestalt des Zeitdrucks am Ende der Trilogie deutlich wird.

## 12 Diskussion

„So (...) our political masters adopted this, and, I mean, you can't really debate. (...) And if you (...) take greenhouse gas savings as part of sustainability and you require at least some substantial savings, they are not guaranteed because of the ILUC impacts, and all kinds of other factors that have not been properly taken into account.“

*(KOM 6 (20) über die Defizite der THG-Berechnung von Biokraftstoffen aufgrund des eingeschränkten Diskussionsspielraums, der unter anderem zu einer mangelhaften Berücksichtigung indirekter Landnutzungsänderungen (ILUC) führte)*

Dieses Zitat eines Kommissionsmitarbeiters steht exemplarisch für den im Zuge der vorangegangenen Prozessanalyse identifizierten übergreifenden Demokratie-Klimaperformanz-Nexus: Eine mangelhafte Ausprägung legitimierender Prozesselemente zieht (in der Regel) eine klimaperformativ negative Entwicklung nach sich.

Gleichzeitig zeigt die Analyse, dass es zum einen durchaus Ausnahmen von dieser Regel gibt und zum anderen das *Zusammenspiel* verschiedener Demokratiekomponenten sowie der Zeitpunkt ihres Erscheinens im Politikprozess von entscheidender Bedeutung für eine Wirkentfaltung auf die Klimaperformanz sind. Weiterhin unterstreichen die festgestellten und nahegelegten Wirkzusammenhänge wie auch die im Folgenden dargestellten offenen Forschungsfragen die Relevanz von detaillierten Einzelfall- und small-n-Studien zum Demokratie-Performanz-Nexus in (EU-)Politikprozessen. Gerade hinsichtlich des ‚wicked problem‘ Klimawandel erscheint nach den vornehmlich makro-quantitativ ausgerichteten Länderanalysen dieses Zusammenhangs der vergangenen Jahre (z.B. Bättig & Bernauer 2009; Ward 2008) eine Fokussierung auf die Mikroebenen angeraten.

Durch die Entwicklung eines prozessorientierten Analysevorgehens zur Bestimmung der demokratischen Qualität und der Klimaperformanz hält die vorliegende Arbeit erstmals einen Ansatz bereit, den Nexus zwischen diesen beiden Dimensionen im EU-Mitentscheidungsverfahren im Zeitverlauf zu evaluieren. So konnten Zusammenhänge zwischen den einzelnen Demokratieelementen identifiziert und hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Klimaperformanz eingeordnet werden. Methodisch wurden die Ausprägung der Indikatoren im Zuge eines Process Tracings empirisch erhoben und im Hinblick auf Kausalketten sowie kausale Mechanismen ausgewertet (George & Bennett 2005: 206; Gerring 2007: 173).

Kapitel 10 führt diesbezüglich aus, wie den methodeninherenten Defiziten eines entsprechenden analytischen Vorgehens entgegengetreten wurde, weshalb diese im Folgenden nur noch überblicksartig skizziert werden. So gelten die identifizierten Zusammenhänge nach Beach und Pedersen (2013: 69) primär für den untersuchten Fall und nicht darüber hinaus.

Weiterhin können Datenlücken (z.B. aufgrund nicht veröffentlichter Dokumente) die Validität identifizierter Zusammenhänge verringern (Beach & Pedersen 2013: 89). Letztgenannter Einschränkung wurde durch eine tiefgehende Beleuchtung des Prozesses auf breiter und (wenn möglich) triangulierter Datenbasis begegnet. Ferner treten die meisten grundlegenden Wirkzusammenhänge in gleicher oder ähnlicher Form in unterschiedlichen Zeitabschnitten auf, was deren Belastbarkeit stützt und sowohl die Wahrscheinlichkeit als auch die Bedeutung unbeachteter Einflussgrößen mindert. Die Einschätzungen zur allgemeinen demokratischen Legitimation des EU-Mitentscheidungsverfahrens aus Abschnitt 7.3 ermöglichen darüber hinaus eine erste empirisch fundierte Generalisierung der Ergebnisse.

Gleichzeitig sind die normativen wie empirischen Positionen und Erkenntnisse zu einigen Aspekten der hier beleuchteten Untersuchungsdimensionen, wie beispielsweise der Rolle nichtstaatlicher Akteure im EU-Mitentscheidungsverfahren, unerschöpflich. Eine entsprechend differenziertere Einordnung der gewonnenen empirischen Einblicke stellt somit eine Option für künftige Forschungsbemühungen dar. Ferner sei an dieser Stelle daran erinnert, dass aus forschungspragmatischen Erwägungen heraus Prozesse der demokratischen Willensbildung und Partizipation auf Ebene der (damals) 25 bzw. ab 2006 27 EU-Mitgliedstaaten nicht berücksichtigt wurden. Künftige Forschungsprojekte könnten auch diesbezüglich die Ergebnisse der vorliegenden Studie sinnvoll erweitern.

Für die Bestimmung der Output-Performanz zur Bekämpfung des ‚wicked problem‘ Klimawandel wurde mit dem ‚EU Climate Policy Tracker‘ ein bestehendes Performanzgerüst genutzt und teils weiterentwickelt. Es wird somit die (streitbare) Position vertreten, dass die Herausforderungen bei der Identifizierung des „besten Weges“ zur Lösung solch komplexer Probleme wie dem Klimawandel nicht zu einer generellen Ablehnung von analytischen Ergebnis- bzw. Prozessbewertung führen darf (Diskussion beleuchtet von Jordan u.a. (2010a) und Saretzki (2011)). Vielmehr ergibt sich daraus das Erfordernis einer klaren normativen Einordnung, verbunden mit einer wissenschaftlich-fundierten Auswahl des Performanzschemas.

Nach dieser ersten Verortung werden im Folgenden die zentralen Ergebnisse der Arbeit in neun Wirkzusammenhängen des Demokratie-Klimaperformanz-Nexus vorgestellt. Parallel hierzu findet eine Einordnung in den empirischen und theoretischen Diskurs statt sowie eine Identifizierung offener Forschungsfragen. Darüber hinaus werden auf dieser Grundlage Politikempfehlungen entwickelt.

**So führt *erstens* ein einseitiges Teilhabe- und Inklusionsmuster, welches überwiegend auf Entscheidungen innerhalb der KOM zurückzuführen ist, meist zu einer Verschlechterung der Klimaperformanz.**

Bereits in der ersten Prozessphase war das Zugangsmuster nichtstaatlicher Organisationen im Hinblick auf den innerhalb der KOM geführten Diskurs zur künftigen EU-Biokraftstoffpolitik eindimensional. Während direkt regelungsbetroffene Stakeholder aus der Industrie und von nationalen Energieagenturen in beratenden Gremien und partizipativen Foren dominierten (z.B. in CARS 21), blieben insbesondere Akteure aus dem NGO- und Wissenschaftsbereich außen vor. Bereits die Eröffnung von inhaltlich relevanten Teilhabemöglichkeiten hing – in den Begrifflichkeiten von Michalowitz (2007) – deutlich vom ‚Degree of Conflict‘ mit tonangebenden Akteuren der KOM (v.a. aus der DG TREN) sowie von technologiespezifischer Expertise ab (‚Technical Influence‘ anstatt ‚Directional Influence‘; ähnlich auch von Friedrich (2008: 140) und von Knill & Lenschow (2003: 12) nahegelegt). Die im Forschungsdiskurs vielfach beschriebene Gefahr eines einseitigen Einflusses durch Spezial- und Partikularinteressen im Sinne eines ‚regulatory capture‘ wird somit in dieser frühen Phase von Seiten der KOM bewusst herbeigeführt (Risiko u.a. von Greenwood (2007: 338f), Michalowitz (2007: 149) und Knill & Lenschow (2003: 9) beschrieben).

Auf der anderen Seite wurde Input von vergleichsweise divers besetzten Gremien mit teils ambitionierteren Positionen (wie dem Europäischen Energie- und Verkehrsforum) nicht oder nur zurückhaltend aufgenommen. Gleichzeitig werden eben jene Foren in Schlüsseldokumenten der KOM (Aktionsplan für Biomasse und Biokraftstoffstrategie) als Garanten eines inklusiv angelegten Prozessgeschehens dargestellt. Eine Diskrepanz zwischen *kommunizierter* und *faktischer* inhaltlicher Relevanz im Sinn einer „Scheinpartizipation“ wird somit bereits in dieser ersten Orientierungsphase deutlich.

Weiterhin zeigt die Prozessanalyse, dass auch hinsichtlich der KOM-internen Berücksichtigung unterschiedlicher Positionen der ‚Degree of Conflict‘ zu dominierenden Akteursgruppen und Positionen ausschließend wirkte. Insbesondere kritische (und somit im Fall von Biokraftstoffen ambitionierte) Standpunkte aus der DG ENV verhallten weitgehend ungehört. Die hierarchischen Positionierungs- und Entscheidungsstrukturen der KOM behindern demnach eine inhaltlich ausgewogene Debatte.

Sämtliche der oben dargestellten Dynamiken eines einseitigen Teilhabe- und Inklusionsmusters der KOM bestätigen und verstärken sich in der zweiten Prozessphase. Es wird weiterhin deutlich, dass insbesondere das inhaltliche Interesse einflussreicher KOM-Gruppen bzw. -Akteure, deren jeweilige Priorisierung von Themenbereichen sowie die interne Uneinigkeit über Eröffnung und Ausmaß von Mitgestaltungsoptionen entscheiden. So bleiben beispielsweise die überwiegend ambitionierten Standpunkte von Seiten des EP und unterschiedlicher nichtstaatlicher Akteure zur EE-K&W-Produktion aufgrund des ungeklärten KOM-Standpunkts weitgehend unberücksichtigt. Gleichzeitig erhärten sich im Biokraftstoffbereich die

privilegierten Einflusstrukturen für regelungsbetroffene Stakeholder (vor allem aus der Industrie) zuungunsten der NGO- und Wissenschaftsperspektive.

*In der Tendenz* stellt die biokraftstofffreundliche KOM-Position zu Beginn der dritten Prozessphase Anfang 2007 den Grundkonsens über Akteurgrenzen hinweg aber nach wie vor richtig dar. Bei differenzierterer Betrachtung des Prozessverlaufs wird allerdings deutlich, dass die Kommission zahlreiche Positionen nicht einbezieht (z.B. Berücksichtigung anderer EE-Möglichkeiten im Transportbereich), Forderungen zur Sicherstellung einer realistischen Abwägung von Risiken und Potentialen nicht nachkommt (vor allem in Form einer detaillierten Nachhaltigkeitsanalyse) und es außerdem verpasst, Policy-Optionen als Grundlage für eine Debatte zu entwickeln und/oder zu präzisieren (z.B. hinsichtlich des Importanteils von Biomasse zur Biokraftstoffherstellung).

Im Laufe des Jahres 2007 – und somit dem Jahr vor Veröffentlichung des KOM-Vorschlags – erhielt der tendenziell positive Grundkonsens zu Biokraftstoffen aufgrund neuer Erkenntnisse und der zahlreichen nach wie vor offenen Fragen immer tiefere Risse. Die richtungsweisenden Akteure innerhalb der Kommission aus den DGs TREN und vermehrt auch AGRI reagierten darauf allerdings mit einer noch restriktiveren Zugangs- und inhaltlichen Inklusionspolitik, die zunehmend einem ‚Cherry-Picking-Ansatz‘ folgte. Eine inhaltliche Entsprechung bzw. Kompatibilität von Positionen und Argumenten mit den Interessen jener Schlüsselakteure stellte die Grundvoraussetzung für Teilhabe dar. Die zunehmende Unterstützung der Landwirtschaftsdirektion erklärt sich dabei in erster Linie aus der Kompensationsrolle der Energiepflanzenprämie für künftig ausbleibende Zuckersubventionen. Durch einen erhöhten Biokraftstoffanteil eröffnete sich somit die Möglichkeit einer „Ausgleichssubvention“ für die europäischen Landwirte.

Andererseits bestätigt die verhältnismäßig hohe inhaltliche Anpassungs- und breite Inklusionsbereitschaft in Themenfeldern, in denen sich dominierende KOM-Standpunkte nah an der Mehrheitsmeinung bewegten oder kein starkes Interesse innerhalb der Kommission bestand, die zentrale Bedeutung jener Faktoren für die Eröffnung von Mitgestaltungsmöglichkeiten. In der dritten Prozessphase traf dies insbesondere auf die Bereiche EE-Strom- und K&W-Erzeugung zu, was in diesen Fällen (tendenziell) auch klimaperformativ ambitionierte Positionen im KOM-Vorschlag zur Folge hatte.

Ein grundlegend anderes Bild stellte sich im Biokraftstoffbereich wie auch hinsichtlich der Entwicklung eines künftigen EE-Harmonisierungsansatzes dar. In beiden Feldern zeigte sich die KOM als politisierter Verwaltungsapparat mit starkem Eigeninteresse und einem darauf basierenden Kreis privilegierter nichtstaatlicher Akteure. Dieses von Friedrich (2007: 16) als „participation by grace and favour“ bezeichnete Teilhabemuster wird in EE-Harmonisierungsfragen von einer kleinen Gruppe liberaler Handelsbefürworter bestimmt (sog. „Anti-

Feed-in-Gruppe‘). Auch der informelle Einfluss der britischen Regierung auf jene KOM-Beamten trug dazu bei, dass in diesem Themenfeld nur wenige direkt betroffene Organisation Einfluss ausüben konnten (v.a. EFET und RECS). Ferner wurden wissenschaftliche Erkenntnisse nur punktuell aufgenommen, was unter anderem zu einer unvollständigen und voreingenommenen Folgenabschätzung der KOM führte.

Es bestätigt sich die im wissenschaftlichen Diskurs formulierte Gefahr eines unproportionalen Einflusses ausgewählter und wirtschaftlich direkt betroffener Akteure zuungunsten der Mitgestaltungsmöglichkeiten von Stakeholder mit (primär) solidarischen und gesamtgesellschaftlichen Zielen (v.a. NGOs) (Friedrich 2008: 144; Stie 2010: 170; Pernicka, Feigl-Heihs & Gerstl 2002). In den beiden kritischen Themenfeldern dieser Phase (Biokraftstoffe und EE-Harmonisierung) führte dieses Muster dazu, dass dominierende Positionen und Forderungen (z.B. vorerst keine Vereinheitlichung der EE-Fördermechanismen, Berücksichtigung ILUC) nicht adäquat im Entstehungsprozess zum KOM-V berücksichtigt wurden, was klimaperformativ als negativ einzustufen ist. Ein kongruentes Resultat zeitigte die voraussehlende Sicherstellung der politischen Unterstützung wichtiger Mitgliedstaaten durch die KOM, insbesondere im Biokraftstoffbereich (und entgegen der offiziellen Vorgaben des Europäischen Rates). Die von Pernicka, Feigl-Heihs und Gerstl (2002: 120) formulierte These, dass eben dieser Reflex eine frühe Schlechterstellung des EP bereits vor Beginn des formellen Mitentscheidungsprozesses impliziert, wird gestützt.

Ferner zeigt die Prozessanalyse im Hinblick auf die Stellung nichtstaatlicher Stakeholder in beratenden Expertengremien, dass insbesondere asymmetrisch besetzte Gruppen teils stark in den kommissionsinternen Positionierungs- und Entscheidungsprozess involviert waren, was aus Klimasicht meist negative Entwicklungen nach sich zog (z.B. BIOFRAC). Auf der anderen Seite belegen Beispiele wie die Projekte OPTRES und REALISE, dass breit bzw. angemessen<sup>153</sup> besetzte Expertengruppen inhaltlich durchaus ambitionierte Impulse setzen können (auch nahegelegt von Mansbridge u.a. (2012: 15)). Darüber hinaus wurden die Standpunkte dieser (und weiterer im Zuge der Prozessanalyse aufgeführter) Foren unter vergleichsweise legitimen Rahmenbedingungen entwickelt. Dies wiederum stützt die These einiger deliberativer Demokratietheoretiker, dass eine entsprechende Positionsgenese auch die epistemische Qualität des Ergebnisses positiv beeinflussen kann (Martí 2006; Eriksen 2009).

Charakteristisch für die dritte Prozessphase und von grundlegender Bedeutung für den weiteren Prozessverlauf ist der dargelegte ‚Cherry-Picking-Ansatz‘ der KOM. Im Folgenden werden die *sechs zentralen Gründe für dessen Entstehung* vorgestellt, um auf dieser Basis

---

<sup>153</sup> Als angemessen wird hier insbesondere eine Fokussierung auf wissenschaftliche Akteure bei Fragen der objektiven Wissensgenerierung erachtet.

Vorschläge für weitere Forschungsbemühungen und praktische Politikempfehlungen zu entwickeln.

So gibt ein KOM-Mitarbeiter als *erste* Ursache für die Fokussierung auf direkt betroffene Stakeholder aus Industrie und Wirtschaft in partizipativen Foren an, dass mit diesen eher eine sachdienliche Debatte zustande käme, als im Fall einer breiteren Akteurszusammensetzung (KOM 4: 41ff). Implizit räumt er somit selbst das in der Analyse attestierte Zugangs- und Inklusionsmuster der KOM ein, wonach sich diese primär als "Sachdiener" bestimmter Industrieinteressen und ausgesuchter Mitgliedstaaten begreift. Weiterhin offenbart diese Einschätzung auch nur auf den ersten Blick ein konflikthafte Verhältnis zwischen Partizipation und Deliberation (wie generell u.a. von Ackerman & Fishkin (2004) und Fung & Cohen (2004) nahegelegt). Würde sich die KOM nämlich selbst als Sachdiener einer gesamtgesellschaftlich "besten" und legitimen Lösung definieren, stünde ihr ein ungleich breiteres Spektrum von Akteuren mit hoher Expertise (v.a. aus der Wissenschaft) und legitimen Interessen (u.a. von NGOs) zur Verfügung.

*Zweitens* erleichtern informelle und intransparente Bedingungen in Bezug auf die Zusammensetzung von Foren und den Umgang mit Input ein ‚Cherry-Picking‘ favorisierter Akteure und Positionen (u.a. nahegelegt von Weale u.a. (2000: 114) und Holzinger u.a. (2005: 206)). Eben jene Bedingungen fördern *drittens* – im Zusammenspiel mit den hierarchischen Strukturen des KOM-internen Positionierungsprozesses – die Entstehung stark dominierender Personen und Gruppen innerhalb der Institution (hier u.a. Hodson, Fischer Boell, ‚Anti-Feed-in-Gruppe‘), welche die Hauptnutznier künftiger EE-Politiken selbst festlegen (z.B. Biokraftstoff-, Automobil- und Agrarindustrie bei Biokraftstoffen).

Auch persönliche Kontakte zwischen KOM-Mitarbeitern und Vertretern nichtstaatlicher Organisationen haben sich in der Prozessanalyse als wichtiger Türöffner erweisen. Somit *können* einflussreiche KOM-Akteure durchaus ein Gewinn für die deliberativ-demokratische Qualität sein, allerdings nur, wenn sie dies auch *wollen* (z.B. bei Tom Howse). In diesen Fällen schlug das "Performanzpendel" im Zuge der Fallanalyse auch teils in eine positive Richtung aus, wobei sich eine klimaperformativ negative Prozessentwicklung als ungleich wahrscheinlicher herausstellte (z.B. bei Paul Hodson). Teilhabe- und Inklusionsbedingungen sowie die performative Entwicklung politischer Prozesse können innerhalb der KOM somit zu einem großen Teil auf persönlichen Interessen und dem Gutdünken einflussreicher Personen und Gruppierungen basieren, die nicht zwangsläufig die Mehrheitsposition innerhalb ihrer eigenen Institution widerspiegeln.

Diese Strukturen im Zusammenspiel mit fehlenden Regeln im Umgang mit externem Input und (in den meisten Fällen) einer nicht repräsentativen Zusammensetzung wichtiger informell und/oder intransparent agierender Foren führte *viertens* zu einer geringen inhaltlichen

Relevanz formeller Foren („Scheinpartizipation“). Mit formellen Workshops, Anhörungen und öffentlichen Konsultationen verfolgte die KOM im Sinne eines pseudo-partizipativen „Einbahnstraßenansatzes“ primär das Ziel, die Unterstützung eigener Standpunkte durch relevante Akteursgruppen zu testen. Insofern wird die von Menendez (2009: 303) aufgestellte These unterstützt, wonach es sich bei öffentlichen Konsultationen der KOM in erster Linie um ein öffentlichkeitswirksames Mittel handelt, um deren technokratischem Entscheidungs-procedere eine legitime Aura zu verleihen. Dabei waren es im analysierten Prozess (neben anderen formellen Foren) gerade die Konsultationen, im Zuge derer ambitionierte Forderungen bzw. Positionen vorgebracht wurden.

Als *fünfter* Punkt begünstigten eingeschränkt auch Expertise sowie ökonomische und organisationale Ressourcen nichtstaatlicher Organisationen (z.B. Präsenz in Brüssel, gute Vernetzung) bessere Mitwirkungsmöglichkeiten (z.B. Expertise/organisationale Ressourcen bei EREC, CONCAWE und EUCAR; finanzielle Ausstattung der brasilianischen Zuckerrohr-industrie) (Muster u.a. nahegelegt von Winter 2003; Friedrich 2008: 145; Greenwood 2010: 214). Gleichzeitig erscheint insbesondere das Expertiseargument von Seiten der KOM in hohem Ausmaß vorgeschoben, zeigt die Prozessanalyse doch deutlich, dass insbesondere in den kritischen Bereichen der Biokraftstoffproduktion und der EE-Harmonisierung auch von anderen Seiten einschlägiges Wissen verfügbar gewesen wäre.

Als *sechste* Ursache für die Entstehung des ‚Cherry-Picking-Ansatzes‘ hält die Prozessana-lyse Hinweise auf die hierarchischen und wenig argumentativen Rahmenbedingungen der KOM-internen Positionsentwicklung bereit. So konnten weder biokraftstoffkritische Positi-onen der DG ENV (und eingeschränkt auch der DGs ECFIN und ENTR) noch zurückhal-tende EE-Harmonisierungsstimmen (also die ‚Pro-FiT-Fraktion‘) angemessenen Einfluss entfalten. Interne Unstimmigkeiten wurden letztlich auf Kabinettssebene nach dem Einstim-migkeitsgebot geklärt, da zwischen den Arbeitseinheiten kein Konsens gefunden werden konnte. Aufgrund des intransparenten Abstimmungsprozesses innerhalb der KOM und der daraus folgenden eingeschränkten Datenlage zu diesem Zusammenhang, ist dieser Punkt al-lerdings als These zu begreifen.

Welche Implikationen ergeben sich aus dem dargestellten Demokratie-Klimaperformanz-Nexus für Forschung und Praxis? In Bezug auf künftige Forschungsbemühungen erscheint zunächst ein stärkerer und ganzheitlicherer Fokus auf den bislang empirisch vernachlässig-ten Zeitraum *vor* Beginn des formellen Mitentscheidungsverfahrens angebracht, unabhängig von der Fokussierung auf Legitimations- und/oder (Klima-)Performanzfragen. Weiterhin sollten die Gründe und Bedingungen des dargestellten ‚Cherry-Picking-Ansatzes‘ näher un-tersucht werden, wozu die vorliegende Arbeit – wie soeben vorgestellt – bereits Ansätze bereithält. Neue Erkenntnisse zur Ausprägung der nahegelegten Diskrepanz zwischen dem

faktischen Gewicht formeller Foren und des informellem Austauschs erscheinen ebenso essenziell wie weitere Einblicke in den KOM-internen Positionierungs- und Entscheidungsprozess. Hier stellt sich zum einen die Frage, ob sich die Beobachtung des grundlegenden informellen Einflusses stark dominierender Einzelpersonen oder Gruppen innerhalb der KOM auch in anderen Prozessen bestätigt und welche performativen Auswirkungen dies nach sich zieht. Weiterhin gilt es zu evaluieren, welche Instrumente den KOM-internen Prozess künftig inklusiver, argumentativer und weniger hierarchisch gestalten können.

Einige Praxisempfehlungen hierzu können bereits auf Basis der vorliegenden Arbeit formuliert werden. So erscheint eine stärkere Formalisierung der Teilhabebedingungen nichtstaatlicher Akteure in KOM-Prozessen wünschenswert (pro: Papadopoulos 2004: 224; Friedrich 2007: 15, skeptisch: Walk 2008: 53). Konkret sollten verbindliche Regeln für die Besetzung partizipativer und beratender Gremien entwickelt werden, die unterschiedlichen Gruppen Zugang ermöglichen. Gesetzt dem Fall, es wurden in den Monaten vor Einsetzung eines Gremiums Konsultationen zu dessen Themenfeld durchgeführt, sollte das entsprechende Akteursspektrum bei der Zusammensetzung berücksichtigt werden. Auch sollte der Auswahl- bzw. Besetzungsprozess jener Foren transparent vonstattengehen (bei Ausschreibungen also u.a. durch Veröffentlichung der "Bewerber"). Darüber hinaus gilt es, auch für die Arbeit von Projektkonsortien (je nach Zeitpunkt und Arbeitsauftrag) Vorgaben für die Einbeziehung unterschiedlicher Stakeholder festzulegen (Konsultationen, Workshops, Online-Arbeitsbereiche etc.). Ein einseitiges Zugangsmuster zu einem Gremium ist erst dann gerechtfertigt, wenn dessen Arbeitsauftrag *im Vorhinein* im Zuge eines legitimen Prozesses festgelegt wurde. Letztlich gilt es die – ohne Frage in der Praxis notwendigen – informellen und ad hoc-Kontakte mit nichtstaatlichen Akteuren seitens der KOM zu dokumentieren und zu veröffentlichen (v.a. auf Arbeitsebene).

Neben der Zugangsfrage gilt es weiterhin, Regeln für die Inklusion externer Positionen und Argumente innerhalb der KOM festzulegen. Selbstverständlich kann diesbezüglich die Antwort auf die (hier attestierte) unverhältnismäßige Berücksichtigung bestimmter Partikularinteressen nicht in einer "Zwangsinklusion" sämtlicher Interessen und Argumente bestehen. Allerdings könnte die KOM dazu verpflichtet werden, eine Berücksichtigung oder Ablehnung (meist aggregierbarer) Positionen und Argumente aus partizipativen Foren (Konsultationen, Workshops etc.) im Sinne einer argumentativen Entgegnung zumindest zu rechtfertigen. Dies impliziert auch die Notwendigkeit ausgeglichener Folgenabschätzungen, in denen die zentralen aufgeworfenen Fragen, Policy-Optionen etc. berücksichtigt werden. Dasselbe gilt für inhaltlich einschlägige Entschließungen und Schlussfolgerungen von EP und Rat vor Veröffentlichung von KOM-Vorschlägen. Deren weitgehende Ignorierung (wie im

Prozess zum KOM-V der EE-Richtlinie vielfach beobachtet) ist aus Legitimationsperspektive nicht zu rechtfertigen.

**Zweitens impliziert ein ausgeglichenes bzw. ausgleichendes Teilhabe- und Inklusionsmuster (tendenziell) eine klimaperformativ positive Prozessentwicklung, was den logischen Umkehrschluss des soeben vorgestellten Wirkzusammenhangs darstellt.**

Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen wurde deutlich, dass die KOM in Themenfeldern ohne starke interne Interessenpole oder bei deren weitgehender Übereinstimmung mit dominierenden Ansichten externer Stakeholder, die Standpunkte letzterer durchaus aufgriff, was meist klimaperformativ ambitionierte Positionen zur Folge hatte (z.B. im K&W-Bereich). Auch im EP sind im zweiten Prozesszeitraum bei Entschlüssen im Biokraftstoffbereich teils variierende Inklusionstendenzen zu erkennen, insbesondere abhängig vom federführenden Ausschuss und dem politischen Hintergrund des Berichterstatters. Während sich der Landwirtschaftsausschuss mit einem konservativen Berichterstatter eher biokraftstofffreundlich zeigt, ist die Stellungnahme des ITRE-Ausschusses unter einem grünen Berichterstatter kurze Zeit später ungleich kritischer. Dies lässt die Position des EP unklar erscheinen und schwächt dessen Stellung im Vergleich zu KOM und Rat. Auf der anderen Seite kann diese Varianz auch als Ausdruck des innerparlamentarischen Orientierungsprozesses zu einem komplexen und facettenreichen Themenfeld angesehen werden. Im Zuge dessen setzt sich in den darauffolgenden Monaten bis Ende 2007 ein eher zurückhaltender und tendenziell kritischer Standpunkt zu Biokraftstoffen durch.

Insbesondere während des formellen Gesetzgebungsverfahrens zeigte sich das EP im Vergleich zum Rat sowie (in den Jahren zuvor) der KOM ungleich aufgeschlossener im Hinblick auf eine symmetrische Berücksichtigung externer Stakeholder und ehrgeiziger Mehrheitspositionen (was eine Beobachtung von Smismans (2002: 18) bestätigt). Die Policy-Akteure des EP – die Parlamentarier selbst sowie die Arbeitsebene (MEP- und Fraktionsmitarbeiter) – setzten sich intensiv mit unterschiedlichen Sichtweisen und Positionen auseinander, was meist klimaperformativ ambitionierte Positionen bzw. Positionsanpassungen zur Folge hatte. Gleichzeitig genossen Akteure mit ambitionierten EE-Positionen leichten Vorrang im EP, sowohl in formellen Foren als auch im Zuge informeller Kontakte (v.a. aus den Bereichen Wissenschaft, NGOs und EE-Industrie). Diese Bevorzugung erscheint allerdings aus drei Gründen gerechtfertigt. Erstens wurde so die ungenügende Beachtung jener Gruppen und Ansichten durch KOM und Rat (teil-)kompensiert. Zweitens repräsentierten sie die zunehmend kritische bzw. klimaperformativ ambitionierte Mehrheitsposition (z.B. in der I-LUC-Thematik). Drittens entsprach dieses Zugangs- und Inklusionsmuster den demokratisch legitimierten Mehrheitsverhältnissen im EP.

Allerdings deutet die Prozessanalyse auch auf ein hohes Gewicht des EP-Berichterstatters (und eingeschränkt der Schattenberichterstatter) bei der Eröffnung formeller wie insbesondere informeller Teilhabe- sowie inhaltlicher Inklusionsmöglichkeiten hin, was ein hohes Willkürisiko nach sich zieht. Obgleich Turmes der Möglichkeit, seine einflussreiche Stellung zu missbrauchen, in der Tendenz klar widerstand, ist diese Gefahr doch evident. Im vorliegenden Fall werden neben Turmes' EE-Expertise auch seine Überzeugungskraft, Austauschbereitschaft sowie sein Verhandlungsgeschick als wichtige Faktoren für die Herausbildung eines ambitionierten EP-Standpunkts beschrieben. Trotzdem bestätigt die Prozessanalyse das von Benedetto (2005) identifizierte Risiko einer zu starken Machtkonzentration in den Händen des Berichterstatters, ohne eine ausreichende Rückbindung an seine Kollegen im federführenden EP-Ausschuss (v.a. bei ‚First Reading Agreements‘).

Darüber hinaus weist die Prozessanalyse darauf hin, dass auf Seiten des Rates ein Fehlen adäquater Zugangs- und Inklusionsmechanismen die Entwicklung wenig ambitionierter Positionen förderte bzw. vereinfachte. Auch Friedrich (2007: 15) attestiert diesbezüglich weitgehend fehlende (v.a. formelle) Zugangs- und Einflussmöglichkeiten nichtstaatlicher Akteure im Rat. Aufgrund der eingeschränkten Quellenlage zu diesem Punkt, ist der hier nahegelegte Zusammenhang allerdings als Hypothese zu verstehen, die es gilt, im Zuge künftiger Forschungsbemühungen tiefergehend zu beleuchten. Zugespitzt könnte diesbezüglich die provokante Frage gestellt werden, ob die (gefühlte) politische und öffentliche Distanz von EU-Politikprozessen den Mitgliedstaaten die willkommene Möglichkeit eröffnet, auf einen transparenten und partizipativen Aushandlungsprozess des nationalen Standpunkts zu verzichten. Sollte sich dies bestätigen, würde die daraus folgende Herausforderung darin bestehen, Ansätze zur Überwindung jener „Legitimationslücke“ zwischen nationaler und supranationaler Ebene zu entwickeln.

Die These von Russel u.a. (2009: 48), wonach Strukturen der Mitentscheidung insbesondere bei der Lösung komplexer und drängender Herausforderungen wie dem Klimawandel zu einer Verlangsamung des Entscheidungsprozesses führen, kann nicht bestätigt werden. Vielmehr erscheinen die Rahmenbedingungen partizipativer Settings entscheidend für deren (auch „zeitlichen“) Erfolg (u.a. Zeitpunkt der Durchführung, thematischer Fokus, Nutzung der Ergebnisse). Im vorliegenden Fall konnten die diesbezüglich dargelegten Verfehlungen der KOM in den Jahren 2006/2007 vom EP im ersten Halbjahr 2008 nur in Teilen korrigiert werden (mehr hierzu im Zuge des vierten Demokratie-Klimaperformanz-Nexus).

Im Hinblick auf praktische Politikempfehlungen wird die Forderung von Friedrich (2007: 15) nach strukturierten und formalisierten konsultativen Elementen zwischen Akteuren des EP und dem nichtstaatlichen Bereich ausdrücklich unterstützt. Daneben ergibt sich aus der

zentralen Rolle informeller Kontakte die Notwendigkeit weitergehender Angaben zu entsprechenden Verbindungen (inkl. Angaben zu Zeitpunkt und personeller Zusammensetzung des Kontakts sowie Informationen, ob Positionen externer Akteure in Änderungsanträgen wortwörtlich oder dem Sinn nach übernommen wurden). Dies sollte insbesondere für den Berichtersteller gelten, da diese Funktion aktuell mit hohem Einfluss bei niedriger formeller Rechenschaftspflicht einhergeht.

***Drittens führen sich innerhalb einer Akteursgruppe verändernde oder abweichende Positionen aufgrund intensiver inhaltlicher Auseinandersetzung meist zu einer Verschlechterung der Zugangs- und Inklusionsmöglichkeiten durch die KOM sowie einer klimaperformativ negativen Prozessentwicklung.***

Dieser Nexus war insbesondere bei NGOs zu beobachten, deren Ansichten zu Biokraftstoffen sich zwischen 2006 und Ende 2007 stark (in eine klimaperformativ positive Richtung) wandelten, was zeitweilig zu ausgeprägten Positionsabweichungen innerhalb dieser Gruppe führte.<sup>154</sup> Die Positionsänderungsbereitschaft wirtschaftlicher Stakeholder vor dem Hintergrund neuer Erkenntnisse war demgegenüber wesentlich reduzierter bzw. punktueller als bei NGOs und basierte stets auf spezifischen ökonomisch-motivierten Interessen (z.B. Kritik Lebensmittel- oder Zellulose-/Papierindustrie). Zivilgesellschaftliche Akteure nahmen neue und kritische Erkenntnisse demgegenüber bereitwilliger und breiter auf und speisten diese in den Prozess ein.

Darüber hinaus zeigen sich in der Analyse Anzeichen dafür, dass sie dieses Wissen auch ungleich offensiver an die Öffentlichkeit weitergaben und diese dadurch für die Inhalte der politischen Debatte sensibilisierte (,Food vs. Fuel-Debatte‘). NGOs fungierten im beobachteten Prozess somit durchaus im Sinne eines ‚transmission belt‘ (Nanz & Steffek 2008; Friedrich 2007: 8, ähnlich auch Stie 2010: 54 und Gutmann & Thompson 2004: 31).

Die unangemessenen Zugangs- und Inklusionsbedingungen für zivilgesellschaftliche Akteure bestätigen somit die These von Pernicka, Feigl-Heihs und Gerstl (2002: 48f), wonach inhaltlich heterogene Gruppen schlechtere Einflusschancen in der KOM haben, als jene mit einheitlichen Positionen. Dies impliziert die Hypothese, dass die Mitwirkungsstrukturen der KOM einer argumentativ angemessenen und diversen Auseinandersetzung (v.a. bei komplexen Herausforderungen) entgegenstehen. Im vorliegenden Fall wurde dieser Reflex im Biokraftstoffbereich durch die Interessendiskrepanz zwischen Schlüsselpersonen in der KOM und dem Gros der NGO-Ansichten verstärkt.

---

<sup>154</sup> Beispielweise waren NGOs aus dem Entwicklungshilfebereich zeitweilig stark für den Ausbau der Biokraftstoffproduktion, da sie auf neue Einnahmequellen für arme ländliche Bevölkerungsschichten im globalen Süden hofften. Demgegenüber setzten sich bei Nichtregierungsorganisationen mit Umweltfokus kritische Positionen vor dem Hintergrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse schneller durch.

Im Hinblick auf künftige Forschung ergibt sich somit – im Fall einer positiven Bestätigung der soeben vorgebrachten Hypothese – die Notwendigkeit, Ansätze für entsprechende Teilhabestrukturen zu entwickeln (wozu hier bereits einige Optionen vorgestellt wurden bzw. noch werden). Darüber hinaus ist insbesondere im Hinblick auf die ‚transmission belt‘-Funktion von NGOs zu überprüfen, inwiefern deren interne Positionsentwicklung in Absprache und unter Beteiligung ihrer Mitglieder und etwaiger nationaler Verbände vonstattengeht. Auf Praxisseite unterstützt der dargelegte Zusammenhang die bereits formulierte Forderung nach klaren und transparenten Vorgaben für die Besetzung partizipativer und/oder beratender Gremien.

***Viertens trägt die mangelnde Angemessenheit der Themen- und Zielsetzung von Prozessforen im Hinblick auf den aktuellen Wissensstand und/oder legitimierten Positionskonsens zu einer starken Verschlechterung der Klimaperformanz bei.***

Bereits in der ersten Prozessphase wurde durch die strikten thematischen Vorgaben der KOM im Biokraftstoffbereich (für Gremien, Publikationen und Folgenabschätzungen) der Grundstein für die mangelhafte klimaperformative Prozessentwicklung auf diesem Feld gelegt. So fixierte die Folgenabschätzung zum Aktionsplan für Biomasse beispielsweise die Zunahme des Biokraftstoffanteils als ex ante-Ziel, obgleich die objektive Erfassung potentieller Vor- und Nachteile von Policy-Optionen die Kernaufgabe dieser Publikationsform darstellt (KOM 2005e: 19). Dieser Reflex der bewussten inhaltlichen Limitierung durch die KOM wurde bereits von Michalowitz (2007: 149) beschrieben und verstärkte sich in den folgenden Prozessphasen weiter.

So nutzte insbesondere die DG TREN (mit zunehmender Unterstützung der DG AGRI) ihre dominierende Stellung auch in der zweiten Prozessphase im Sinne einer eindimensionalen Themen- und Zielsetzung aus und behinderte so die Schaffung einer adäquaten Basis für eine differenzierte Debatte. Statt der von EP und Rat formulierten Forderung nach einer detaillierten Nachhaltigkeitsanalyse von Biokraftstoffen nachzukommen, wurden unter anderem inhaltlich voreingenommene Projekte (co-)finanziert (z.B. ‚Boosting Bioenergy in Europe‘) und der Fragenfokus der Konsultation stark und deutlich zu früh auf die Umsetzungsperspektive hin ausgerichtet.

Auch im Jahr vor Veröffentlichung des KOM-Vorschlags hält dieser Trend an, wobei auffällt, dass sich die Themen- und Zielsetzung in anderen Bereichen der künftigen Richtlinie – vor allem bei Fragen der EE-Harmonisierung – ungleich differenzierter darstellt. Gleichzeitig stellt sich die KOM im Vorfeld des Gesetzgebungsvorschlags in eben diesem Themenfeld gegen die breite und dominierende Forderung nach einem Schutz nationaler EE-Fördersysteme, was deren weitreichende inhaltliche Unabhängigkeit als Agenda-Setterin

verdeutlicht. Generell ist der Umgang der KOM mit offenen Fragen eher politisch-strategischer denn neutraler Natur, wodurch sie stark richtungsweisenden Einfluss über oder teils auch entgegen ihrem politischen Auftrag ausübt (z.B. bezüglich des Nachhaltigkeitsvorbehalts des Europäischen Rates aus März 2007).

Dieser unangemessene Einfluss der KOM wiegt umso schwerer, als dass sich im formellen Mitentscheidungsverfahren die Beobachtung von Pernicka, Feigl-Heihs und Gerstl (2002: 158) bestätigt, wonach der KOM-Vorschlag in jener Phase meist nur noch leicht abgeändert wird. Ein Grund für die zurückhaltende Anpassung des Vorschlags stellte die weitgehend ausbleibende bzw. unangemessene Auseinandersetzung des Rates mit offenen Fragen im ersten Halbjahr 2008 dar (insbesondere zu Biokraftstoffen). Dadurch war es zeitlich nicht mehr darstellbar, die grundlegenden Inhalte des KOM-Vorschlags anzupassen, ohne die Verabschiedung der EE-Richtlinie und des gesamten Klima- und Energiepakets zu gefährden. Klimaperformativ defizitäre Kompromisse, vor allem im Biokraftstoffbereich (z.B. bezüglich der THG-Berechnungsmethode), sind als Ergebnis dieser Entwicklung zu werten. Die intensive und inhaltlich angemessene Hinwendung des EP während der ersten sechs Monate des Mitentscheidungsverfahrens führte in diesem Themenfeld zwar zu ambitionierten Positionen des Parlaments, diese konnten sich allerdings nicht durchsetzen. Offene Fragen und Unsicherheiten wurden letztlich in unspezifischen Revisions- und Monitoringverpflichtungen festgehalten. Die Diskrepanz zwischen Geschwindigkeit und Eigendynamik des politischen (Entscheidungs-)Prozesses und nach wie vor grundlegenden offenen Fragen sticht hervor.

Im Hinblick auf künftige Forschungsprojekte können vor diesem Hintergrund zwei Ansätze identifiziert werden. Zum einen erscheint eine stärkere Fokussierung empirischer Analysen auf den Entwicklungsprozess des Kommissionsvorschlags angeraten, verbunden mit der Frage, inwieweit die KOM hier durch eine unangemessene Themen- und Zielsetzungen die inhaltliche Entwicklung von Politikprozessen beeinflusst. Zum anderen ist zu evaluieren, inwieweit eine verzögerte und die Handlungsoptionen einschränkende Thematisierung offener Fragen im Rat ein wiederkehrendes Muster darstellt.

Auf Praxisseite veranschaulichen die Ergebnisse der Prozessanalyse wie herausfordernd die Doppelfunktion der KOM als Exekutive und legislative Agenda-Setterin der von ihr künftig umzusetzenden Gesetze für einen legitimen Prozessverlauf ist. Eine adäquate Reaktion zur Sicherstellung (oder zumindest Verbesserung) eines inhaltlich angemessenen Entwicklungsprozess von Gesetzgebungsvorschlägen wäre in einer stärkeren Anbindung des thematischen Fokus der KOM an den Auftrag bzw. zurückliegende Entschließungen und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, des Rates und des EP zu sehen.

***Fünftens impliziert mangelhafte Transparenz meist eine klimaperformativ negative Prozessentwicklung.***

Bereits im Jahr 2006 unterstützten Intransparenz und fehlende formelle Teilhaberegeln die Herausbildung bevorrechtigter Zugangs- und Inklusionsmöglichkeiten für regelungsbedingte Industrieakteure im kommissionsinternen Positionierungsprozess. Dadurch konnten Gremien wie die ‚External Expert Group‘, über deren Standpunkte und konkrete Kontaktkanäle in und mit der KOM keine Informationen vorlagen, hohen und eindimensionalen Einfluss ausüben. Darüber hinaus veröffentlichte die DG TREN nur stark aggregierte Informationen über die öffentliche Konsultation zum Aktionsplan für Biomasse, wodurch eine Nachzeichnung aktorsgruppenspezifischer Positionen nicht möglich war. Auch über kommissionsinterne Konflikte zwischen den Generaldirektionen drangen keine Informationen nach außen (v.a. DG ENV sehr biokraftstoffkritisch). Die Prozessdynamiken standen somit schon früh der Entwicklung einer informierten und kritischen Öffentlichkeit entgegen.

Diese Beobachtungen treffen auch auf den zweiten betrachteten Zeitraum zu. Ein wichtiges beratendes Expertengremium stellte hier unter anderem das abermals industriedominierte ‚Biofuels Research Advisory Council‘ dar, dessen Austausch mit der KOM und die eigene Positionsgenerierung von außen nicht nachvollziehbar waren. Daneben liegen keine Informationen zur Anhörung der KOM zum Energiegrünbuch vor. Auch wurde die Konsultation zur EE-K&W-Produktion nur oberflächlich zusammengefasst, wodurch die Positionen der verschiedenen Stakeholder-Gruppen größtenteils im Dunkeln blieben.

Im Jahr vor Veröffentlichung des KOM-Vorschlags trat der dargestellte Transparenz-Klimaperformanz-Nexus noch deutlicher zutage. Wie von Stie (2010: 184) im Hinblick auf das generelle Legitimationspotential dieser Phase nahegelegt, war die Entwicklung des Vorschlags nur stark eingeschränkt nachzuvollziehen. Dies lag insbesondere an der hohen Bedeutung informeller Prozessdynamiken, die von zahlreichen Interviewpartnern als wichtiger eingestuft wurden als formelle Elemente. Dadurch konnten sich die beschriebenen ‚Cherry-Picking‘-Strukturen ungehindert ausbilden, im Zuge derer Mitarbeiter der KOM einem privilegierten Kreis nichtstaatlicher Akteure bevorzugte Mitsprache ermöglichten. Insbesondere in den Bereichen Biokraftstoffe (durch Hodson) und EE-Harmonisierung (durch die ‚Anti-Feed-in-Gruppe‘) profitierten entsprechende Spezial- und Partikularinteressen mit klimaperformativ vergleichsweise wenig ambitionierten Positionen von diesen Strukturen.<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> Der Zusammenhang zwischen der Informalität in den Zugangs- und Inklusionsbedingungen wurde in Bezug auf die Entwicklung von KOM-Vorschlägen wiederholt als Hauptgrund für eine mangelhafte Repräsentativität der inhaltlichen Richtung dieser wichtigen Schlüsseldokumente identifiziert (u.a. von Knill & Lenschow 2003: 2; Holzinger 2005: 206; Weale u.a. 2000: 114).

Darüber hinaus wurde durch die hohe Intransparenz, verbunden mit fehlender oder mangelhafter Aufbereitung von relevantem Prozesswissen, die Möglichkeit einer informierten Debatte innerhalb der interessierten Öffentlichkeit beschnitten. Konkret ist diesbezüglich beispielsweise die ausbleibende Veröffentlichung ausreichend detaillierter Informationen über Methodik und Daten zur Berechnung der THG-Bilanz durch das JEC-Konsortium zu kritisieren. Weiterhin wurde die Biokraftstoffkonsultation aus April/Mai 2007 nur unzureichend aufbereitet, wodurch aktorsgruppenspezifische Positionen und Konfliktlinien entweder überhaupt nicht oder nur punktuell nachvollziehbar waren. Letztlich nahm der öffentliche Druck zum Jahreswechsel 2007/2008 allerdings trotz dieser Dynamiken (auch durch die Öffentlichkeitsarbeit von NGOs) zu und bewirkte zumindest eine Teilöffnung der DGs TREN und AGRI im Hinblick auf kritischen Input. Letztgenanntes Beispiel legt somit eine positive Wechselwirkung zwischen Öffentlichkeit und Klimaperformanz nahe.

Daneben zeigt das Beispiel des erwähnten JEC-Konsortiums, dass fehlende Regeln für die Besetzung von Expertengremien Stakeholdern mit spezifischen Interessen (hier: die der Automobil- und Erdölindustrie) und Ressourcen (hier: Wissen und finanzielle Ausstattung), besondere Einflussmöglichkeiten eröffnen. Daneben erleichterte das intransparente Prozessgeschehen dominierenden Akteuren innerhalb der KOM eine interessen geleitete Nutzung des vorhandenen (wissenschaftlichen) Erkenntnisstandes zur Durchsetzung der eigenen Agenda. Neben einer entsprechenden Schwerpunktsetzung bei Folgenabschätzungen ist hier beispielhaft die wiederholte Nutzung der Aktennotiz der DG AGRI zur Verfügbarkeit von Ackerland zum Energiepflanzenanbau aus April 2007 zu nennen. Obwohl die wissenschaftliche Aussagekraft der Studie von unterschiedlichen Seiten wiederholt und deutlich angezweifelt wurde, stellte das Dokument bis zur Publikation des KOM-Vorschlags eine Grundfesten im Argumentationsgerüst der KOM dar.

Während des formellen Mitentscheidungsverfahrens wird der beschriebene Zusammenhang vor allem gegen Ende des Prozesses in den Trilogien zwischen EP, Rat und KOM sichtbar. Wie von Reh u.a. (2010: 11) nahegelegt, schränkte die zentrale Rolle der KOM bzw. der Arbeitsebene von Rat und EP (z.B. in ad hoc Arbeitsgruppen) den Einfluss demokratisch legitimer Akteure ein. Dies begünstigte die klimaperformativ meist inadäquate Verschiebung zahlreicher offener Fragen und Risiken in die Revisions- und Berichtspflichten der Richtlinie (z.B. zu ILUC). Ferner war es aufgrund des stark eingeschränkten öffentlichen Rechtfertigungsdrucks für den Rat leichter, seine auf dem Konsensgebot gründende Machtposition auszuspielen und dem EP ‚Take-it-or-leave-it‘-Angebote zu unterbreiten. Die von Farrell und Héritier (2003a) aufgestellte These, wonach insbesondere die hohe Informalität im Zuge von ‚First Reading Agreements‘ die Rahmenbedingungen für eine adäquate Debatte zu Zielen und Policy-Alternativen einschränkt, wird somit in der Tendenz klar bestätigt.

Die vorangegangenen Ausführungen verdeutlichen das hohe Gewicht informeller Prozessdynamiken auf den Fortgang des EU-Mitentscheidungsverfahrens. Diesen ist daher in künftigen Forschungsprojekten – vor allem bei der Analyse von ‚First Reading Agreements‘ – mit besonderer analytischer Aufmerksamkeit zu begegnen. Auf Praxisseite wird auf Basis der dargestellten Erkenntnisse die Notwendigkeit einer höheren Transparenz des kommissionsinternen Positionsentwicklungsprozesses zu Gesetzesvorschlägen deutlich (z.B. in Form regelmäßiger Berichte über den internen Diskussionsstand). Ferner werden bereits erwähnte Forderungen nach klareren Regeln für Zugang und Inklusion in die KOM unterstrichen bzw. konkretisiert. So sollte insbesondere die Arbeit beratender KOM-Gremien durch Informationspflichten transparenter und das Feedback der Konsultationen durch die regelgestützte Aufarbeitung nachvollziehbarer und dementsprechend besser nutzbar werden. Gleichzeitig verdeutlicht die Prozessanalyse, dass informelle Kontakte zwischen politischen und nicht-staatlichen Akteuren faktisch notwendig und nicht zwangsläufig schlecht für die performative Prozessentwicklung sind (siehe Beispiele Howse und Turmes). Um die konkrete (und evtl. asymmetrische) Ausprägung jener Kontakte auch von außen einschätzen zu können, sollten diese aber zumindest veröffentlicht werden. Ferner erscheint eine regulativ festgelegte Einschränkung informeller Kontakte zwischen EP und Rat wünschenswert, solange keine der beiden Institutionen die eigene interne Position ausgelotet hat (was aktuell einem ‚Second Reading Agreement‘ entsprechen würde).

Die demokratische Legitimität der Entwicklungsphase zum KOM-Vorschlag war aufgrund der unangemessenen Zugangs- und Inklusionsstruktur, einer entsprechenden Themen- und Zielsetzung sowie letztlich mangelhafter Transparenz durch und in der Kommission stark beeinträchtigt. Sie nutzte ihre Funktion als Agenda-Setterin über die Maßen und meist entgegen demokratischer Prinzipien aus, was sich klimaperformativ vornehmlich in einer negativen Prozessentwicklung niederschlug. Diesbezüglich haben die vorangegangenen Ausführungen gezeigt, dass sich die beobachteten Legitimationsschwächen der KOM mit Ergebnisse anderer Studien decken. Solange diese Defizite nicht minimiert werden, sollten EP und Rat aus Demokratieperspektive mehr administrative Kapazitäten zur Verfügung gestellt bekommen, um selbst Input generieren zu können und weniger auf den Vorschlag und die Informationen der KOM angewiesen zu sein. Selbstverständlich ist dieser Vorschlag aufgrund der Schaffung ökonomisch-administrativ ineffizienter Doppelstrukturen nur als zweitbeste Option hinter der Minimierung der genannten Schwächen in der KOM zu verstehen.

**Sechstens hält die Prozessanalyse Hinweise darauf bereit, dass eine Einschränkung der Transparenz in einigen Fällen eine klimaperformativ positive Wirkung entfaltet.** Allerdings sind die empirischen Anhaltspunkte hierfür ungleich schwächer und im Zeitverlauf punktueller anzutreffen als beim vorangegangenen Nexus.

Ein erstes Beispiel für diese Verbindung stellt der informelle Einfluss der KOM auf Deutschland, Großbritannien und Frankreich vor dem Europäischen Frühjahrsrat 2007 dar, welcher die Unterstützung für die 20% EE-Zielmarke bis 2020 sicherte. Darüber hinaus wurden durch hohen informellen Druck auf die Kommission vor Veröffentlichung des Vorschlags einige positive Anpassungen erreicht (z.B. opt-out). Diese Art der Einflussnahme war allerdings nur deshalb notwendig geworden, weil die KOM davor dominierenden Input aus beratenden und partizipativen Foren vielfach ohne überzeugende oder nachvollziehbare Rechtfertigung ignorierte. Darüber hinaus führten informelle Kontakte zwischen institutionellen Schlüsselakteuren und nichtstaatlichen Stakeholdern teils zu klimaperformativ ambitionierten Positionen (z.B. bei Turmes und Howse). Auf der anderen Seite hält der Prozess auch entsprechende Gegenbeispiele bereit (z.B. Hodson, Anti-Feed-in-Gruppe). Somit wird hier vielmehr das Problem eines willkürlichen, auf persönlichen Präferenzen und Interessen nicht-legitimierter Akteure beruhenden Zugangs- und Inklusionsmusters deutlich, als eine klimaperformativ positive Wirkung intransparenter Prozessstrukturen.

Allerdings lassen einige Beobachtungen zurückhaltend darauf schließen, dass (halb-)geschlossene Foren teils eher eine argumentativ geprägte Debatte zulassen als offene Settings (so u.a. nahegelegt von Thompson 2008: 513; Chambers 2004; Chambers 2005). Als Beispiele sind hier das Amsterdam Forum sowie EUFORES zu nennen, die beide positive Impulse für die klimaperformative Prozessentwicklung gesetzt haben. Auch führte der informelle Austausch zwischen Deutschland, Polen und Großbritannien wenige Monate nach Vorstellung des KOM-V zum ‚Joint Proposal‘, welches ein zentrales Element auf dem Weg zu einem vergleichsweise ambitionierten Kompromiss in diesem Themenfeld ebnete. Generell wiesen sowohl institutionelle als auch Akteure des nichtstaatlichen Bereichs in Gesprächen auf die hohe Bedeutung eines informellen Austauschs hin, um abseits von Accountability-Zwängen eine sach- und problemlösungsorientierte Debatte zu führen. Aufgrund der wenigen Beobachtungspunkte stellt der dargestellte Zusammenhang (Intransparenz => bessere argumentative Rahmenbedingungen => bessere Klimaperformanz) allerdings vielmehr eine These, denn ein empirisch untermauertes Ergebnis dar.

In die Diskussion um etwaige Konflikte zwischen Deliberation und anderen Demokratiecharakteristika (u.a. von Thompson (2008) beschrieben) ist diese These dergestalt einzuordnen, als dass regelmäßige in der Transparenz eingeschränkte Diskussionsforen dann gerechtfertigt erscheinen, wenn sie hinsichtlich der Ausprägung der sonstigen Demokratie Kriterien möglichst positiv hervorstechen. Weiterhin sollte die Transparenz auch nur soweit beschnitten werden, dass eine ungefähre Nachvollziehbarkeit der Positionen unterschiedlicher Akteursgruppen möglich bleibt (z.B. in Protokollen nur Nennung von Positionen ohne Name bzw. Organisation/Institution oder nur aggregierte Angaben zur Akteursgruppe). Künftige

Forschungsprojekte sollten sich daher insbesondere auf die Frage konzentrieren, ob und wann entsprechend geschützte Räume im Mitentscheidungsverfahren installiert und wie diese konkret ausgestaltet sein sollten, um dessen Legitimität bestenfalls zu erhöhen (aber auf keinen Fall zu mindern).

**Der *siebte* Demokratie-Klimaperformanz-Nexus nimmt mit den verfügbaren Zeitressourcen eine der Kernbedingungen für das Zustandekommen eines argumentativen Austauschs in den Blick. So trägt Zeitdruck auf der Ebene einzelner Foren vornehmlich zu einer klimaperformativ negativen Entwicklung bei, während sie in den finalen Trilogverhandlungen die Verabschiedung des 20%-EE-Metaziels unterstützte.**

Bereits vor Beginn des formellen Mitentscheidungsverfahrens schuf die Kommission die Basis für den hohen Zeitdruck im Jahr 2008, insbesondere indem sie eine angemessene Bearbeitung vielfach vorgebrachter Unsicherheiten und offener Fragen im sensiblen Biokraftstoffbereich bewusst torpedierte (z.B. in Folgenabschätzungen oder Gremien/Konsortien). Somit trug die KOM mit dazu bei, dass Erkenntnisse zu wichtigen Unterfragen dieser Energieoption erst spät (teils erst 2008) generiert wurden (z.B. zu ILUC und Stickstoffemissionen). Der sich daraus ergebende Zeitdruck, diese Defizite rasch zu beheben, ist daher zu einem Großteil auf die unangemessene Themenbearbeitung bzw. -setzung der KOM zurückzuführen.

Daneben zeigten sich im Jahr vor Veröffentlichung des Vorschlags auch im Hinblick auf die organisationalen Rahmenbedingungen einzelner Foren deutliche Mängel (z.B. bei Workshops und Anhörungen). So wird vielfach kritisiert, dass diese oftmals nur eine aneinandergereihete Präsentation von Standpunkten, nicht aber eine Diskussion ermöglichten, womit eine kritische Evaluation von Standpunkten und eine etwaige Annäherung erschwert wurde. Die vorhandenen Zeitressourcen hätten hier somit im Einzelfall effektiver genutzt bzw. teils auch ausgebaut werden müssen (v.a. im Fall von halbtägigen Anhörungen in der KOM oder im EP). Letztlich konnte starker informeller Druck auf die KOM im Jahresübergang 2007/2008 die Inklusion einiger positiver Aspekte in den KOM-V sicherstellen. Generell trägt dieser aber deutlich die biokraftstofffreundliche und klimaperformativ in vielen Punkte zu kritisierende Handschrift der tonangebenden DGs TREN und AGRI.

In der formellen Prozessphase führten einige grundlegende Rahmenbedingungen zu zeitlichem Druck (v.a. nahende EP-Wahlen 2009, COP 2009 in Kopenhagen, Klima- und Energiepaket als Prestigeprojekt der französischen Ratspräsidentschaft). Während diese Faktoren gegen Ende des Prozesses eine Gesamteinigung erleichterten, schränkten sie im Laufe des Jahres 2008 die Möglichkeiten einer differenzierten Debatte innerhalb und zwischen den Institutionen stark ein, was klimaperformativ meist negative Auswirkungen nach sich zog (wiederum v.a. bei Biokraftstoffthemen).

Daneben gibt die Prozessanalyse Aufschluss über kleinteiligere Ursachen bzw. konkrete Ausformungen des Zeit-Klimaperformanz-Nexus. So wurde die Biokraftstoff- bzw. Nachhaltigkeitsthematik auf Seiten des Rates während des ersten Halbjahres 2008 nur unregelmäßig auf Arbeitsgruppen- und nicht einmal tiefgehend auf Ministerebene behandelt. Dies führte zu zahlreichen ungeklärten Fragen, die im zweiten Halbjahr im AStV meist dadurch geklärt wurden, dass offene Punkte und Risiken in die Berichts- und Revisionspflichten verschoben wurden. Mangelhafte Möglichkeiten einer angemessenen Positionsabwägung und gegebenenfalls -weiterentwicklung im ersten Halbjahr 2008 führten somit zu erhöhtem Zeitdruck, was im zweiten Halbjahr wiederum eine Behandlung technischer wie auch politischer Fragen in intransparenten Gremien ohne legitime Teilnehmerschaft (v.a. AStV) sowie eine weitgehende Negierung wichtiger Fragen und Risiken zur Folge hatte. Auch vor dem Hintergrund der medial präsenten ‚Fuel vs. Fuel‘-Debatte hätte eine Hinwendung zu diesen Themen auf Ministerebene, nicht zuletzt aufgrund deren stärkeren öffentlichen Rechenschaftspflicht im Vergleich zu Beamtengremien, mutmaßlich ein ambitionierteres Ergebnis generiert. Daneben bestätigt dieses Ergebnis den Befund von Clerck-Sachsse und Hagemann (2007: 14), wonach Zeitdruck einer der Hauptgründe für eine meist ausbleibende Debatte auf Ministerebene darstellt.

Weiterhin forcierten die beschriebenen zeitlichen Rahmenbedingungen bereits ab Mitte 2008 die Etablierung informeller Kontakte zwischen Rat, EP und KOM. Dies beeinträchtigte den autarken Positionierungsprozess innerhalb der Institutionen und höhhlte die faktische Bedeutung formeller Foren aus (z.B. von EP-Ausschüssen). Ferner spielten sich diese Kontakte entweder primär auf Arbeitsebene oder zwischen ausgesuchten Hauptakteuren der jeweiligen Institutionen ab (z.B. Vertreter Präsidentschaft, Berichterstatter). Die Ausgestaltung jener Kontakte bestätigt somit die von Stie (2010: 163) und Fouilleux, Maillard und Smith (2005) beschriebenen Risiken von ‚First Reading Agreements‘, wonach die Bedeutung formeller Prozessforen abnimmt und die Hauptverhandlung bereits früh und informell zwischen (nur zum Teil legitimierten) Schlüsselakteuren stattfindet. Zeitlicher Druck hemmte daher eine angemessene und legitime Ziel- und Themenbehandlung, was die Ergebnisse von Pernicka, Feigl-Heihs und Gerstl (2002: 49) bestätigt. Eine angemessenere Prozessorganisation vor Beginn des formellen Verfahrens und im ersten Halbjahr 2008 (Themensetzung, Debatte zwischen legitimierten Akteuren, Zeit für Diskussion) hätte dies mutmaßlich verhindern und gegebenenfalls auch ambitioniertere Positionen generieren können.

Faktisch war dies aber nicht der Fall, weshalb der Zeitdruck bis zu den finalen Trilogen hoch blieb, was letztlich allerdings die Verabschiedung des 20%-EE-Oberziels sicherstellte. Das Beharren auf ein ‚Second Reading Agreement‘ durch Turmes im zweiten Halbjahr 2008 oder

weiterer EP-Forderungen in den Trilogien hätte dieses wichtige Ergebnis womöglich gefährdet. Gleichzeitig unterstützte die Absicht von EP und Rat, bis Ende 2008 einen Kompromiss erreichen zu wollen, eine im Vergleich einflussreichere Stellung der Mitgliedstaaten in beinahe sämtlichen "Subfragen" der Verhandlungen. So machte der Rat zum Ende des Prozesses hin deutlich, dass die Grundelemente der Ratsposition vor dem Hintergrund der nahenden Deadline nicht mehr zur Disposition gestellt werden könnten, ohne ein Scheitern der Richtlinie oder gar des gesamten Klima- und Energiepakets zu riskieren. Das EP gab dem Rat daher im Zuge der Trilogieverhandlungen in beinahe sämtlichen Aspekten der EE-Richtlinie nach.

Je näher eine majoritäre Entscheidungssituation rückte, desto deutlicher nahm die sach- und argumentationsorientierte Qualität der Verhandlungen ab, was sich insbesondere in den Trilogien zeigte (und eine Einschätzung von Thompson (2008: 513) bestätigt). Die parallele Auseinandersetzung mit mehreren Richtlinien verstärkte diesen Trend zusätzlich. So erleichterte der hohe Zeitdruck im Zusammenspiel mit der Intransparenz der Trilogie das Schnüren von dossierübergreifenden ‚Package Deals‘ immens. Die von Farrell und Héritier (2003a) aufgestellte These, wonach Trilogie neben einem kooperativen Klima der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen auch die Herausbildung eines deliberativen Verhandlungsstils unterstützen, kann daher nicht bestätigt werden. Vielmehr hatten die Trilogie – auch aufgrund des zeitlichen Drucks – einen deutlich gegenteiligen Effekt.

Welche Schlüsse lassen sich auf dieser Basis für künftige Forschung und die Prozesspraxis des Mitentscheidungsverfahrens ziehen? In Bezug auf den erstgenannten Punkt wird hier einmal mehr die hohe Bedeutung einer in Bezug auf den Analysezeitraum ganzheitlichen Prozessbetrachtung deutlich. Nur durch einen entsprechenden Ansatz konnte in der vorliegenden Arbeit gezeigt werden, dass die finale zeitliche Drucksituation in Teilen durch eine angemessene Prozessorganisation seitens der KOM in den Jahren zuvor hätte verhindert werden können. Die Forderung nach einer entsprechend regelgestützten, kritischen und inputorientierten Organisation der Positionsfindungsphase innerhalb der KOM stellt daher auch die zentrale Schlussfolgerung für die Praxis dar. Ferner bestätigen die Ergebnisse der Fallanalyse die demokratischen Schwächen einer Beendigung des Mitentscheidungsverfahrens nach erster Lesung und unterstützen daher die hier entwickelten Ansätze zu dessen legitimationsfördernder Neuorganisation. Eine Einschränkung der informellen Kontakte zwischen EP und Rat vor Beginn der Trilogie erscheint diesbezüglich als wichtiges Element.

***Achtens führen eine mangelhafte Auseinandersetzung mit EE-Themen sowie starke Dominanzstrukturen im Rat zu einer klimaperformativ negativen Prozessentwicklung.***

In Bezug auf die Erörterung von EE-Themen wurde im letzten Abschnitt deutlich, dass sich diese im Rat sehr überschaubar gestaltete und zu großen Teilen auf Arbeitsebene stattfand.

Insbesondere letztgenannter Punkt war auch in den Jahren vor Beginn des formellen Mitentscheidungsverfahrens insofern stark ausgeprägt, als dass der Austausch und die faktische Entscheidung zu wichtigen Vorstufen zur EE-Richtlinie vielfach in die Arbeitsgruppen und den AStV ausgelagert wurden. Regelmäßige Debatten auf Ministerebene wurden somit vernachlässigt, was auch für die formelle Prozessphase gilt und besonders hier aus Legitimationsperspektive zu kritisieren ist. Somit wird das von Stie (2010: 161) beschriebene Legitimationsproblem bestätigt, wonach Minister am Positionierungsprozess nicht oder nur punktuell beteiligt sind und vorbereitete Positionen oder gar Entscheidungen meist nur noch abnicken.

Während über eine ambitioniertere Positionierung im Fall einer intensiveren Auseinandersetzung auf Ministerebene nur spekuliert werden kann, hält die Prozessanalyse deutliche Anhaltspunkte für eine klimaperformativ negative Wirkung der im Rat vorzufindenden Dominanzstrukturen bereit. Diesbezüglich ist insbesondere die französische Ratspräsidentschaft zu erwähnen, die in den letzten Monaten des Prozesses sowohl innerhalb des Rates als auch in den finalen Verhandlungen mit dem EP ihre einflussreiche Rolle über die Maßen ausnutzte. Konkret wirkte sie auf eine limitierte Einbeziehung externer Standpunkte und Informationen im Sinne der eigenen (Agrar- und somit Biokraftstoff-)Interessen hin, was die Ratsagenda inhaltlich einschränkte, den Einfluss anderer Delegationen und des EP beschnitt sowie letztlich einen klimaperformativ defizitären Kompromiss unterstützte. Gleichzeitig heben zahlreiche am Prozess beteiligte Akteure die effiziente und problemlösungsorientierte Verhandlungsführung der französischen Delegation positiv hervor. Dies macht deutlich, dass eine amtierende Ratspräsidentschaft ihre Dominanz und ihren Wissensvorsprung gleichzeitig im Sinne einer integrativen und lösungsorientierten Prozessleitung als auch einer interessenbasierten Lenkung des Prozessgeschehens nutzen kann, was das von Bjurulf und Elgström (2004: 261) beschriebene Willkürisiko bestätigt.

Darüber hinaus konnten, wie von Knill und Lenschow (2003: 9) nahegelegt, aufgrund des Konsensgebots im Rat einzelne Mitgliedstaaten entgegen der Mehrheitsposition unverhältnismäßigen Einfluss auf den Ratsstandpunkt ausüben, indem sie auf ihre nationalen Interessen pochten. Im analysierten Prozess setzten so einige nordeuropäische Mitgliedstaaten um Finnland die Nutzung von Torfgebieten für den Energiepflanzenanbau und Italien die faktische Beibehaltung des ‚Large Project Clause‘ durch.

Die obigen Ausführungen lassen zwei zentrale Aufgaben für künftige Forschungsprojekte zur Demokratisierung der internen Ratsstrukturen erkennen. So sind erstens Ansätze zu entwickeln, die eine Aufgabe oder zumindest eine Einschränkung des Konsensgebots ermöglichen. Darüber hinaus sollten institutionelle Optionen evaluiert werden, die der Doppelbelas-

tung der Minister auf nationaler und supranationaler Ebene Rechnung tragen und die Auslagerung der Ratsdebatte auf die Arbeitsebene einschränken. Als eine Option sollte diesbezüglich auch die Politisierung (und somit demokratische Legitimierung) der nationalen Vertretungen in Brüssel in Betracht gezogen werden. Die Leitung zentraler Abteilungen und Referate könnte nach diesem Ansatz von Ministern übernommen werden, womit einige nationale Ministerien auf europäischer Ebene gespiegelt und somit “doppelbesetzt“ wären. Zweifellos würde dies zahlreiche Kompetenz- und Organisationsfragen nach sich ziehen, gleichzeitig aber die oftmals illegitime (weil politische) Gestaltungskraft der Arbeitsebene einschränken.

**Neuntens hat die Dominanz des Rates gegenüber dem EP klimaperformativ deutlich negative Entwicklungen zur Folge.**

Im betrachteten Prozess äußerte sich dieser Zusammenhang in fünf Unterpunkten. Die ersten beiden stellen bereits erwähnte Verbindungen dar und drückten sich in der Dominanz der Ratspräsidentschaft sowie dem faktischen Einstimmigkeitsgebot innerhalb des Rates aus. Letzteres hatte einen unproportional hohen Einfluss einzelner Länderdelegationen zur Folge, dem weder das EP noch (teilweise) die Mehrheit der restlichen Delegationen etwas entgegenzusetzen hatte. Einzelne Delegationen konnten somit im Vergleich deutlich stärkeren inhaltlichen Einfluss im Rat entfalten als einzelne Gruppen oder Fraktionen im EP, was meist negative Klimaimpulse zur Folge hatte. Somit bestätigt diese Beobachtung aus Output-Perspektive die Feststellung von Knill und Lenschow (2003: 4), wonach die hohe Konsensschwelle im Rat „far-reaching problems for efficient and effective governance“ nach sich zieht.

Als dritter Punkt geht aus der Prozessanalyse hervor, dass – auch als Reaktion auf die eben dargelegten Dynamiken – das empfundene und faktische Gefahren- und Drohpotential von Ratsforderungen ungleich höher war als das des EP. Dieses konnte sich mit seinen Positionen in keinem Fall gegen eine kritische Masse von Mitgliedstaaten oder stark ablehnende Einzelinteressen durchsetzen, während sich der Rat in fast jedem Themenbereich der Richtlinie, gleich wie abweichend die Position des EP war, behaupten konnte. Dies förderte die Durchsetzung der meist weniger ambitionierten Positionen des Rates.

Viertens führte die eingeschränkte Transparenz des ratsinternen Positionierungsprozess zu einem Informationsnachteil des EP, was eine angemessene Reaktion der Parlamentarier auf die im Vergleich meist weniger ambitionierten Standpunkte der Mitgliedstaaten teilweise erschwerte. Auch hier stellte die zentrale Rolle der Arbeitsgruppen des Rates und des AStV als Foren der Positionsentwicklung ein Problem dar, da insbesondere deren Austausch vornehmlich intransparent vonstattenging. Auf der anderen Seite waren die Standpunkte des EP – wie auch von Stie (2010: 188) nahegelegt – stets gut nachvollziehbar. Als fünfter und

letzter Punkt stärkte die intensive Zusammenarbeit zwischen Rat (bzw. der französischen Ratspräsidentschaft) und der DG TREN vor und während der Trilogie die Verhandlungsposition gegenüber dem EP und förderte die Herausbildung weniger ambitionierter Standpunkte (v.a. im Biokraftstoffbereich).

Vor diesem Hintergrund stützt die vorliegende Arbeit deutlich die Position derjenigen Studien, die dem Rat einen Einflussvorteil gegenüber dem EP im Mitentscheidungsverfahren attestieren (u.a. Føllesdal & Hix 2006; Lord & Beetham 2001; Napel & Widgrén 2006; Thomson & Hosli 2006). Auch Stie (2010) kommt im Zuge ihrer Analyse der *generellen* demokratischen Legitimation des Mitentscheidungsverfahrens zu dem Schluss, dass grundlegende Verfahrensdynamiken innerhalb und zwischen den Institutionen dem Rat einen entsprechenden Vorteil sichern. Im Zuge künftiger Forschungsbemühungen sind daher Ansätze für einen legitimierenden Einflussausgleich zwischen den Institutionen zu entwickeln. Die vorangegangenen Ausführungen bieten hierzu bereits einige Ansatzpunkte (z.B. Forderungen nach mehr Transparenz und Einschränkung des Einstimmigkeitsgebots im Rat).

Im Anschluss an die vorangegangene Vorstellung und Einordnung der zentralen Ergebnisse, werden diese im folgenden Fazit vor dem Hintergrund der Forschungsfragen zum Abschluss zusammenfassend dargestellt.

## 13 Fazit

Ziel der vorliegenden Arbeit war die Beantwortung der Frage, inwiefern die demokratische Qualität des Politikformulierungsprozesses zur EE-Richtlinie dessen Klimaperformanz im Zeitverlauf beeinflusst.

Zusammenfassend betrachtet, weisen die empirischen Ergebnisse auf einen positiven Konnex zwischen der Ausprägung der Demokratiequalität und der klimaperformativen Prozessentwicklung hin. Ferner erscheint eine hohe Qualität *sämtlicher* Demokratiekatogorien gerade bei ‚wicked problems‘ wie dem Klimawandel angeraten, unter anderem aufgrund des hohen Diskussionsbedarfs sowie der sich mitunter rasch verändernden Erkenntnislage. Demokratische Defizite wie einseitige Teilhabemuster, mangelnde Zeitressourcen oder eine unangemessene Themen- und Zielsetzung von Prozessforen wirken sich bei komplexen Policy-Themen besonders negativ auf die performative Prozessentwicklung aus. Die einzigen thesenhaft formulierten Einschränkungen dieses Konnexes betreffen zum einen die zeitpunktspezifische Minderung der Transparenzdimension sowie den zum Ende des Prozesses hin teils positiven Effekt zeitlichen Drucks. Eine entsprechende klimaperformative Wirkung letztgenannter Dynamik relativiert sich allerdings deutlich bei Berücksichtigung der vorgelegten Prozessabschnitte. Somit ermöglichte die *prozessorientierte* analytische Herangehensweise dieser Arbeit im Zusammenspiel mit der *disaggregierten* Betrachtung verschiedener Demokratie- und Klimaperformanzkategorien eine ganzheitliche Einschätzung deren individueller Ausprägungen und Wechselwirkungen untereinander. Dieser Ansatz hält somit auch für die künftige Demokratie- und Performanzforschung von Politikprozessen nach dem EU-Mitentscheidungsverfahren einen praktikablen Rahmen bereit.

Auf Praxisseite folgert aus den Ergebnissen dieser Arbeit die Notwendigkeit einer demokratisierenden Grundüberholung des Mitentscheidungsverfahrens, wozu die hier entwickelten Policy-Vorschläge einen ersten Rahmen bieten. Die Europäische Union kann auf dieser Grundlage nicht nur demokratischer, sondern auch zu einem echten Vorreiter im Kampf gegen den Klimawandel werden.

# ANNEX

## Annex 1: Interviewliste

(Reihenfolge: Interviewreihe 1 (2013) Deutsch, Interviewreihe 1 (2013) Englisch, Interviewreihe 2 (2008/9) Deutsch, Interviewreihe 2 (2008/9) Englisch)

Nr.	Kategorie	Beschreibung	Datum des Interviews	Abkürzung im Text
<b><i>Interviewreihe 1, Brüssel: 27.05.2013 – 07.06.2013</i></b>				
1	Industrie	Europäischer Wirtschaftsverband	05.06.2013	Industrie 1
2	ZGO	Umweltschutz	05.06.2013	ZGO 1
3	EP	MEP-Assistent	29.05.2013	EP 1
4	ZGO	Umweltschutz	29.05.2013	ZGO 2
5	EP	MEP-Assistent	06.06.2013	EP 2
6	Industrie	EE-Industrieverband	06.06.2013	Industrie 2
7	EP	MEP-Assistent	31.05.2013	EP 3
8	ZGO	Umweltschutz	28.05.2013	ZGO 3
9	Industrie	Biokraftstoffindustrie	27.05.2013	Industrie 3
10	ZGO	Umweltschutz	04.06.2013	ZGO 4
11	ZGO	Umweltschutz	03.06.2013	ZGO 5
12	Industrie	EE-Industrieverband	29.05.2013	Industrie 4
13	KOM	KOM (DG TREN)	28.05.2013	KOM 1
14	KOM	KOM (DG TREN)	07.06.2013	KOM 2
15	KOM	KOM (DG TREN)	27.05.2013	KOM 3
16	KOM	KOM (DG TREN)	06.06.2013	KOM 4
17	EP	Referent im EP	04.06.2013	EP 4
18	Rat	Mitarbeiter Generalsekretariat des Rates	04.06.2013	Rat 1
19	Politik	KOM (DG ENV)	04.06.2013	KOM 5 KOM 6
20	Industrie	Biokraftstoffindustrie	03.06.2013	Industrie 5
<b><i>Interviewreihe 2, Brüssel/Stockholm: 29.09.2008 – 17.10.2008 (+ 2 telefonische Nacherhebungen 2009)</i></b>				
21	Industrie	EE-Industrieverband	16.10.2008	Industrie 6
22	ZGO	Umweltschutz	16.10.2008	ZGO 6
23	Industrie	Biokraftstoffindustrie	16.10.2008	Industrie 7
24	EP	MEP-Assistent	15.10.2008*	EP 5
25	EP	MEP	14.10.2008	EP 6
26	ZGO	Umweltschutz	14.10.2008	ZGO 7
27	Rat	Nationale Vertretung bei der EU	15.10.2008	Rat 2
28	Industrie	Agrar-Industrieverband	16.10.2008	Industrie 8

<b>Nr.</b>	<b>Kategorie</b>	<b>Beschreibung</b>	<b>Datum des Interviews</b>	<b>Abkürzung im Text</b>
29	ZGO	Umweltschutz	13.10.2008**	ZGO 8
30	Industrie	Biokraftstoffindustrie	14.10.2008	Industrie 9
31	Rat	Nationale Vertretung bei der EU	14.10.2008	Rat 3
32	EP	MEP	15.10.2008	EP 7
33	EP	MEP	29.09.2008	EP 8

\* Telefonische Nacherhebung 04.03.2009

\*\* Telefonische Nacherhebung 05.05.2009

Anmerkungen:

- Sämtliche Interviews wurden in Brüssel geführt (Ausnahme: Interview Nr. 33 in Stockholm).
- Einige Interviews wurden mit Vertretern derselben nichtstaatlichen Organisation geführt (2/11/26; 9/20). Die Personen haben/hatten unterschiedliche inhaltliche Zuständigkeitsbereiche innerhalb der Organisation, wodurch sie relevante Informationen zu verschiedenen Inhalten und Prozessforen der Richtlinie liefern konnten.
- Drei Personen wurden in beiden Erhebungsphasen interviewt (3/24; 4/22; 10/29). Während der ersten Interviewreihe 2008/9 zeigten diese Personen tiefgehendes Prozesswissen, weshalb sie im Zuge der zweiten Interviewreihe ebenfalls befragt wurden.
- Bei Interview Nr. 19 hat der vorgesehene Interviewpartner unangekündigt eine weitere Person zum Interview hinzugebeten. Dies wurde bei der Transkription berücksichtigt, weshalb beide Personen analytisch separat erfasst wurden (KOM 5 und KOM 6).

## Annex 2: Leitfäden Interviewreihe 1 (2013)

(Hinweis: Jeder Leitfaden – bis auf den des Rates – liegt auf Deutsch und Englisch vor. Ferner gibt es vier Versionen, drei für die institutionellen Akteursgruppen (Rat, EP, KOM) und eine für nichtstaatliche Akteure (ZGO und Industrie). Neben dem letztgenannten wird im Folgenden der Leitfaden für EP-Akteure als Beispiel für die Gruppe der institutionellen Akteure in der deutschen Version beigelegt. Die übrigen Leitfäden können beim Verfasser angefordert werden.)

### Interviewleitfaden – Nichtstaatliche Akteure

- Promotionsstudent am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen; Institut der UDE
- Dissertation: Beteiligungsstrukturen in EU-Politikprozessen und deren Auswirkung auf die Effektivität  
→ Fallbeispiel: Entscheidungsprozess zur EE-Richtlinie
- *Informationsblatt/Einwilligungserklärung erläutern und unterzeichnen lassen:*
  - o Habe mich aus methodischen Gründen dazu entschlossen, sämtliche Interviewdaten zu anonymisieren
  - o Informationsblatt: detaillierte Informationen über Promotionsprojekt und Datenschutz (v.a. bzgl. Anonymisierung persönlicher Daten) → Für Sie
  - o Einwilligungserklärung: zur wissenschaftlichen Nutzung des Gesagten → Für mich (Unterschrift)
- *Inbetriebnahme des Aufnahmegeräts*
- Zu Beginn möchte ich Ihnen kurz die wichtigsten inhaltlichen Oberthemen skizzieren, mit denen ich mich auseinandersetze und auf die zeitlich für mich relevanten Prozessperioden zu sprechen kommen. Danach werde ich konkrete Fragen zum Prozessgeschehen rund um die EE-Richtlinie stellen.
- Die wichtigsten inhaltlichen Themenblöcke mit denen ich mich auseinandersetze sind deckungsgleich mit den Themen der EE-Richtlinie, es geht also z.B. Höhe des länderspezifischen Anteils an EE, Festsetzung von Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe oder um die Debatte rund um Herkunftsnachweise und statistische Transfers.
- Dabei interessiert mich aus zeitlicher Perspektive sowohl die Phase der Entwicklung des Kommissionsentwurfs vor Januar 2008 als auch der formelle Gesetzgebungsprozess bis Ende 2008.

Beginnen möchte ich gerne mit einigen Fragen zu Ihren Positionen und Beteiligungsmöglichkeiten im Gesetzgebungsprozess zur EE-Richtlinie.

- *[falls nicht klar]* In welcher formellen Position haben Sie den Prozess zur EE-Richtlinie verfolgt?
- Wenn Sie an die wichtigste Kernposition Ihrer Organisation im Prozess zurückdenken: Inwiefern hat sich diese im Laufe des Prozesses verändert?
  - o Welche Faktoren haben zu diesen Veränderungen geführt?
- Welcher „Beteiligungskanal“ war für Sie bzw. für Ihre Organisation Ihrer Ansicht nach am wichtigsten um Ihre Positionen im Prozess zu platzieren?
  - o Gab es hier starke Unterschiede je nach EU-Institution?

- Gab es für Sie bzw. für Ihre Organisation einen besonders wichtigen „Beteiligungskanal“ jenseits der formellen Beteiligungsstrukturen?
  - o Gab es hier starke Unterschiede je nach EU-Institution?

Nun würde ich gerne mehr über die Aufnahme Ihrer Positionen durch die anderen beteiligten Akteure erfahren:

- Inwiefern wurden Ihre wichtigsten Positionen/Forderungen von anderen Akteuren, insbesondere von den EU-Institutionen, übernommen bzw. inwiefern wurde über sie diskutiert?
  - o Schlagen sich ihre Positionen im Richtlinienentwurf und der Richtlinie nieder?
  - o Waren Sie mit dem finalen Ergebnis zufrieden?
- Können Sie ein Beispiel für ein Beteiligungsgremium mit nichtstaatlichen und institutionellen Akteuren nennen an dem Sie teilgenommen haben und in dem die Positionen sämtlicher Teilnehmer besonders sachorientiert und detailliert erörtert wurden? (also ohne starken Zeitdruck, Machthierarchien) [Beteiligungsgremium: Workshop, beratende Arbeitsgruppe o.ä.]
  - o Wie war es zusammengesetzt und wie beurteilen Sie das inhaltliche Ergebnis dieses Forums?
- Fällt Ihnen auch ein Beispiel für ein Beteiligungsgremium ein, in dem eine derartige Diskussionskultur in besonderem Maße nicht zustande kam?
  - o Wie war es zusammengesetzt und wie beurteilen Sie das inhaltliche Ergebnis dieses Forums?

Abschließend würde ich gerne auf die Rolle und das Gewicht anderer Akteure im Prozess zu sprechen kommen:

- Fallen Ihnen ein bis zwei Beispiele für andere nichtstaatliche Akteure bzw. bestimmte Akteursnetzwerke ein, die einen besonders großen inhaltlichen Einfluss auf den Richtlinienentwurf und die Richtlinie hatten?
  - o Wie haben diese Akteure ihre Interessen konkret durchgesetzt?
- Können Sie ebenfalls ein bis zwei Beispiele für nichtstaatliche Akteure bzw. bestimmte Akteursnetzwerke nennen, die von den institutionellen Akteuren in besonderem Maße nicht berücksichtigt wurden?
  - o Falls ja, was war Ihrer Ansicht nach die Motivation der Institutionen für diese Selektion und wurde dies begründet?
- Kommt Ihnen bei der KOM, dem Rat und dem EP jeweils eine Person oder eine Akteursgruppe in den Sinn, die den Prozess besonders stark beeinflusst hat?
  - o Hatte dies Ihrer Ansicht nach einen Effekt auf die Einbeziehung bestimmter Interessen/Positionen?
  - o Wie fand dieser Einfluss konkret statt?
- Gab es Ihrer Erinnerung nach einen institutionellen Schlüsselakteur bzw. eine Abteilung/Arbeitseinheit innerhalb einer Institution, deren Positionen sich im Laufe des Prozesses besonders stark verändert haben?
  - o Gab es eventuell spezifische „Schlüsselevents“, die diese Positionsveränderungen bewirkt haben? (z.B. Workshops, Konsultationen oder informeller Einflussnahme)
- Gab es nach Ihrer Erinnerung einen nichtstaatlichen Schlüsselakteur, deren Positionen sich im Laufe des Prozesses besonders stark verändert haben?
  - o Gab es eventuell spezifische „Schlüsselevents“, die diese Positionsveränderungen bewirkt haben? (z.B. Workshops, Konsultationen oder informeller Einflussnahme)

- Kommt Ihnen ein Themenkomplex der EE-Richtlinie in den Sinn, über den von den institutionellen Akteuren besonders sachorientiert debattiert wurde (im Sinne einer gewissen Offenheit und kritischer Auseinandersetzung mit verschiedenen Argumenten)?
  - o Fällt Ihnen auch ein Themenkomplex ein, bei dem dies in besonderem Ausmaß nicht der Fall war?
- Können Sie mir möglicherweise weitere Akteure nennen, die ich evtl. noch spontan für ein Interview ansprechen könnte? (evtl. auch andere Personen in derselben Organisation, die sich mit anderen Inhalten beschäftigt haben)

### **Interviewleitfaden – EP**

- Promotionsstudent am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen; Institut der UDE
- Dissertation: Beteiligungsstrukturen in EU-Politikprozessen und deren Auswirkung auf die Effektivität  
→ Fallbeispiel: Entscheidungsprozess zur EE-Richtlinie
- *Informationsblatt/Einwilligungserklärung erläutern und unterzeichnen lassen:*
  - o Habe mich aus methodischen Gründen dazu entschlossen, sämtliche Interviewdaten zu anonymisieren
  - o Informationsblatt: detaillierte Informationen über Promotionsprojekt und Datenschutz (v.a. bzgl. Anonymisierung persönlicher Daten) → Für Sie
  - o Einwilligungserklärung: zur wissenschaftlichen Nutzung des Gesagten → Für mich (Unterschrift)
- *Inbetriebnahme des Aufnahmegeräts*
- Zu Beginn möchte ich Ihnen kurz die wichtigsten inhaltlichen Oberthemen skizzieren, mit denen ich mich auseinandersetze und auf die zeitlich für mich relevanten Prozessperioden zu sprechen kommen. Danach werde ich konkrete Fragen zum Prozessgeschehen rund um die EE-Richtlinie stellen.
- Die wichtigsten inhaltlichen Themenblöcke mit denen ich mich auseinandersetze sind deckungsgleich mit den Themen der EE-Richtlinie, es geht also z.B. Höhe des länderspezifischen Anteils an EE, Festsetzung von Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe oder um die Debatte rund um Herkunftsnachweise und statistische Transfers.
- Dabei interessiert mich aus zeitlicher Perspektive sowohl die Phase der Entwicklung des Kommissionsentwurfs vor Januar 2008 als auch der formelle Gesetzgebungsprozess bis Ende 2008.

#### Einleitende Fragen:

- *[falls nicht klar]* Welche formelle Position hatten Sie während des Prozesses zur EE-Richtlinie inne?
- Können Sie kurz ausführen, mit welchen inhaltlichen Oberthemen der EE-Richtlinie Sie primär befasst waren?

Beginnen möchte ich mit einigen Fragen zur Entwicklung des Richtlinienvorschlags:

- Das EP hatte vor Veröffentlichung des Richtlinienvorschlags durch die Kommission bereits zahlreiche einschlägige Entschlüsse verabschiedet.<sup>156</sup> Was waren Ihrer Ansicht nach die Gründe dafür, dass die Kommission bei zentralen Punkten trotzdem vom bereits bekannten EP-Standpunkt abwich?
- Können Sie sich daran erinnern, inwieweit aus dem EP Einfluss auf die kommissionsinterne Debatte und die Inhalte des Richtlinienentwurfs genommen wurde?
  - o Wie und durch wen fand dieser Einfluss konkret statt? (Verweis auf EP-Standpunkte oder eher auf Grundlage anderweitiger Kontakte)
  - o Was war Ihrer Ansicht nach die Motivation der Kommission diesen Standpunkten besondere Aufmerksamkeit zu schenken?
- Fallen Ihnen andere zentrale Akteure ein, die die kommissionsinterne Debatte zum Richtlinienentwurf besonders stark beeinflusst haben (Rat oder nichtstaatliche Organisation)?
  - o Wie und durch wen fand dieser Einfluss konkret statt? (Verweis auf Schlussfolgerungen des Rates oder eher auf Grundlage anderweitiger Kontakte)
  - o Was war Ihrer Ansicht nach die Motivation der Kommission, den Standpunkten jener Akteure besondere Aufmerksamkeit zu schenken?
- Können Sie sich an nichtstaatliche Akteure oder Akteursnetzwerke erinnern, die Ihre Positionen stark vertreten haben, aber trotzdem besonders wenig Einfluss hatten?
  - o Wie und durch wen fand dieser Einfluss konkret statt? (Verweis auf Schlussfolgerungen des Rates oder eher auf Grundlage anderweitiger Kontakte)
  - o Was waren Ihrer Meinung nach die Gründe für die Kommission bzw. einzelne Akteure, jene Positionen nicht miteinzubeziehen?

Im folgenden Frageblock wird es in erster Linie um den Positionierungs- und Entscheidungsprozess zur EE-Richtlinie innerhalb des Parlaments im Jahr 2008 gehen.

- Haben Sie selbst an den Verhandlungen des ITRE-Ausschusses zur EE-Richtlinie teilgenommen? Falls ja, kommt Ihnen ein zentrales Thema in den Sinn, bei dem es in besonderem Maße unterschiedliche Auffassungen zwischen Parlamentariern gab?
  - o Können Sie sich erinnern zwischen welchen Akteuren oder Akteursgruppen diese unterschiedlichen Positionen existierten?
  - o Wie wurde diese Konflikt beigelegt bzw. wie haben sich die Positionen angenähert?
  - o Worin bestand der finale Kompromiss?
  - o Gab es auch auf der Ebene über dem hauptverantwortlichen Ausschuss ein besonders konfliktbehaftetes Thema? Falls ja, zwischen welchen Akteuren/wie beigelegt?
- Kommt Ihnen ein spezifischer Akteur oder eine Akteursgruppe innerhalb des EP in den Sinn, die die Inhalte des Prozesses in besonderer Weise geprägt hat?
  - o Welche Positionen wurden durch diesen Akteur bzw. die Akteursgruppe explizit vertreten?
  - o Wie wurde von diesem Akteur/dieser Akteursgruppe der Einfluss konkret ausgeübt?
  - o Von welcher „externen“ Akteursgruppe – also bspw. nichtstaatliche Organisationen oder Rat/KOM – wurde dieser Akteur / diese Akteursgruppe in besonderem Maße beeinflusst?

---

<sup>156</sup> z.B. zum EE-Fahrplan (Sep. 07). Dort wird unter anderem eine Öffnung des EE-Ziels im Transportsektor hin zu anderen Quellen jenseits der Biokraftstoffe gefordert (u.a. Strom und Wasserstoff). Weiterhin forderte das EP dort verbindliche sektorspezifische EE-Ziele (RES-E, RES-T und RES-H&C).

Nun möchte ich Ihnen einige Fragen zur Rolle von Positionen nichtstaatlicher Akteure für den Entscheidungsprozess zur EE-Richtlinie im EP stellen.

- Fällt Ihnen ein zentraler Themenbereich ein, bei dem nichtstaatliche Akteure einen besonders großen Einfluss auf die EP-interne Debatte hatten?
  - o Wie fand dieser Input konkret statt? (also z.B. durch Anhörungen oder individuelle Kontakte)
  - o Was waren die zentralen Gründe für die Aufnahme dieses Inputs durch das EP?
  - o Welche nichtstaatlichen Akteure waren hier von besonders großer Bedeutung?
- Kommen Ihnen auch bestimmte nichtstaatliche Akteure bzw. Akteursgruppen in den Sinn, die Ihre Position stark vertreten haben, aber trotzdem wenig oder gar keinen Einfluss auf die EP-interne Debatte hatten?
  - o Wie versuchten diese Akteure konkret Ihre Position zu platzieren? (also z.B. durch Anhörungen oder individuelle Kontakte)
  - o Was waren die zentralen Gründe für die Ablehnung dieses Inputs durch das EP?

Abschließend würde ich Ihnen gerne noch einige Fragen zur Rolle des Rates und der Kommission in der formellen Phase des Prozesses stellen sowie zu den Trialogverhandlungen.

- Inwiefern haben Rat und Kommission den internen Positionierungs- und Abstimmungsprozess im EP vor Beginn der Trialogverhandlungen beeinflusst?
  - o Wie fand dieser Einfluss konkret statt?
  - o Auf welche Akteure wurde dieser Einfluss konkret ausgeübt? (einzelne Personen oder Fraktionen, Mitglieder bestimmter Ausschüsse etc.)
  - o Welche Themenbereiche waren in besonderem Maße Gegenstand dieses Einflusses?
  - o Was waren die zentralen Gründe für eine Aufnahme oder eine Ablehnung dieser Positionen?
  - o Was war Ihrer Ansicht nach der Effekt dieser Beeinflussung auf die Stellung des EP im Vergleich zu der des Rates im Prozess?
- Was waren im Zuge der Trialogverhandlungen die zentralen Diskussionsthemen bei denen unterschiedliche Auffassungen vorhanden waren?
  - o Zwischen welchen Akteuren gab es diese divergierenden Auffassungen?
  - o Wie wurde ein Kompromiss herbeigeführt? (konstruktive sachorientierte Diskussion, Zeitdruck, horse trading)
  - o Woraus bestand dieser Kompromiss?
- Waren die beteiligten EP-Akteure mit dem Endergebnis zufrieden?
- Können Sie mir möglicherweise weitere Akteure nennen, die ich evtl. noch spontan für ein Interview ansprechen könnte? (evtl. auch andere Personen in derselben Organisation, die sich mit anderen Inhalten beschäftigt haben)

## **Annex 3: Informationen zu Datenschutz und Einwilligungserklärung Interviewreihe 1 (2013)**



### **Maximilian Müngersdorff**

Kulturwissenschaftliches Institut Essen/  
Institute for Advanced Study in the Humanities  
Goethestrasse 31  
45128 Essen, Germany  
Tel. +49 (0)201 72 04-173  
Fax. +49 (0)201 72 04-111  
E-Mail [maximilian.muengersdorff@kwi-nrw.de](mailto:maximilian.muengersdorff@kwi-nrw.de)

### **Informationsblatt (zum Verbleib beim/bei der Interviewten)**

In diesem Informationsblatt informiere ich Sie über mein Promotionsprojekt, für das ich Sie gerne befragen möchte, und über mein Vorgehen. Der Datenschutz verlangt Ihre ausdrückliche und informierte Einwilligung, dass ich das Interview aufzeichne und auswerte.

Die Daten werden erhoben von Maximilian Müngersdorff, Promotionsstipendiat am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen (Kontaktdaten siehe oben). Die Daten werden ausschließlich genutzt für das Promotionsprojekt von Herrn Müngersdorff.

In dem Promotionsprojekt wird der Zusammenhang zwischen Beteiligungsstrukturen und Output-Effektivität in europäischen Politikprozessen untersucht.

Die Durchführung des Interviews geschieht auf Grundlage der Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes. Der Interviewende unterliegt der Schweigepflicht und ist auf das Datengeheimnis verpflichtet. Die Arbeit dient allein wissenschaftlichen Zwecken.

Ich sichere Ihnen folgendes Verfahren zu, damit Ihre Angaben nicht mit Ihrer Person in Verbindung gebracht werden können:

- Ich gehe sorgfältig mit dem Erzählten um: Ich nehme das Gespräch digital auf. Die Datei wird abgetippt und nach Abschluss des Promotionsprojekts gelöscht. Auf Wunsch stelle ich Ihnen gerne die Datei oder eine Abschrift zur Verfügung.
- Ich anonymisiere, d.h. ich nenne weder Personennamen noch andere Daten, aus denen Rückschlüsse auf Ihre Person möglich sein könnten. Für mein Dissertationsprojekt ist es jedoch entscheidend, dass ich Gruppierungen vornehmen kann (z.B. Mitglied des Europäischen Parlaments; Mitglied des xyz-Komitees; Mitglied der Generaldirektion X der Kommission, Vertreter einer NGO im Umweltbereich etc.).

- Ihr Name und Ihre Kontaktdaten werden am Ende des Projekts in meinen Unterlagen gelöscht, so dass lediglich das anonymisierte Transkript existiert. Die von Ihnen unterschriebene Erklärung zur Einwilligung in die Auswertung wird in einem gesonderten Ordner an einer gesicherten und nur für mich zugänglichen Stelle aufbewahrt. Sie dient lediglich dazu, bei einer Überprüfung durch den Datenschutzbeauftragten nachweisen zu können, dass Sie mit der Auswertung einverstanden sind. Sie kann mit Ihrem Interview nicht in Verbindung gebracht werden.
- Die Abschrift wird nicht veröffentlicht und ist nur projektintern für die Auswertung zugänglich. Die anonymisierte Abschrift wird nur von permanenten oder assoziierten Angehörigen des Kulturwissenschaftlichen Instituts Essen sowie gegebenenfalls von Mitgliedern meiner Prüfungskommission gelesen, die ebenfalls der Schweigepflicht unterliegen. In Veröffentlichungen in Zusammenhang mit meiner Promotion gehen aber einzelne Zitate ein, selbstverständlich ohne dass erkennbar ist, von welcher Person sie stammen.

Die Datenschutzbestimmungen verlangen auch, dass ich Sie noch einmal nachdrücklich darauf hinweise, dass aus einer Nichtteilnahme keine Nachteile entstehen. Sie können Antworten auch bei einzelnen Fragen verweigern. Auch die Einwilligung ist freiwillig und kann jederzeit von Ihnen widerrufen werden und die Löschung des Interviews von Ihnen verlangt werden.

Ich bedanke mich für Ihre Bereitschaft, mir Auskunft zu geben, und hoffe, dass meine wissenschaftliche Arbeit dazu beiträgt, EU-Politikprozesse noch besser nachvollziehen zu können.

Maximilian Müngersdorff



KULTURWISSENSCHAFTLICHES  
INSTITUT ESSEN

-----  
INSTITUTE FOR ADVANCED  
STUDY IN THE HUMANITIES

**Maximilian Müngersdorff**

Kulturwissenschaftliches Institut Essen/  
Institute for Advanced Study in the Humanities

Goethestrasse 31

45128 Essen, Germany

Tel. +49 (0)201 72 04-173

Fax. +49 (0)201 72 04-111

E-Mail [maximilian.muengersdorff@kwi-nrw.de](mailto:maximilian.muengersdorff@kwi-nrw.de)

### **Einwilligungserklärung (zum Verbleib beim Interviewer)**

Ich bin über das Vorgehen bei der Auswertung der persönlichen Interviews mit einem Informationsblatt informiert worden (u.a.: die Abschrift gelangt nicht in die Öffentlichkeit; Anonymisierung bei der Abschrift; Löschung der Daten bzw. Aushändigung auf Wunsch; Löschung von Namen und Kontaktdaten; Aufbewahrung der Einwilligungserklärung strikt getrennt von allen Interviewdaten).

Ich bin damit einverstanden, dass einzelne Sätze bzw. Absätze, die aus dem Zusammenhang genommen werden und damit nicht mit meiner Person in Verbindung gebracht werden können, als Material für wissenschaftliche Zwecke genutzt werden können.

Unter diesen Bedingungen erkläre ich mich damit einverstanden, das Interview zu geben und ich mit damit einverstanden, dass es digital aufgenommen, abgetippt, anonymisiert und ausgewertet wird.

Unterschrift:

Ort, Datum:

## **Annex 4: Leitfäden Interviewreihe 2 (2008/9)**

(Hinweis: Von den Leitfäden gibt es vier Versionen, zwei für institutionelle Akteure (EP und Rat) sowie zwei für nichtstaatliche Akteure (Industrie und ZGO). Im Folgenden wird die englische Variante jeweils einer dieser Gruppen beispielhaft beigelegt (EP und Industrie).)

### **Interview Protocol – Biofuels in the proposed RES Directive (EP)**

**Brussels, 13-17 October 2008**

*Introduction and presentation of SEI*

*Explain: confidentially, but would like to record for own note taking, but will not make transcripts*

*Project: Paper will focus on the course of negotiations concerning the proposed RES Directive (focus: biofuels and sustainability criteria); we want to find out more about the impact of different actors and reasons for changed positions (both between and within institutions); outlook: consequences of this new European biofuel policy both within Europe and for third countries*

#### **1. Negotiations**

How did the EP influence the drafting process of the biofuel/sustainability criteria part of the Directive?

How was the work coordinated within the EP? Change from previous experiences? How do you assess the efforts of the joint working group of the Environmental Committee and the Industry and Energy Committee? Easy or complicated process?

Which Committee was most important in developing the position of the EP concerning biofuels / sustainability criteria?

Were there ever serious arguments on specific points concerning biofuels or the sustainability criteria between the key Committees or even within? Were or are there party specific positions?

Did the positions of the EP's key Committees change over time concerning biofuels against the background of rising criticism towards biofuels?

Will the sustainability criteria from the beginning on also cover the biomass sector? (as proposed by the EP)

How far are you in developing / extending the sustainability criteria to the biomass sector? To what extent do you cooperate on that issue with the Council?

Will there be specific rules for this sector?

Will the sustainability criteria discussed right now also be part of the Fuel Quality Directive from 1998?

Which actors were most influential in impacting the discussions / negotiations on biofuels after the drafting of the proposal by the COM (also "external" players like lobby groups or NGOs)?

In what way did you / do you already work together with the Council to develop a common position? How did this cooperation/exchange between EP and MS (also COM) work until now?

Is it right that a number of countries not only want a review of the biomass policy but of the whole Renewables Directive, including all targets?

How do you assess the development of positions within the Council concerning biofuels? What were the most crucial changes of their positions and for what reasons? Are there specific countries that push/pushed in certain directions?

Current status of negotiations: What are right now the most controversial elements concerning biofuels between the Council and the EP? How could possible compromises look like? What would be in your opinion right or wrong compromises? Will a compromise be achieved by December?

*(Industry and Energy: 5% by 2015 of which 20% by other sources; 10% by 2020 of which 40% from other sources; GHG savings: 45%, rising to 60% by 2015; review before 2015)*

Do you think that it is still possible that the biofuel target gets abolished or changed (e.g. non-binding)?

## **2. Content/Outlook**

What do you think about potential barriers to a common sustainability criteria for biofuels/bioliquids consumed within the EU, e.g. difficulties in monitoring or potential conflicts with WTO regulation?

Biofuel producer of what kind of energy crop and in which part of the world will most probably profit the most?

### **Interview Protocol – Biofuels in the proposed RES Directive (Industry)**

**Brussels, 13-17 October 2008**

*Introduction and presentation of SEI*

*Explain: confidentially, but would like to record for own note taking, but will not make transcripts*

*Project: Paper will focus on the course of negotiations concerning the proposed RES Directive (focus: biofuels and sustainability criteria); we want to find out more about the impact of different actors and reasons for changed positions (both between and within institutions); outlook: consequences of this new European biofuel policy both within Europe and for third countries*

### **Questions**

Are you normally consulted in the drafting of policy documents concerning RE/biofuels/biomass?

How do you take measures to get involved and influence the policy process? How is that working out for you?

Were you consulted in the drafting of the proposal or during the negotiations in the last months?

If yes, have your recommendations/opinions left any mark in the proposal / during the negotiations?

What other interest groups have been most active and successful in influencing the policy making process?

Many actors in the policy making process either changed their opinion substantially concerning the biofuel target and the sustainability criteria or even totally put them into question. Which actors were most influential in this process? Which dynamics within and between the key institutions led to these changes?

As you see it from outside: What are the most controversial elements in the proposals that are being discussed right now concerning biofuels/sustainability criteria? In the EP? In the Council? (Commission: Is it right that Barosso favors a more “marked oriented” solution and therefore pushes DG TREN as main actors within the COM to the disadvantage of DG ENV?)

How did the exchange among the key actors (e.g. working group of MS and COM to find compromise on sustainability criteria) work in practice?

[Will the sustainability criteria from the beginning onwards also cover the biomass sector? How will these regulations look like? What are the proposals / opinions on the floor concerning this issue?]

What is your view on the development of the negotiations concerning biofuels in the proposed Directive? Right or wrong direction?

What do you think about the proposals on the floor concerning time and thresholds for biofuels?

*(Industry and Energy: 5% by 2015 of which 20% by other sources; 10% by 2020 of which 40% from other sources; GHG savings: 45%, rising to 60% by 2015; review before 2015)*

Are you in favor of tougher social and environmental criteria?

Can you see clear winners and losers when it comes to biofuels in the negotiation process on the proposed RES Directive?

Which actor was and is currently most active in deciding upon the course of the negotiations?

What is the most probable outcome / the most probable compromises concerning the biofuel target and the sustainability criteria that the EP and the Council will agree upon?

What will be the consequences?

What is your opinion towards the main criticism that many have brought forward concerning biofuels, e.g. impact on food prices, lead to land-use change, don't save much GHG?

What do you think about potential barriers to a common sustainability criteria for biofuels/bioliquids consumed within the EU, e.g. difficulties in monitoring or potential conflicts with WTO regulation?

Biofuel producer of what kind of energy crop and in which part of the world will most probably profit the most?

Would an increased threshold threaten European biofuel production?

## Annex 5: Erste Prozessphase – Januar 2005 bis Februar 2006

Die beiden wichtigsten Dossiers, auf die in der ersten Prozessphase hingearbeitet wurde, waren der Aktionsplan für Biomasse (verabschiedet Dezember 2005) und die Strategie für Biokraftstoffe (verabschiedet Februar 2006). Hierzu wurden zwei **Interservice Steering Groups**<sup>157</sup> (ISG) von den jeweils federführenden Generaldirektionen eingerichtet, der DG TREN für den Aktionsplan und der DG AGRI für die Biokraftstoffstrategie. Erstere nahm ihre Arbeit bereits Ende 2004 auf (KOM 2005e: 5). Die ISG zur Biokraftstoffstrategie wurde erst am 7. Juli 2005 gegründet (KOM 2006b: 3f).

Die Bildung von dossierspezifischen ISG gehört zum kommissionsinternen Standardprozedere wobei deren Zusammensetzung und Diskussionsinhalte selten und fallbezogen veröffentlicht werden. Die Anweisung für die Arbeit der ISG zum Aktionsplan war explizit „to accelerate the deployment of bioenergy technologies“ (KOM 2005e: 5). Die ISG der Biokraftstoffstrategie wurde vom Kollegium der Kommission damit beauftragt „to examine measures to encourage the production of biofuels and, if appropriate, present a proposal on these issues“ (KOM 2006b: 3f). Darüber hinaus sollte die Gruppe Hintergrundmaterial über die Auswirkungen der Biokraftstoffproduktion und -nutzung erstellen (KOM 2006b: 3f). Obwohl die Arbeit der ISGs mutmaßlich großen Einfluss auf die beiden Dokumente hatte, sind so gut wie keine Informationen darüber verfügbar, wodurch sowohl interessierte politische wie auch nichtstaatliche Akteure insbesondere auf informelle Kanäle angewiesen waren, um an diese zu gelangen. Einen kleinen inhaltlichen Ausschnitt der Arbeit der Aktionsplan-ISG bieten die wenigen Angaben zum sogenannten ‚Research Experts Workshop‘ am 11. April 2005. Dort tauschten sich Mitglieder der Aktionsplan-ISG mit zwei Wissenschaftlern über bioenergetische Themen aus (KOM 2005e: 7). Konkret ging es unter anderem um die Verfügbarkeit von Land und Biomasse für deren Anbau und Nutzung zur Energieerzeugung, um potentiellen Nutzungswettbewerb mit anderen Sektoren sowie um Fragen ökologisch nachhaltiger Anbau- und Handelsstrategien von Biomasse (KOM 2005e: 5). Der Verlauf und/oder die Ergebnisse des Treffens sind allerdings nicht öffentlich verfügbar.

Trotz der hohen Relevanz der ISGs liegen somit nur marginale Informationen über deren interne Arbeit sowie über Zusammenkünfte mit anderen Akteuren vor. So fanden laut Folgenabschätzung zahlreiche Treffen zwischen den Mitgliedern der Aktionsplan-ISG und den wichtigsten nichtstaatlichen Stakeholdern („main stakeholder“) sowie mit Vertretern der niederländischen, der deutschen und der britischen Regierung statt (KOM 2006b: 3). Wann sich diese Treffen ereigneten, wer genau daran teilgenommen hat (v.a. also wer von der KOM als „main stakeholder“ eingestuft wurde) und welche Ergebnisse sie generierten ist allerdings nicht bekannt, weshalb die Verfügbarkeit von Informationen über die Arbeit der ISGs als unzureichend bezeichnet werden muss.

Hinsichtlich der Zusammensetzung der ISGs ist lediglich bekannt, dass die ISG des Aktionsplans zehn Dienststellen der KOM umfasste (KOM 2005e: 5). Ferner wurden im Laufe des Jahres 2005 bilaterale Treffen mit zehn weiteren Dienststellen durchgeführt (KOM 2005e: 5). Die ISG zur EU-Biokraftstoffstrategie wurde am 7. Juli 2005 eingerichtet und bestand aus 13 Dienststellen der KOM und zusätzlich aus 14 Kabinetten, den persönlichen Büros der Kommissare (KOM 2006b: 4). Die Einbeziehung der Kabinette zeugt von der politischen Brisanz des Themas sowie von dessen Bedeutung und Konflikthaftigkeit innerhalb der KOM. Letztere wird anhand von Informationen zu nachfolgenden Treffen (z.B. dem der ‚External Stakeholders Group‘ vom 4. März 2005) bestätigt. Obwohl es keine Informationen über die teilnehmenden Generaldirektionen gibt, ist

---

<sup>157</sup> Sämtliche Prozessforen oder -gruppen (wie hier die ISG) sind im Folgenden aus Gründen der besseren Übersichtlichkeit bei erster Nennung fett markiert.

davon auszugehen, dass alle oder zumindest viele der am erwähnten ESG-Treffen anwesenden DGs Teil einer oder beider ISGs waren.<sup>158</sup> Thematisch waren beide ISGs damit betraut, Vorschläge zum Ausbau der jeweiligen Energiequellen – also Bioenergie generell sowie Biokraftstoffe im Speziellen – zu entwickeln. Dabei ist insbesondere der Auftrag an die ISG zur Biokraftstoffstrategie zu begrüßen, auch Informationen über die *Auswirkungen* der Biokraftstoffproduktion und -nutzung zusammenzustellen (KOM 2006b: 3f). Hinsichtlich der zeitlichen Ressourcen der beiden ISGs erscheint es unverständlich, weshalb die ISG für die Biokraftstoffstrategie erst im Juli 2005 eingerichtet wurde und so ein halbes Jahr weniger Zeit zur Verfügung hatte als die ISG zum Aktionsplan für Biomasse.

Das erste im Prozesszeitraum relevante Diskussionsforum war das von der KOM finanzierte **REACT-Projekt** (**„Renewable Energy Action“**). Dort hatten in erster Linie Vertreter der Energieagenturen zwischen Oktober 2002 und März 2005 die Möglichkeit, sich über nationale EE-Policies auszutauschen. Ziel war es, ‚Best Practices‘ zu identifizieren und diese Erkenntnisse für die künftige Ausgestaltung von EU-Initiativen im EE-Bereich, insbesondere auch für den Biomassektor, zu nutzen (REACT 2005a).<sup>159</sup> Im Abschlussbericht, der am **25. Februar 2005** vorgelegt wurde, spricht sich die Gruppe unter anderem für auf EU-Ebene festgelegte EE-Ziele im Wärme- und im Transportbereich aus (REACT 2005a, REACT 2005b). Ferner befürworteten die Projektteilnehmer auf lange Sicht harmonisierte EE-Fördermechanismen, sprechen sich kurz- und mittelfristig jedoch für eine Beibehaltung nationaler Systeme aus (REACT 2005a: 16). Inhaltlich ist das REACT-Projekt somit als erste grobe Annäherung an die Themen des Prozesses zu verstehen.

Anders als im Fall der ISGs, war die Arbeit des REACT-Projekts stets nachvollziehbar. So wurden die Protokolle sämtlicher Veranstaltungen (4 Stakeholder-Treffen, 3 Workshops) sowie etwaiger Präsentationen während der Laufzeit (2002-2005) veröffentlicht. Das Teilnehmerfeld war auf Repräsentanten der nationalen Energieagenturen beschränkt. Obwohl diese in ihrer Rolle zwischen Markt und nationalen Regierungen als wertvolle Inputgeber anzusehen sind, ist vor dem Hintergrund des Anspruchs von REACT, nationale EE- ‚Best Practices‘ zu identifizieren, die Eindimensionalität des Akteursspektrums zu beanstanden. So führt der REACT-Abschlussbericht selbst aus, dass „more involvement from the policy makers of the Ministries“ die Lernkurve des Projekts bereichert hätte (REACT 2005a: 16). Auch wären weitere Stimmen aus dem nichtstaatlichen Bereich dem Ziel des Forums zuträglich gewesen. Ferner wurden aufgrund der Zusammensetzung des Forums sowie der Zielsetzung, *grundlegende* Ziele und Strategien der EE-Politik der vergangenen Jahre, z.B. im Bereich der Biokraftstoffe, nicht in Frage gestellt, sondern dienten vielmehr als Basis der Debatte. Positiv hervorzuheben ist die lange Projektlaufzeit von zweieinhalb Jahren. Dementsprechend beinhaltet der Abschlussreport des Forums auch konkrete Forderungen und Empfehlungen für den EE-Bereich (REACT o.D.: 3).

Daneben fand am **4. März 2005** das erste Treffen der sogenannten **External Stakeholders Group (ESG)** statt. Die von der KOM gegründete Gruppe sollte den Austausch zwischen der Kommission und relevanten Akteuren aus dem Bioenergiebereich fördern.<sup>160</sup> Während des Treffens stellten die involvierten Generaldirektionen ihre Position vor, nach denen jeweils Fragen von Seiten der übrigen Stakeholder möglich waren. Da letzteren allerdings nicht die Möglichkeit von Einzelpräsentationen eingeräumt wurde, finden sich in der folgenden inhaltlichen Übersicht vornehmlich die Positionen der DGs. Das ESG-Treffen bietet somit eine der seltenen

---

<sup>158</sup> DG TREN, DG AGRI, DG ENV, DG REGIO, DG ENTR, DG JRC (Heinz 2005: Annex 1).

<sup>159</sup> Hier dienen der finale Projektreport von REACT und das Protokoll der Abschlusstagung am 25. Februar 2005 als inhaltliche Basis der Evaluation. Diese Dokumente wurden auf Nachfrage an den Verfasser versandt, weitere waren nicht mehr verfügbar.

<sup>160</sup> Neben dem ersten Treffen am 4. März 2005 hat die KOM angekündigt, noch zwei weitere ESG-Treffen im April und Juni 2005 in Erwägung zu ziehen (Heinz 2005: 14). Aus der Quellensuche und -sichtung ergaben sich allerdings keine Hinweise, dass diese Treffen tatsächlich stattgefunden haben.

Möglichkeiten, unterschiedliche Positionen innerhalb der KOM zur künftigen EU-Bioenergiepolitik zumindest teilweise nachzuvollziehen.

So spricht sich zunächst die DG TREN klar für einen stärkeren Anteil von Bioenergie aus, wobei Kyriakos Maniatis, Principal Administrator in der Generaldirektion, Biokraftstoffe als „only feasible RES alternative to fossil based fuels“ bezeichnet (Heinz 2005: 8). Daher seien laut DG TREN mittel- und langfristig auch Biomasseimporte zur Herstellung von Biokraftstoffen notwendig, was von der DG AGRI eher kritisch gesehen wird. Diese spricht sich vielmehr für die Nutzung stillgelegter EU-Flächen und für eine Mengenbeschränkung von Biomasseimporten aus. Darüber hinaus macht die Generaldirektion auf eine mögliche Nutzenkonkurrenz zwischen Energie- und Nahrungsmittelproduktion aufmerksam, worin sie von einer Vertreterin der ‚European Starch Industry Association‘ (AAC) unterstützt wird (Heinz 2005: 4). Die Generaldirektion Umwelt fokussiert sich in ihrer Präsentation auf die ungenutzten Kapazitäten der europäischen Forstwirtschaft und somit auf das künftige Potential von Lignocellulose-basierten Biokraftstoffen der zweiten Generation. Die DG ENTR (Wettbewerb) sieht an dieser Stelle aufgrund des Nutzungswettbewerbs allerdings Gefahren für die Holzverarbeitende Industrie und spricht sich für die Entwicklung von Alternativen aus (z.B. durch Biokraftstoffe aus Abfall oder Stroh). Gleichzeitig wird die Möglichkeit zusätzlicher Einnahmen aus der sich neu entwickelnden Biokraftstoffindustrie positiv hervorgehoben. Es wird deutlich, dass die involvierten Arbeitseinheiten der KOM zu diesem Zeitpunkt generell zwar für die Entwicklung von Biokraftstoffen votieren, wohl aber in unterschiedlicher Intensität und im Detail mit variierenden Ansätzen. Auch die restlichen Mitglieder der ESG, insbesondere natürlich die Vertreter der Biokraftstoffindustrie, sprechen sich mehrheitlich für neue Biokraftstoffziele aus. Das Meinungsbild bezüglich Mengenbeschränkungen bei Importkontrollen ist gespalten, wobei explizit Vertreter der Europäischen Bioethanolproduzenten (‚European Union of Ethanol Producers‘, UEPA) für entsprechende Beschränkungen votieren (Heinz 2005: 13). Ferner fordert eine deutliche Mehrheit der Stakeholder eine Aufstockung der F&E-Mittel für Biokraftstoffe aus Lignocellulose (DG TREN 2005). Eine kritische Position hierzu nimmt der Vertreter der staatlichen französischen Agentur für Umwelt- und Energiewirtschaft (ADEME) ein, der sowohl vor der drohenden Nutzungskonkurrenz mit der Holzverarbeitenden Industrie warnt als auch daran erinnert, dass die energetische Nutzung von Biomasse außerhalb des Transportsektors (v.a. in KWK-Anlagen) einen sehr viel höheren Effizienzgrad erreicht.

Wie im Falle von REACT ist auch der Verlauf des ESG-Treffens auf Grundlage eines öffentlich verfügbaren Protokolls nachzuvollziehen. Die ESG bestand aus insgesamt 64 Personen, von denen über die Hälfte Industrieinteressen repräsentierten (37).<sup>161</sup> Die primär nationale Ebene wurde durch 17 Regierungsvertreter und 6 Energieagenturen vertreten. Den kleinsten Anteil machten Teilnehmer aus dem wissenschaftlichen und dem NGO-Sektor aus (3/1). In der Folgenabschätzung zur EU-Strategie für Biokraftstoffe wurde die ESG als eine zentrale Plattform aufgeführt, welche die KOM bei der Ausarbeitung der künftigen Biokraftstoffpolitik beraten sollte. Dort wurde ebenfalls hervorgehoben, dass die Mitglieder der ESG unterschiedliche Konsumenten- und Industrieinteressen vertreten und das Thema aus entsprechend variierenden Blickwinkeln heraus beleuchten sollten (KOM 2006b: 3). Diesen Anspruch zugrunde legend, erscheint die von der KOM bestimmte Zusammensetzung der ESG unausgewogen, wobei insbesondere die wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Perspektive unterrepräsentiert ist.

Hinsichtlich der Optionen zur weiteren Entwicklung der europäischen Biokraftstoffpolitik wurde inhaltlich breit diskutiert, ohne wiederum das Oberziel – den Ausbau des Biokraftstoffanteils – in Frage zu stellen.

---

<sup>161</sup> Zusammensetzung der ESG: 17 Regierungsvertreter, 26 Verbände, 11 Unternehmen des Energiesektors, 6 Energieagenturen, 3 wissenschaftliche Einrichtungen, 1 NGO. Neben dieser Kerngruppe haben am ESG-Treffen am 4. März 2006 auch 13 Beamte der KOM teilgenommen, wobei die federführende DG TREN die meisten Personen stellte (7 DG TREN, 2 DG JRC, 1 jeweils DG AGRI, ENV, REGIO, ENTR) (KOM 2006b: Annex 1).

Exemplarisch kann hier der zu Beginn des Treffens an die Stakeholder verteilte Fragebogen genannt werden, der neben der Form der Antwort (meist „niedrig/mittel/hoch“ oder „ja/nein“) inhaltlich stark auf die Weiterführung der bisherigen Biokraftstoffpolitik fokussiert (KOM 2006b). Hinsichtlich der Programmgestaltung des ESG-Treffens am 4. März 2005 ist positiv hervorzuheben, dass zwischen den Präsentationen Zeit für Nachfragen und potentiell auch für Diskussion zu kontroversen Themen zur Verfügung stand (ESG Protokoll). Gleichzeitig wird aus dem Protokoll ersichtlich, dass jene offenen Runden insofern asymmetrisch organisiert waren, als dass KOM-Akteure bei der Debatte eine stark dominierende Stellung einnahmen und bei kontroversen Themen meist keine Nachfragen zuließen bzw. eindimensional antworteten. Beispielsweise fragte ein Vertreter des WWF bei den Repräsentanten der KOM nach, ob diese die Ansicht teilten, dass es hinsichtlich der Energieausbeute effizientere Einsatzmöglichkeiten für Biomasse gebe als die Verarbeitung zu Kraftstoffen (v.a. KWK). Ein Vertreter der DG TREN antwortete daraufhin nur, dass Biokraftstoffe im Transportbereich die einzige erneuerbare Alternative darstellen würden (Heinz 2005: 8). Vor diesem Hintergrund wird das Resümee der Folgenabschätzung hier nicht geteilt, wonach zwischen der KOM und den ESG-Mitgliedern eine „extensive discussion“ stattgefunden hätte (KOM 2006b: 3). Interessant an diesem Forum erscheint der Umstand, dass hier einige Positionen involvierter Generaldirektionen grob nachvollziehbar werden. Wie oben dargestellt, nahm insbesondere die DG TREN eine stark bioenergie- (und v.a. biokraftstoff-) freundliche Position ein, wobei andere DGs (z.B. AGRI und ENTR) eine zurückhaltendere bzw. diversifiziertere Position vertraten. Dem Aspekt der KOM-internen Inklusion jener unterschiedlichen Positionen wird daher im Folgenden besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Neben der ESG, die primär für den *Austausch* von Positionen eingesetzt wurde, wurde von der DG TREN noch eine weitere Expertengruppe mit explizitem *Beratungsmandat* einberufen (KOM 2006b: 3). Die sogenannte **External Expert Group** wurde im Dezember 2004 gegründet und setzte sich aus einem „small team of bioenergy experts“ zusammen, die den Auftrag hatten, die KOM „on the various strategies and alternatives“ in der Bioenergiepolitik zu beraten (KOM 2006b: 3). Dabei ging es vor allem darum, existierende Marktbarrieren zu identifizieren und in der künftigen strategischen Ausrichtung der Bioenergiepolitik zu berücksichtigen (KOM 2005e: 6). Aufgrund des expliziten Beratungsauftrags der Gruppe ist ihre politische Bedeutung daher – vor allem im Vergleich mit anderen zu diesem Zeitpunkt existierenden Inputplattformen – als vergleichsweise hoch einzustufen. Laut Folgenabschätzung fand ein formelles Treffen der Gruppe mit der KOM am 10. Januar 2005 statt. Daneben nahmen deren Repräsentanten am ESG-Treffen am 4. März 2005 teil (KOM 2005e: 6). Ob und in welcher Form weitere Treffen stattgefunden haben, ist nicht bekannt. Es wurden weder Informationen über die Modalitäten der Zusammenkünfte der Gruppe (Dauer, Ablauf, Ort etc.) noch über konkrete Inhalte und Positionen veröffentlicht. Der Teilnehmerkreis umfasste fünf Vertreter öffentlicher Energieregulierer bzw. -beratungen, zwei staatliche Forschungseinrichtungen sowie ein Vertreter des schwedischen Industrie-, Beschäftigungs- und Kommunikationsministeriums (KOM 2005e: 49). Die mitgliedstaatliche Perspektive dominiert somit deutlich. Letztlich ist die Gruppe daher als intransparentes und asymmetrisch besetztes Expertengremium anzusehen, dessen politisch-inhaltliches Gewicht aufgrund fehlender Informationen für andere Akteure nicht nachvollziehbar ist.

Ein weiteres zentrales Element in dieser frühen Phase des Politikprozesses zur EE-Richtlinie stellte die **öffentliche Konsultation zum Aktionsplan für Biomasse und der EU-Biokraftstoffstrategie** dar. Im Zuge der Konsultation nahmen 262 Akteure zwischen **Februar und März 2005** die Möglichkeit wahr, ihre Positionen zu verschiedenen KOM-Ansätzen einer künftigen EU-Bioenergiepolitik einzusenden (Kavalov & Peteves 2005).

Die Teilnehmer unterstützen unter anderem den Ansatz, diejenigen Nutzungsformen von Bioenergie zu fördern „which earn largest energy, environmental and cost benefits, rather than to support everything.“ (Kavalov & Peteves 2005: 9). Als Kriterien sollen demnach neben Energie- und Kosteneffizienz der Bioenergienutzung unter anderem auch deren THG-Einsparungen sowie der Schutz von Böden und Wasserressourcen dienen (Kavalov & Peteves 2005: 9). Auf der konkreten Policy-Ebene richtet sich eine der prominentesten Forderungen (49 Nennungen) auf die Entwicklung des EE-Potentials im Wärme- und Kältebereich (v.a. durch Biomasse) in Form verpflichtender und länderspezifischer Ziele bis 2020 (Kavalov & Peteves 2005: 7f). Hinsichtlich der Rolle von Biokraftstoffen im Transportsektor wird von 25 Teilnehmern ein verpflichtender Mindestanteil entsprechender Kraftstoffe gefordert (Kavalov & Peteves 2005: 8). Gleichzeitig plädieren 20 Teilnehmer für eine Begrenzung der Bioenergieimporte in die EU, insbesondere von Bioethanol (Kavalov & Peteves 2005: 8,10). Diese erste einschlägige Konsultation im Untersuchungszeitraum berührte somit bereits einige zentrale Themenbereiche.

Wie bei Konsultation der KOM üblich, konnte jeder öffentliche und private Akteur daran teilnehmen, jedoch wurde der Fragebogen explizit „advertised through bioenergy associations and expert networks“ (KOM 2005e: 6). Die zuständige DG TREN hat die Konsultation somit insbesondere bei denjenigen Akteuren publik gemacht, die sie als relevant für die Fortführung der europäischen Bioenergiepolitik betrachtete. Ferner macht die Generaldirektion in der Zusammenfassung der Konsultation nur stark aggregierte Angaben über den Hintergrund der antwortenden Akteure, z.B. stammen 86 aus dem Verbände- und NGO-Bereich.<sup>162</sup> Hier wäre eine stärkere Differenzierung nötig, da – um beim genannten Beispiel zu bleiben – ein globaler Bioethanolverband mutmaßlich eine andere Einstellung zu Biokraftstoffen aus südamerikanischen Zuckerrohrplantagen einnehmen würde als eine Umwelt-NGO. Ferner wurde der Fragebogen der Konsultation von der KOM explizit derart gestaltet, dass die teilnehmenden Akteure Empfehlungen für politische Initiativen einspeisen können, „to further accelerate the European bioenergy market development“ (KOM 2005e: 6). Das Ziel der Konsultation bestand somit primär darin, Feedback von Marktteilnehmern zur Entwicklung und zum Ausbau ihres eigenen Marktes zu erhalten. Da es sich sowohl beim Aktionsplan als auch bei der Biokraftstoffstrategie um Basispapiere für die künftige Ausgestaltung der EU-Bioenergiepolitik bis mindestens 2020 handelt, wäre ein breiterer und grundlegender thematischer Fokus auf Vor- und Nachteile der Bioenergienutzung angemessener gewesen.

Wenige Tage nach Abschluss der Konsultation wurde im **April 2005** die von der DG TREN in Auftrag gegebene Studie „**FORRES 2020: Analysis of the renewable energy sources' evolution up to 2020**“ veröffentlicht. Ziel der Studie war es, einen Überblick über die Entwicklung des EE-Potentials in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten seit 1997 zu generieren und sektorspezifische Zielperspektiven bis 2020 vorzuschlagen (Ragwitz u.a. 2005: 23).

So wird im Elektrizitätssektor ein möglicher EU-weiter EE-Anteil von 22,5% bis 34% prognostiziert, wobei der ambitioniertere Wert unter anderem durch einen stärkeren Ausbau von Offshore-Windparks, moderner Biomasse (z.B. biowaste) und der Solarenergie zu erreichen sei (Ragwitz u.a. 2005: XV). Im Hinblick auf erneuerbare Wärmeerzeugung attestiert der FORRES-Report einen „major lack of effective policies, clear target setting, and/or a commonly adopted approach on the European renewable heat market“ (Ragwitz u.a. 2005: XVII). Hier wird ein potentieller Anteil von 12,3% bis 21,1% im Jahr 2020 prognostiziert, wobei der größte Zuwachs bei geo- und solarthermischer Wärmeerzeugung zu erwarten sei (Ragwitz u.a. 2005: XVI f.). Bei Biokraftstoffen wird ein 2020-Anteil von 5,5% bis 12,4% als eine realistische Bandbreite angenommen. Der höhere Wert sei allerdings nur unter der Prämisse zu erreichen, dass Lignocellulose-basierte Biokraftstoffe

---

<sup>162</sup> Zusammensetzung der teilnehmenden Akteure an der Konsultation: 86 Non-profit (Verbände, NGO), 80 kleine- und mittelständische Unternehmen, 36 öffentliche Stellen, 30 Großunternehmen, 19 Andere (Kavalov & Peteves 2005: 4).

technisch und ökonomisch verfügbar sein werden (Ragwitz u.a. 2005: XVI f.). Hinsichtlich des Gesamt-EE-Anteils an der Primärenergieproduktion in der EU im Jahr 2020 wird ein Korridor zwischen 11,1% bis 20,6% als realistisch erachtet, wobei der höhere Wert laut den Autoren der Studie vor allem durch eine „more significant contribution of bioenergy in the sectors of electricity, heat and transport“ zustande käme (Ragwitz u.a. 2005: XVIII). In den kommenden Folgenabschätzungen und Schlüsseldokumenten des Prozesses (z.B. Biokraftstoffstrategie und Aktionsplan für Biomasse) wird wiederholt auf die Erkenntnisse der FORRES-Gruppe rekurriert, weshalb die Ergebnisse als durchaus relevant für den weiteren Prozessverlauf anzusehen sind.

Während der Projektlaufzeit von FORRES (Januar 2003 – Dezember 2004) wurden Zwischenergebnisse und Informationen über Workshops auf einer projekteigenen Homepage veröffentlicht, was die Nachvollziehbarkeit der inhaltlichen Debatte garantierte. Das mit der Arbeit betraute Projektkonsortium setzte sich aus zwei Umweltberatungen (Ecofys, KEMA), zwei wissenschaftlichen Einrichtungen (Fraunhofer ISI, Energy Economics Group) sowie einer internationalen Organisation (Regional Environmental Centre) zusammen (Ragwitz u.a. 2005). Im Zuge des Projekts wurde ferner eine Stakeholder Konsultation durchgeführt (Ragwitz u.a. 2005: 24). Die grundständigen Projektziele einer Übersicht bisheriger EE-Entwicklungen und einer Prognose möglicher Potentiale bis 2020 sind in dieser frühen Projektphase als angemessen anzusehen. Das FORRES-Projekt war somit als Expertengremium ausreichend vielfältig besetzt, hat (Zwischen-)Ergebnisse nachvollziehbar veröffentlicht und sich mit einer dem Zeitpunkt des Prozesses adäquaten Fragestellung beschäftigt.

Am **4. Mai 2005** widmeten sich die Teilnehmer des **EnR-Workshops** wiederum primär der Bioenergiethematik (EnR = European National Energy Agencies Network). Neben einschlägigen Generaldirektionen der KOM nahmen ausschließlich Vertreter nationaler Energieagenturen an dem Treffen teil. Somit schließt der Workshop nicht nur hinsichtlich des Akteursspektrums an das REACT-Projekt an, sondern diente unter anderem auch dazu, dessen Ergebnisse zu präsentieren (Leeuwen-Jones 2005: 4). In erster Linie bestand das Ziel der Veranstaltung allerdings darin, der KOM – und somit mutmaßlich vielen Mitgliedern der ISGs – Praxisbarrieren bei der Implementierung von Bioenergiepolitiken auf nationaler Ebene näherzubringen.

Diesbezüglich nennt Elvira Lutter, Repräsentantin der Österreichischen Energieagentur, die hohen Investitionskosten im Bioenergiebereich als zentrale Hürde, der durch politisch garantierte sichere Investitionsbedingungen begegnet werden müsse. Ferner bringt sie zum Ausdruck, dass man nicht auf Bioenergieoptionen mit einer besseren Energiebilanz warten solle, sondern „that we should use what is currently available, but in an efficient way and take into account GHG reduction targets“ (Leeuwen-Jones 2005: 4). Hinsichtlich der Nutzung von Biokraftstoffen im Transportbereich wird im Protokoll festgehalten, dass diese als einzige EE-Option im Transportsektor angesehen wird (Leeuwen-Jones 2005: 6). Insgesamt sprechen sich die meisten Teilnehmer für eine höhere Bioenergienutzung aus und begrüßen explizit eine Zunahme des Biokraftstoffanteils. Letztlich ist der EnR-Workshop eher als Randnotiz im Prozess einzustufen, auch weil keine neuen Punkte vorgebracht werden.

Hinsichtlich der Öffentlichkeit des Workshops ist hervorzuheben, dass auf Grundlage des Protokolls die Themen der Präsentationen sowie der ‚Round Table Discussion‘ gut nachvollziehbar sind, konkrete Inhalte aber teils nur angerissen werden (Leeuwen-Jones 2005).<sup>163</sup> Das Programm des Treffens lässt dabei genug Raum und Zeit für Diskussionen, was letztlich auch die Entwicklung einheitlicher Positionen der Anwesenden, z.B. bezüglich künftiger Zielsetzungen auf EU-Ebene, begünstigte. Der Teilnehmerkreis setzte sich aus 11 Energie-

---

<sup>163</sup> Das Protokoll wurde dem Autor auf Nachfrage zugeschickt. Es ist nicht mehr nachvollziehbar, ob es auch zum damaligen Zeitpunkt öffentlich zugänglich war.

agenturen (15 Personen) sowie 6 Generaldirektionen bzw. Arbeitseinheiten der KOM zusammen (11 Personen)<sup>164</sup> (Leeuwen-Jones 2005). Es handelte sich somit um eine Veranstaltung, in der die KOM von einem stark reglementierten Kreis nationaler Experten Feedback zu Marktbarrieren im Bioenergiebereich erwartete und gleichzeitig den Grad der Unterstützung der eigenen Ansätze ausloten konnte. Dies ist grundsätzlich auch aus demokratischer Sicht zu begrüßen, jedoch sollte ein entsprechender Austausch auch mit anderen relevanten Akteuren, z.B. mit Unternehmen und NGOs, stattfinden, was bis zu diesem Zeitpunkt jedoch nur oberflächlich der Fall war (siehe z.B. ESG-Treffen).

Mit der **EP-Entschließung zum Anteil der erneuerbaren Energieträger in der EU und Vorschlägen für konkrete Maßnahmen vom 29. September 2005** betritt im untersuchten Zeitraum erstmals das Europäische Parlament mit einer verabschiedeten Position die Bühne. Die Entschließung wurde als Initiativbericht auf Grundlage von Artikel 45 der Geschäftsordnung des EP (Fassung von 2005) eingebracht (EP 2005). Die Parlamentarier haben somit ohne Aufforderung durch die KOM oder die Mitgliedstaaten eine Position zur aktuellen EE-Debatte entwickelt, was großes Interesse am Themenfeld impliziert. Hier tritt auch erstmals der luxemburgische Grünen-Abgeordnete Claude Turmes in Erscheinung. Wie auch im formellen Prozess zur EE-Richtlinie übernimmt Turmes die Funktion des Berichtstatters der Entschließung, was ihm bereits zu diesem frühen Zeitpunkt eine zentrale Position und entsprechenden Einfluss im Prozess sicherte.

Inhaltlich betrachtet fokussiert die Entschließung nicht allein auf den Bioenergiebereich, der zu diesem Zeitpunkt besonders im Fokus stand, sondern widmet sich der zukünftigen Entwicklung des gesamten EE-Feldes. Hierzu zählt auch die erstmalige Nennung eines anzustrebenden EE-Anteils von 25% am europäischen Energiemix bis 2020, was ein sehr ambitioniertes Ziel darstellte und durchaus Einfluss auf die Debatten und Zielsetzungen innerhalb des Rates und der Kommission in den kommenden Jahren haben sollte (ZGO 2: 3). Die EP-Entschließung ist daher als ein wichtiger früher Meilenstein in der Entwicklung der EE-Richtlinie anzusehen. In der kommenden Übersicht der wichtigsten Punkte der Entschließung ist bereits die Entgegnung der Kommission enthalten, welche am 13. Dezember 2005 veröffentlicht wurde, allerdings nur auf ausgesuchte Positionen des EP reagiert (KOM o.D.g).

Hinsichtlich der Nutzung des EE-Potentials der EU-Nachbarn, insbesondere für die Erzeugung erneuerbaren Stroms, weist die EP-Entschließung auf das große Potential „für die Zusammenarbeit mit Ländern Nordafrikas und des Mittelmeerraums bei der Gewinnung von solarer und geothermischer Energie sowie Windenergie“ hin (EP 2005: 13). Im Bioenergiebereich sprechen sich die Parlamentarier für bevorzugte Förderbedingungen für Biomasse aus (z.B. Nebenprodukte der Land- und Forstwirtschaft, Abfallholz), um insbesondere die Nutzungskonkurrenz mit der Nahrungsmittelproduktion weitgehend zu verhindern (EP 2005: 10). Darüber hinaus fordert das EP die Kommission auf, „sich die Analysen der Gesamtweltfolgen von Treibstoffen – der so genannten ‚Well-to-wheel‘-Energieabläufe (Gesamtenergiezyklen) – zunutze zu machen, die die Gemeinsame Forschungsstelle in ihrer CONCAWE-Studie ausgearbeitet hat<sup>165</sup>, bevor sie wesentliche Maßnahmen der EU-Politik auf diesem Gebiet einleitet“ (EP 2005: 8). Auf keinen dieser Punkte geht die KOM in ihrer Reaktion auf die EP-Entschließung von Dezember 2005 explizit ein (KOM o.D.g: 3). Ferner spricht sich das EP bezüglich der Förderung von erneuerbarem Strom längerfristig für „ein harmonisiertes europaweit geltendes System von Anreizen“ aus (EP 2005: 7). Hinsichtlich nationaler Fördersysteme seien hier „ausreichende Übergangszeiten“ notwendig. Ferner erachtet das EP aufgrund der in der Vergangenheit offenbarten Schwächen von Quoten- und Ausschreibemodellen EU-einheitliche Einspeiseregulungen als künftig anzustrebendes Fördermodell (EP

---

<sup>164</sup> Zusammensetzung Personenkreis der KOM: 5 Personen DG TREN, 2 Personen DG AGRI, 1 Person DG ENTR, 1 Person DG ECFIN, 1 Person Intelligent Energy for Europe (IEE) Executive Agency, 1 Person DG JRC (Leeuwen-Jones 2005).

<sup>165</sup> Auf diese Studie sowie das dahinterstehende JEC-Konsortium wird an anderer Stelle eingegangen.

2005: 7f). Hinsichtlich Form und Niveau künftiger EE-Ziele spricht sich das EP neben dem erwähnten Oberziel von 25% EE-Anteil bis 2020 ferner für die Festlegung verbindlicher nationaler und sektorspezifischer EE-Ziele in den Bereichen Elektrizität, Kraftstoffe und erneuerbare Wärme und Kälte aus (EP 2005: 3). In ihrer Entgegnung auf diese weitreichenden Forderungen des EP führt die KOM aus, dass vor der Festlegung künftiger EE-Ziele weitere Analysen notwendig seien (EP 2005: 4). Im Hinblick auf den zu diesem Zeitpunkt andauernden Prozess zur Entwicklung des Aktionsplans für Biomasse signalisiert das EP außerdem Unterstützung, „fordert die Kommission jedoch auf, da es sich dabei um ein komplexes und strittiges Thema handelt, die Öffentlichkeit und die Beteiligten umfassend zu konsultieren, um einen ausgewogenen und ambitionierten Arbeitsplan für die Zukunft zu erstellen“ (EP 2005: 10). Wie in den Ausführungen zum bisherigen Prozessverlauf deutlich wurde, gibt es diesbezüglich in der Tat noch Schwächen und es bleibt abzuwarten, inwieweit die Kommission an diesem Punkt nachbessert. Der Fokus der EP-Entscheidung auf den gesamten EE-Sektor scheint, gerade weil zu diesem Zeitpunkt meist nur der Bioenergiesektor im Fokus steht, wichtig und angemessen. Es wird daran erinnert, dass es sich um einen Teilbereich handelt, der in eine Gesamtstrategie eingegliedert werden muss.

Wenige Wochen nach der Verabschiedung des EP-Entschlusses wurde im **November 2005 der Abschlussbericht des VIEWLS-Projekts (Clear Views on Clean Fuels<sup>4</sup>)** veröffentlicht (Titel: „Shift Gear to Biofuels - Results and recommendations from the VIEWLS project“). Das Projekt wurde von der Niederländischen Agentur für Energie und Umwelt seit Februar 2003 koordiniert, und umfasste darüber hinaus zahlreiche weitere Projektpartner aus der Wissenschaft und von internationalen Organisationen (z.B. die Internationale Energieagentur). Neben dem Teilnehmerfeld sind auch die zeitlichen Ressourcen von über zwei Jahren als angemessen einzustufen. Das von DG TREN initiierte Projekt verfolgte zwei prozessrelevante Ziele. Erstens, sollte das ökonomische und ökologische Potential aktueller und künftiger Biokraftstoffe evaluiert werden. Zweitens hatte das Projektteam den Auftrag, Produktionsmöglichkeiten für Biomasse in Mittelosteuropa zu erfassen (VIEWLS 2005: 9). Das Ergebnis in Form des finalen Projektberichts stützt sich zur Beantwortung jener Zielvorgaben vornehmlich auf eine Übersicht vorhandener Literatur und soll der KOM explizit eine Basis für die Ausgestaltung der künftigen EU-Biokraftstoffpolitik bieten (VIEWLS 2005: 4). Ferner dienten auch Gespräche zwischen Projektteilnehmern von VIEWLS und der Kommission und „biofuel stakeholders in Europe“ als Basis für die Empfehlungen der Gruppe (VIEWLS 2005: 9).

Der finale Report gelangt unter anderem zu der Erkenntnis, dass auf Grundlage einer Lebenszyklusanalyse sämtliche zu diesem Zeitpunkt genutzten Biokraftstoffe der ersten Generation 39% bis 46% THG-Emissionen im Vergleich zu konventionellen fossilen Kraftstoffen einsparen (VIEWLS 2005: 12). Darüber hinaus prognostiziert der Report eine starke Zunahme Lignocellulose-basierter Biokraftstoffe der zweiten Generation nach 2010 mit einem THG-Einsparpotential von 85% bis 92% (VIEWLS 2005: 11f). Einige Seiten später werden diese Biokraftstoffe allerdings sehr viel zurückhaltender nur noch als „promising route“ bezeichnet wobei der notwendige Zeitbedarf, um die Technologie marktreif zu entwickeln (wobei nicht die Rede von kompetitiv ist), als „uncertain“ bezeichnet wird (VIEWLS 2005: 37). Allerdings sei landwirtschaftlich nutzbares Land bei einer ambitionierten Biokraftstoffzielsetzung kein limitierender Faktor, insbesondere da neue Flächen in Mittelosteuropa urbar gemacht bzw. bestehende Flächen intensiver genutzt werden könnten (VIEWLS 2005: 13). Vor dem Hintergrund dieser Einschätzung geht der Report von einem zu erreichenden Biokraftstoffanteil von 20% bis 2030 aus (VIEWLS 2005: 13). Das Dokument zeichnet insgesamt ein sehr positives Bild des künftigen Biokraftstoffpotentials und macht nur in Randbemerkungen darauf aufmerksam, dass sich die prognostizierten Zielkorridore vielfach auf unsichere Prognosen stützen (wie im Fall der Marktreife von Biokraftstoffen der zweiten Generation).

Das VIEWLS-Projekt verfügte über eine eigene Homepage, auf der Informationen über den aktuellen Arbeitsstand (für Projektmitglieder und assoziierte Stakeholder) stets zugänglich waren. Wie im Folgenden deutlich wird, hatten somit auch zahlreiche interessierte Akteure Zugriff auf die Arbeit des Forums, womit die Verfügbarkeit von Informationen unter dem Strich zwar als eingeschränkt, allerdings als durchaus ausreichend vor dem Hintergrund des beratenden Auftrags der Gruppe anzusehen ist. Neben der Koordination durch die Niederländische Energie- und Umweltagentur (SenterNovem), wurden die technischen Aspekte des Projekts von entsprechenden Departments der Universität Uppsala und vom Energieforschungsinstitut der Niederlande (ECN) begleitet. Für Detailfragen wurde eine Gruppe von weiteren 16 Dienstleistern beauftragt, die sich vornehmlich aus wissenschaftlichen Akteuren zusammensetzte, aber auch einige Beratungsunternehmen und internationale Organisationen umfasste (VIEWLS 2005).

Der Austausch mit weiteren interessierten Stakeholdern fand ferner auf Grundlage eines onlinebasierten Fragebogens sowie eines ‚Virtual Office‘ statt. Der Fragebogen wurde in der zweiten Jahreshälfte 2003 an 1422 ausgewählte Akteure verschickt, wobei die meisten der 314 Antworten aus dem Industrie- und Wissenschaftssektor stammten (28% und 32%)<sup>166</sup> (VIEWLS 2005: 19). Unter anderem gaben die Stakeholder an, dass die Minderung von THG-Emissionen für sie den wichtigsten Faktor für die Einführung von Biokraftstoffen darstellt (87%), dicht gefolgt von einer Diversifizierung der Energiequellen (77%) sowie einer Minderung der Importabhängigkeit bei fossilen Brennstoffen (76%) (Final Report, S. 20). Darüber hinaus konnten 450 Organisationen nach ihrer Registrierung im ‚Virtual Office‘ der Projekthomepage eine Online-Literaturübersicht einsehen, in der ‚Discussion Lounge‘ Fragen stellen und mitdebattieren sowie auf eine Übersicht zu Veranstaltungen über Biokraftstoffe zugreifen. Ferner konnten Entwürfe von Projektdokumenten kommentiert werden (VIEWLS 2005: 19). Somit ermöglichten die VIEWLS-Koordinatoren zahlreichen interessierten Akteuren Zugang zum Projekt, was angesichts des technisch-beratenden Auftrags der Gruppe (auch im Vergleich mit anderen Projekten dieser Art) als positiv zu bezeichnen ist. Gleichzeitig irritieren allerdings die grundsätzlichen Ziele des Projekts: Einerseits soll das ökonomische und ökologische Potential von Biokraftstoffen evaluiert, andererseits bereits Produktionsmöglichkeiten für Biomasse in Mittelosteuropa erfasst werden. Somit wird das Ziel eines weiteren (primär europäischen) Produktionsausbaus implizit bereits als fix vorausgesetzt, was eine zu kritische Potentialerfassung als unwahrscheinlich, zumindest aber als politisch von Seiten der DG TREN als ungewollt erscheinen lässt. Dies wäre auch ein Erklärungsansatz für teils heruntergespielte Unsicherheitsfaktoren in der Analyse (z.B. bzgl. des Potentials von Lignocellulose-basierten Biokraftstoffen).

Zum ersten Mal tritt die Kommission im Prozesszeitraum mit der **Mitteilung über die Förderung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen am 7. Dezember 2005** in Erscheinung (KOM 2005f). Das Ziel des Papiers bestand in einer Bewertung bestehender nationaler EE-Fördersysteme und der Evaluierung von europäischen Harmonisierungsoptionen für die Zukunft. Unter der Federführung von DG TREN wurde hierzu auch eine detaillierte Folgenabschätzung erstellt (KOM 2005d).

Zwei Kernargumente führen zu einer Ablehnung einer raschen Vereinheitlichung der Förderpolitik durch die KOM: Erstens sei das Potential und der Entwicklungsstand von EE in den Mitgliedstaaten noch zu unterschiedlich, weshalb rasche Harmonisierungen einen negativen Effekt auf nationale EE-Zielerreichungspfade entfalten könnten (KOM 2005f: 12). Zweitens ist es laut KOM noch zu früh, Vor- und Nachteile existierender Fördermechanismen zu vergleichen und daher ein harmonisiertes System vorzuschlagen (KOM 2005d: 3f). Gleichzeitig nimmt die KOM von einer Stakeholder-Befragung folgendes Feedback auf (KOM 2005d: 7):

„The application of technology-specific support schemes is more effective for the deployment of renewable electricity than implementing uniform policy options.“

---

<sup>166</sup> 13% bis 14% machten jeweils Regierungen sowie „NGOs and Other“ aus (VIEWLS 2005: 19).

Die Kommission – und insbesondere DG TREN – räumt somit ein, dass das System der Einspeisevergütungen bislang bessere Ergebnisse hinsichtlich der EE-Entwicklung generiert hat als Quoten- oder Ausschreibungsmodelle (Fouquet & Johansson 2008: 7). Vor diesem Hintergrund hält es die KOM letztlich für nicht „angebracht, zu diesem Zeitpunkt ein harmonisiertes System auf europäischer Ebene vorzuschlagen“ (KOM 2005f: 18). Gleichzeitig wird eine zeitnahe „engere Koordinierung zwischen einzelnen Ländern in Form einer ‚Kooperation‘“ vorgeschlagen, die sich zunächst in Richtung einer Teilharmonisierung von EE-Fördermechanismen entwickeln könnte (KOM 2005f: 18). Somit schließt sich die KOM hier der EP-Entschließung vom 29. September 2005 an, die ebenfalls zu dem Ergebnis kam, dass eine EU-weite Harmonisierung noch zu früh sei (die KOM-Mitteilung rekurriert hier auch explizit auf die EP-Entschließung, KOM 2005f: 20). Nachdem sich DG TREN in der Vergangenheit stets für eine rasche marktorientierte Harmonisierung der Fördermechanismen ausgesprochen hat, plädiert sie vor dem Hintergrund der EP-Entschließung, dem Stand der Forschung zu dem Thema (Folgenabschätzung) sowie einem intensiven Dialog mit Stakeholdern nun erstmals für einen zurückhaltenden Ansatz.

Hinsichtlich der Transparenz des KOM-internen Entscheidungsprozesses ist diese als mangelhaft einzustufen. So liegen über Zusammensetzung und Positionierung der eigens für die Folgenabschätzung eingesetzten ISG sowie dem Entscheidungsprozess innerhalb der federführenden DG TREN keine Informationen vor (KOM 2005d: 5). Gleichzeitig wird anhand der Mitteilung und der Folgenabschätzung klar ersichtlich, welcher inhaltliche externe Input – ob wissenschaftlicher Natur oder von Stakeholder-Befragungen und Konsultationen – potentiell Einfluss auf die KOM-Position hatte. Da es sich bei den Dokumenten um keine Gesetzesvorlagen, sondern lediglich um eine Zusammenfassung und Positionierung in der Debatte zu EE-Fördermechanismen handelte, ist der Grad der öffentlichen Nachvollziehbarkeit somit, trotz der genannten Einschränkung, als ausreichend zu bezeichnen. Im Zuge des Entstehungsprozesses der Mitteilung und der Folgenabschätzung hatten sämtliche interessierten Akteure die Möglichkeit, an einer Konsultation zu bisherigen Erfahrungen mit nationalen EE-Fördermechanismen zwischen Januar und August 2005 teilzunehmen (KOM 2005d: 3).<sup>167</sup> Darüber hinaus führte die DG TREN weitere Konsultationen mit „specific key parties“, wie z.B. dem ‚European Energy and Transport Forum‘, durch (KOM 2005d: 5f). Jene Schlüsselakteure appellierten auch an die KOM, die Einführung eines EU-weiten Fördersystems erst mittel- und langfristig anzustreben, da zunächst mehr Wissen zu Vor- und Nachteilen verschiedener Policies nötig sei (KOM 2005d: 7). Das Feedback der konsultierten Akteure scheint somit auf den kommissionsinternen Positionierungsprozess maßgeblichen Einfluss gehabt und letztlich die DG TREN (mit) dazu bewegen zu haben, von der Forderung nach einer raschen Einführung eines quotengestützten EE-Fördermodells Abstand zu nehmen.

Das letzte relevante Dokument für den Fortgang des Entscheidungsprozesses im Jahr 2005 war der Abschlussbericht der **Hochrangigen Expertengruppe CARS 21 vom 31. Dezember** („A Competitive Automotive Regulatory System for the 21st century“). Die Gruppe wurde vom Industriekommissar Verheugen im Januar 2005 eingesetzt und sollte evaluieren, welche regulativen Initiativen für die Entwicklung hin zu einer nachhaltigen und wettbewerbsfähigen europäischen Automobilindustrie notwendig sind (KOM 2006a: 2). Eine für den betrachteten Politikprozess relevante Position von CARS 21 ist deren sehr allgemeine Aussage, wonach „Biokraftstoffe der zweiten Generation besonders vielversprechend sind“ (KOM 2006c: 6). Ferner sollen künftige politische Strategien die variierenden Klimaschutzvorteile unterschiedlicher Biokraftstoffe berücksichtigen (KOM 2006c: 6). Die Lobby-NGO Corporate Europe Observatory stuft die Expertengruppe ferner als starken

---

<sup>167</sup> Die Ergebnisse der Konsultation werden im Zuge der Vorstellung des OPTRES-Abschlussreports (Coenraads, Voogt & Morotz 2006) besprochen (Mai 2006), da dieser eine Zusammenfassung der Antworten enthält.

Fürsprecher eines hohen Biokraftstoffanteils ein, was allerdings nicht durch weitere Quellen bestätigt wird (Corporate Europe Observatory 2007).

Hinsichtlich der Verfügbarkeit von Informationen zur Debatte innerhalb der Gruppe kann retrospektiv nicht mehr mit Sicherheit eingeschätzt werden, inwieweit diese gegeben war. Die Zusammensetzung von CARS 21 aber ist bekannt. So waren neben drei Repräsentanten der KOM auch neun Personen aus der Automobilindustrie sowie sechs Repräsentanten der Mitgliedstaaten, zwei des Parlaments und drei aus dem Bereich „Trade Unions, NGOs and Users“ an der Arbeit beteiligt. Auch wenn es hier primär um die Position der Automobilindustrie ging, erscheint die nicht vorhandene Einbeziehung der Wissenschaft vor dem Hintergrund des grundständigen Arbeitsauftrags der Gruppe als defizitär. Daneben führte die KOM parallel zur Arbeit der Gruppe eine „wider public consultation of stakeholders“ durch, deren Antworten in die Diskussionen von CARS 21 eingespeist werden sollten (KOM 2006a: 69). Diese laut KOM „umfangreiche“ Konsultation generierte allerdings nur 32 Antworten, vornehmlich von Verbänden der Automobilindustrie (KOM 2005a). Diese geringe Zahl sowie der Umstand, dass die Konsultation nicht in den offiziellen Listen der Kommission verzeichnet ist, legt die Vermutung nahe, dass hier gezielt Akteure angesprochen wurden, es sich also nicht um eine öffentliche Konsultation handelte. Ferner veranstaltete CARS 21 im April 2005 eine Anhörung von Vertretern der Industrie und der Zivilgesellschaft, zu der allerdings auch keine weiteren Informationen vorliegen (KOM 2005b). Letztlich sind die Teilhabemöglichkeiten an der Arbeit der CARS 21 Gruppe als mangelhaft zu bezeichnen.

Neben den bislang erwähnten Gruppen, Konsultationen und Berichten nahmen im Jahr 2005 zwei Foren ihre Arbeit auf, die im Aktionsplan für Biomasse (Dezember 2005) bereits explizit als Inputgeber aufgeführt werden (KOM 2005c). Hierbei handelt es sich zum einen um das Europäische Energie- und Verkehrsforum und andererseits um das Amsterdam Forum für nachhaltige Energie. Beide bestanden im gesamten beleuchteten Zeitraum 2005 bis 2008 (das Energie- und Verkehrsforum wurde bereits 2001 eingesetzt).

Hier soll zunächst das **Europäische Energie- und Verkehrsforum** beleuchtet werden, dessen Auftrag darin bestand, die politischen Akteure bei der Überprüfung und Neuausrichtung der europäischen EE-Politik zu unterstützen (KOM 2005c: 4). Das Forum arbeitete als beratender Ausschuss aus Sachverständigen.

Inhaltlich fordern sie ein sektorspezifisches Minimumziel von 33% erneuerbaren Stroms innerhalb der EU bis 2020 (Zervos 2005). Ferner setzt sich die Gruppe für eine prioritäre Behandlung von erneuerbarem Strom ein, sowohl hinsichtlich des Netzanschlusses als auch der -einspeisung. Die anfallenden Kosten, auch für etwaig notwendige Anpassungen der Netzinfrastruktur, seien hierbei von den Betreibern der Verteilungs- und Übertragungsnetze zu übernehmen (Zervos 2005). Ferner sollen die Mitgliedstaaten den grenzübergreifenden Aufbau dezentralisierter intelligenter Netzlösungen in Angriff nehmen (European Energy and Transport Forum o.D.). Für den Bereich des Heizens und Kühlens aus EE plädiert das Forum für die Verabschiedung verbindlicher MS-spezifischer Ziele sowie für den obligatorischen Einsatz entsprechender Technologien bei Neubauten und Renovierungen (Egger & Zervos 2006). Im Transportsektor findet eine Positionierung zugunsten von Biokraftstoffen statt, wobei für deren Produktion insbesondere in der EU produzierte Biomasse genutzt werden sollte. Hinsichtlich einer EU-weiten Harmonisierung der EE-Fördermechanismen kommt das Forum zum Schluss, dass es für einen solchen Schritt noch zu früh sei und zunächst Vor- und Nachteile bestehender Instrumente weiter analysiert werden müssten (Zervos 2005). Allerdings sei die Möglichkeit eines grenzüberschreitenden Energiehandels mit klaren Ein- und Austrittskriterien anzustreben, wozu unter anderem die Schaffung entsprechender ‚Market Clusters‘ zählen könnte, in denen eine (Teil-)Harmonisierung der Fördermechanismen zwischen zwei oder mehr Mitgliedstaaten möglich wäre (Zervos 2005). Auch könnte ein virtuelles Handelssystem angedacht werden, in dem erneuerbare Energie statistisch zwischen den Mitgliedstaaten transferiert wird (Zervos 2005).

Das Themenspektrum des Energie- und Verkehrsforum ist somit inhaltlich hochrelevant für die Entwicklung des Kommissionsvorschlags zur EE-Richtlinie. So wird die Gruppe sowohl im Grünbuch der KOM zu einer europäischen Energiestrategie vom 8. März 2006 als auch im Kommissionsvorschlag selbst als wichtiges partizipatives Forum aufgeführt (KOM 2006e; KOM 2006d; KOM 2008e). Gleichzeitig weist einer der Schlüsselakteure des Prozesses von DG TREN explizit darauf hin, dass das Forum für die inhaltliche Ausgestaltung des Vorschlags und der Richtlinie keine große Rolle gespielt hat (KOM 1: 5). Es wird auch von keinem weiteren Interviewpartner als bedeutende Diskussionsplattform herausgestellt. Unterstützt wird diese Einschätzung von einem weiteren Kommissionsmitarbeiter, der in die Arbeit des Forums direkt involviert war. Demnach sei das Forum eine reine „Rechtfertigungsnummer“ gewesen, welche den involvierten Akteuren Teilhabe am Prozess suggerieren sollte. De facto habe primär eine Vorstellung bereits bekannter Position und wenig diskursiver Austausch stattgefunden.<sup>168</sup> Diese Aussage wird wiederum durch das Schlussdokument des Forums bestätigt, welches unstrukturiert und eher wie ein Konglomerat unterschiedlicher Positionspapiere wirkt, denn eine abgestimmte Position (European Energy and Transport Forum o.D.).<sup>169</sup> Unter dem Strich liegt hier somit eine große Diskrepanz zwischen der *inhaltlichen* und *politisch* kommunizierten Relevanz des Forums auf der einen und dessen *faktischem* Gewicht für den Fortgang des Prozesses auf der anderen Seite vor.

Auch bei der Beleuchtung der demokratierelevanten Charakteristika des Forums zeigt sich ein gemischtes Bild. So mussten sämtliche hier aufgeführten Informationen zum Forum erst bei der Kommission angefragt werden, da sie nicht öffentlich verfügbar waren. Die meisten Dokumente waren der Öffentlichkeit auch in der Vergangenheit nicht zugänglich, da sie von der Kommission als „vertraulich“ eingestuft wurden (Art. 8 des Beschlusses zur Errichtung des Forums, KOM 2001b). Die Zusammensetzung der insgesamt 34 Mitglieder wird in Artikel 3 der Statuten des Forums wie folgt festgelegt: Neun Mitglieder als Vertreter der Erzeuger- und Betreiberunternehmen, fünf Mitglieder als Vertreter der Träger von Infrastrukturen und Netzen, sieben Mitglieder als Vertreter der Nutzer und Verbraucher, sechs Mitglieder als Vertreter der Gewerkschaften, fünf Mitglieder als Vertreter von Umweltschutzorganisationen und der mit Fragen der Sicherheit, insbesondere der Verkehrssicherheit, betrauten Institutionen und zwei Mitglieder als Vertreter von Universitäten oder Think-Tanks. Die konkreten Akteure wurden dabei, bis auf die Gewerkschaftsvertreter, von der Kommission auf Grundlage eingereicherter Bewerbungen ausgewählt (KOM 2001a). Welche Akteure also über die nötige „Kompetenz zur Erörterung energie- und verkehrspolitischer Themen sowie der Interaktion zwischen Energie- und Verkehrspolitik“ verfügen, wurde von der Kommission festgelegt (Art. 1 (2) Beschlusses zur Errichtung des Forums, KOM 2001b). Gleichwohl ist die Zusammensetzung des Forums – gerade im Vergleich zu den bislang aufgeführten Plattformen (z.B. der ESG) – als vergleichsweise divers zu bezeichnen.

Die zweite zwischen 2005 und 2008 regelmäßig tagende Inputplattform war das **Amsterdam Forum für nachhaltige Energie**. Initiiert wurde es auf Drängen der niederländischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2004 (Industrie 2: 15f; KOM 2: 8f). Das Forum wird sowohl im Grünbuch als auch im Aktionsplan für Biomasse erwähnt, wobei es von letzterem als wichtiger Mechanismus „zur Einbeziehung (...) der Beteiligten“ bezeichnet wird, um insbesondere die Kommission bei einer „grundlegende[n] Überprüfung ihrer Energiepolitik“ zu unterstützen (KOM 2005c: 4). Informationen über die inhaltliche Arbeit des Forums und dessen Zusammensetzung sind (und waren) allerdings nicht öffentlich und konnten, trotz mehrerer Nachfragen bei der zuständigen Generaldirektion, nicht eingeholt werden.<sup>170</sup> Daher basieren die folgenden Ausführungen primär

---

<sup>168</sup> Information aus einem Telefonat mit einem Kommissionsbeamten vom 4. Dezember 2012 (Einzelauskunft, nicht in Interviewliste aufgeführt).

<sup>169</sup> Es ist daher unklar, ob oben aufgeführte Positionen, welche unterschiedlichen Dokumenten des Forums entnommen sind, die einmütige Position sämtlicher Teilnehmer widerspiegeln.

<sup>170</sup> Anfragen bei DG Energie vom 9. November 2012, 3. Dezember 2012 und 8. Januar 2013 blieben unbeantwortet.

auf Interviewinformationen, wobei eine Akteurin aus dem Umwelt-NGO-Bereich die eingeschränkte Transparenz des Forums implizit als positiv für die Qualität des Austauschs beschreibt (ZGO 2: 5):

„[D]ie richtig sachlichen Diskussionen, die fanden nicht in den formellen Veranstaltungen statt, ist meine Einschätzung. Es gab ein paar Veranstaltungen wo auch schon recht detailliert diskutiert wurde, einmal das Amsterdam Sustainable Energy Forum, war ein halboffenes Gremium, in dem einiges diskutiert wurde.“

Teilnehmer des Forums waren Vertreter der Mitgliedstaaten, der Kommission, des EP sowie verschiedener Stakeholder, wobei unter anderem EREC, EURELECTRIC und EFET als Repräsentanten der letztgenannten Gruppe genannt werden (Industrie 2: 15f; KOM 2: 8f; KOM 2006e: 12). Neben Industrievertretern waren auch NGOs Teil des Akteurskreises (ZGO 2: 6), womit eine recht diverse Zusammensetzung vorhanden gewesen sein dürfte. Diese Einschätzung wird wiederum von der erwähnten NGO-Vertreterin bestätigt, wobei neben der bereits angeführten „Halboffenheit“ des Forums auch dessen Größe als ausschlaggebend für die Qualität der Diskussion angeführt wird (ZGO 2: 6):

„[D]ie Idee war eben einfach im mittelgroßen Rahmen den Dialog zu fördern. Und das, denke ich, hat da [im Amsterdam Forum] geklappt und im Gegensatz zu vielen anderen Foren war (...) die Stakeholder-Einbindung mehr oder weniger ausgegogen. (...) Aus meiner Sicht war es eine Teilnahme, die auch wirklich eine Diskussion zwischen den verschiedenen Positionen erlaubt hat.“

Inhaltlich zeigen Vertreter der Europäischen Industrie- und Handelskammer (Eurochambers) sowie des Verbands der europäischen Energieregulierungsbehörden (Council of European Energy Regulators) während eines Treffens des Forums im April 2006 eine starke Abneigung hinsichtlich der Idee eines EU-weit harmonisierten EE-Förderinstruments. Als Grund werden „possible market distortions and overcompensation risks“ angeführt (KOM 2006e: 12). Allerdings schätzt ein Repräsentant der Kommission, der während der Treffen anwesend war, das Gewicht des Forums als insgesamt vergleichsweise gering ein und beschreibt einzig die Verdeutlichung einiger nationaler Positionen als wichtig für die Kommission (KOM 2: 8f):

„But I don't think it [the Amsterdam Forum] really changed much, because you just got the normal views of all the different stakeholders. There were no surprises there. EREC said what we knew they would say. EURELECTRIC, EFET / it's all / Member States were the most interesting ones to meet, to hear, because they were the ones whose opinions were changing, and fundamentally whose opinions most mattered to us.“

Es bleibt festzuhalten, dass das Amsterdam Forum für nachhaltige Energie keine maßgebliche Relevanz für den Fortgang des Prozesses entfalten konnte. Gleichzeitig wird deutlich, wie wichtig die Positionen der Mitgliedstaaten für die inhaltliche Orientierung der Kommission waren, wobei das Europäische Parlament keine Erwähnung findet.

Mit dem **Aktionsplan für Biomasse** (KOM 2005c) und der dazugehörigen Folgenabschätzung (KOM 2005e) veröffentlichte die Kommission unter Federführung der DG TREN im **Dezember 2005** zwei zentrale Dokumente auf dem Weg zur EE-Richtlinie. So ist der Aktionsplan laut dem Kommissionsbeamten Alfonso González Finat als Mitteilung der KOM an das EP und den Rat zu sehen „indicating the type of legislation to come“ (Leeuwen-Jones 2005: 2). Inhaltlich zeigen Aktionsplan und Folgenabschätzung eine klar bioenergiefreundliche Position. So werden Vorschläge zur Sicherstellung einer starken Zunahme des Bioenergieanteils bis 2020 als das Kernziel der Folgenabschätzung festgelegt (KOM 2005e: 19). Die dem Aktionsplan zugrundeliegende Analyse möglicher Potentiale und Gefahren legt somit eine Zunahme des Bioenergieanteils als ex ante-Ziel fest. Dies widerspricht dem allgemeinen Ziel einer Folgenabschätzung, eine objektive Übersicht von Vor- und Nachteilen für unterschiedliche Policy-Optionen zu generieren.

Konkret wird unter anderem auf eine Studie der Europäischen Umweltagentur<sup>171</sup> rekurriert, nach der ein Anstieg des für energetische Zwecke genutzten Biomasseanteils bis 2010 von 69 mtoe im Jahr 2003 auf ca. 185 mtoe „im Einklang mit der guten landwirtschaftlichen Praxis, unter Wahrung einer nachhaltigen Biomasseerzeugung und ohne nennenswerte Beeinträchtigung der inländischen Nahrungsmittelerzeugung“ möglich sei (KOM 2005c: 5). Auch ein weiterer Anstieg dieses Anteils würde frühestens im Jahr 2020 zu einem möglichen Nutzungswettbewerb mit anderen Biomasseanwendungen führen, bei einer Forcierung des internationalen Biomassehandels gar erst nach 2050 (KOM 2005e: 54). Vor dem Hintergrund dieses positiven Entwicklungsszenarios evaluiert die Kommission neue rechtliche Initiativen, um auch im Gebäudebereich die Nutzung (insbesondere bioenergiebasierter) EE-Technologien auszubauen (KOM 2005c: 8). Ferner fordert der Aktionsplan eine Zunahme des Biokraftstoffanteils im Verkehrssektor „als einziger direkter Ersatz für Öl“ (KOM 2005c: 7). Neben Biokraftstoffen der ersten Generation, sollten die Mitgliedstaaten insbesondere auch die Entwicklung der zweiten Generation fördern, da diese momentan noch nicht kommerziell zur Verfügung stünde, dabei aber einen deutlichen ökologischen Vorsprung verspräche (KOM 2005c: 19, 29). Weiterhin müsse ein ausgewogener Ansatz zwischen eigener Biokraftstoffproduktion und dem Import von Kraftstoffen bzw. von Biomasse aus Drittstaaten, insbesondere Entwicklungsländern angestrebt werden (KOM 2005c: 11). Mögliche Folgen für die Nahrungsmittelsicherheit könnten hier nur lokal nachvollzogen werden, seien aber, beispielsweise durch den Anbau von Jatropha auf nährstoffarmen Böden, beherrschbar bzw. könnten die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln durch zusätzliche Einnahmen für die Landwirte sogar positiv beeinflussen (KOM 2005c: 44). Bezüglich potentieller ökologischer Konsequenzen stellt die Kommission fest, dass eine Vervielfachung des Biomasseanteils für die energetische Nutzung innerhalb weniger Jahre „voraussichtlich ohne zusätzliche Verschmutzung oder Umweltschädigungen anderer Arten erreicht werden“ kann (KOM 2005c: 6). Gleichzeitig erachtet die Kommission allerdings negative Folgen für die Umwelt durch die Produktion von Biokraftstoffen als denkbar, weshalb die in Kürze veröffentlichte Biokraftstoffstrategie entsprechende Nachhaltigkeitskriterien vorstellen wird (KOM 2005c: 19).

Wie stets der Fall bei Kommissionspapieren, war auch hier der interinstitutionelle Aushandlungsprozess zur Entstehung des Aktionsplans nicht nachvollziehbar. Fehlende Transparenz hat die Kommission durch die Veröffentlichung von „basic information on the objectives of the BAP [Biomass Action Plan] as well as analysis of questionnaires and other relevant information“ auf einer eigens eingerichteten Website versucht wettzumachen (KOM 2005e: 5). Mit dem formulierten Ziel, die Positionen der Mitgliedstaaten, des EP und nichtstaatlicher Stakeholder im Entstehungsprozess des Aktionsplans zu berücksichtigen, implementierte die KOM spezifische „Mechanismen der Einbeziehung“, zu denen primär die Folgenden zählten (KOM 2005c: 4):

„Zu diesen Mechanismen gehören das Europäische Energie- und Verkehrsforum, das Amsterdamer Forum für nachhaltige Energie, das Berliner Forum für fossile Brennstoffe, das Florentiner Forum für Elektrizitätsregulierung und das Madrider Forum für Gasregulierung. Daneben hat die Kommission kürzlich die Einsetzung einer hochrangigen Gruppe für Wettbewerbsfähigkeit, Energie und Umwelt beschlossen.“

Wie in den vorangegangenen Ausführungen zum Europäischen Energie- und Verkehrsforum und dem Amsterdam Forum beschrieben, konnten diese nur ein sehr geringes Gewicht auf die inhaltliche Ausgestaltung des Aktionsplans entfalten. Die weiteren hier aufgeführten Foren – das Berliner Forum für fossile Brennstoffe, das Florentiner Forum für Elektrizitätsregulierung und das Madrider Forum für Gasregulierung – sind allesamt thematisch nicht einschlägig.<sup>172</sup> Daneben habe die Kommission im Laufe des Jahres 2005 Treffen mit den

<sup>171</sup> Zitiert wird hier eine Vorgängerstudie des im Juli 2007 endgültig veröffentlichten Reports „How much biomass can Europe use without harming the environment“ der Europäischen Umweltagentur (Wiesenthal 2006). Die Studie wurde von zahlreichen Akteuren des Prozesses kritisch gesehen, was an entsprechender Stelle beleuchtet werden wird.

<sup>172</sup> Folgende Informationen über die Foren wurden dazu analysiert: Abschlusserklärung des Berlin Forums ([http://ec.europa.eu/energy/oil/berlin\\_forum/plenary\\_meeting\\_de.htm](http://ec.europa.eu/energy/oil/berlin_forum/plenary_meeting_de.htm)), Schwerpunktthemen des Florentiner Forums und des Madrider Forums von den jeweiligen Homepages ([http://ec.europa.eu/energy/gas\\_electricity/electricity/forum\\_electricity\\_florence\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/electricity/forum_electricity_florence_en.htm); [http://ec.europa.eu/energy/gas\\_electricity/gas/forum\\_gas\\_madrid\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/gas/forum_gas_madrid_en.htm)).

„main stakeholders“ organisiert „to give the opportunity to an as large as possible number of them to express their opinion“ (KOM 2005e: 5). Welche Organisation die DG TREN hier als „main stakeholders“ identifiziert und getroffen hat, bleibt allerdings unklar.<sup>173</sup> Auf die explizite Nachfrage nach den Akteure und Organisationen, mit denen die KOM im Vorfeld des Aktionsplans zusammengearbeitet hat, antwortet ein Kommissionsmitarbeiter wie folgt (KOM 4: 2f):

„We invited all, for example, the interested groups we knew. For example, the associations like EBB, EBIO in those days that then changed to epure. UEPA was another association on ethanol. We invited some of (...) the key industries producing the biofuels and also, specifically with the Biomass Action Plan, some of (...) the energy organisations of Member States. So we had SenterNovem from the Netherlands. STEM from Sweden. I'm not certain whether ADEME from France was there. But so, we tried to (...). But what I do know is that we invited some of these key organisations around (...) to come and give their opinion.“

Aus diesem Kommentar kann geschlussfolgert werden, dass zu diesem Zeitpunkt Vertreter der Biokraftstoffindustrie sowie nationaler Energieagenturen als besonders relevante Stakeholder identifiziert wurden. Gleichzeitig waren die Positionen zu Bioenergie und Biokraftstoffen zu diesem Zeitpunkt über die Akteursgruppen hinweg generell relativ positiv, weshalb der Aktionsplan inhaltlich durchaus „den Nerv der Zeit“ traf, wie auch folgender Kommentar eines Mitarbeiters von DG ENVI belegt (KOM 6: 7):

„[T]hey came up with a Biomass Action Plan at the end of 2005. And then (...) for a short time in fact it looked like the people looking after transport, so the car lobby and the agricultural people, and the environmentalists, were more or less thinking according to the same lines. The car makers getting very worried about the price of fuel, the DG Agriculture wondering what to do with set-aside because of being pressured by the WTO to do away with it. And then here, finding a way to reduce emissions and to bring down energy emissions in general.“

Unter dem Strich waren die Teilnahme- und Einflussbedingungen für externe Akteure im Prozess zum Aktionsplan für Biomasse nicht gleich verteilt. Industrieinteressen und (mittelbar) die Mitgliedstaaten fanden bessere Zugangsmöglichkeiten vor als beispielsweise NGOs. Gleichzeitig herrschte 2005 noch eine generell biokraftstofffreundlichere Stimmung als während der Nahrungsmittelpreiskrise 2007/2008. Gleichzeitig erscheint es befremdlich, dass die Folgenabschätzung eine starke Steigerung des Bioenergieanteils als ex ante-Ziel vorausgesetzt hat und somit eine thematische Neutralität von Beginn an verhindert.

Im **Rat für Landwirtschaft und Fischerei** wurde der Aktionsplan für Biomasse bereits auf dessen Sitzung am **23. Januar 2006** vorgestellt und debattiert. Zu Beginn der Sitzung stellten die Landwirtschaftskommissarin Mariann Fischer Boell sowie der Energiekommissar Andris Piebalgs den Plan vor, der bei den Ministern großen Anklang fand (Rat 2006h: 4):

„Die Minister begrüßten rückhaltlos die Initiative der Kommission und vertraten die Ansicht, dass die Verringerung der Abhängigkeit Europas von fossilen Brennstoffen von strategischer Bedeutung sei. Sie waren übereinstimmend der Auffassung, dass die Nutzung der Biomasse (für die Kraftstoff- und Stromproduktion sowie für Heizzwecke) für Europa eines der besten Mittel zur Verwirklichung dieses Zieles sei.“

Die Verringerung der Importabhängigkeit, auf die im Protokoll und der Pressemitteilung der Sitzung wiederholt verwiesen wird, stellt somit für die Staatsvertreter die zentrale Motivation dar, den Ausbau von Bioenergie zu unterstützen. Dies erklärt auch die Forderung einiger anwesender Staatsvertreter, durch die Einführung spezieller Zölle, Importe von Bioethanol (bzw. von Biomasse für die Produktion von Bioethanol) zu verhindern. Auch treten bei einigen Delegationen Sorgen hinsichtlich des Verwaltungsaufwandes aufgrund von Zertifizierungsmechanismen für nachhaltige Biomasseproduktion zutage (Rat 2006a: 8). Einige Mitgliedstaaten verlangen darüber hinaus hinsichtlich der finanziellen Unterstützung des Biomasseanbaus für die Energieproduktion, „entweder den derzeitigen Betrag von 45 EUR/ha für die "CO<sub>2</sub>-Kredit"-Prämie zu erhöhen und/oder die der-

---

<sup>173</sup> Eine Organisation war ein europäischer Interessenverband der Landwirtschaft, dessen Repräsentantin angibt, intensive Kontakte mit der Kommission im Vorfeld des Aktionsplans gehabt zu haben (Industrie 8: 2f).

zeitige förderfähige Höchstfläche (insgesamt 1,5 Mio. ha) zu vergrößern“ (Rat 2006a: 8). Landwirtschaftskommissarin Fischer Boell weist diesbezüglich darauf hin, dass die Reform des Zuckersektors neue Möglichkeiten der Bioethanolproduktion in Europa und somit neue Einnahmemöglichkeiten für Landwirte eröffnen werde.<sup>174</sup>

Laut Protokoll der Sitzung fand nach der Vorstellung des Aktionsplans durch Fischer Boell und Piebalgs ein Gedankenaustausch zwischen den teilnehmenden Akteuren statt, dessen Fortlauf nicht veröffentlicht wurde (Rat 2006h: 4). Auch wird die Positionierung einzelner Länder nicht im Detail klar, womit die Verfügbarkeit der Informationen als deutlich eingeschränkt bezeichnet werden muss. Die Durchführung einer Debatte auf Ministerebene ist allerdings grundsätzlich zu begrüßen, wie auch die offensichtlich einhellige Unterstützung der Ratsmitglieder für die Initiative der Kommission (Rat 2006h: 5). Die Sitzung war somit insofern von Bedeutung, als dass der Rat hier seine generelle Unterstützung signalisierte, wobei inhaltlich erst im folgenden Ratssetting konkrete inhaltliche Weichen gestellt werden.

Diese nächste Sitzung des Rates fand nur wenige Tage später am **6. Februar 2006** im sogenannten **Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL)**<sup>175</sup> statt, wobei auch hier eine breite Unterstützung des Aktionsplans deutlich wurde (Rat 2006b: 1):

„Im Anschluss an den Gedankenaustausch, den der Rat (Landwirtschaft und Fischerei) auf seiner Tagung vom 23. Januar 2006 über den Aktionsplan für Biomasse geführt hat, haben die Gruppe "Horizontale Agrarfragen"<sup>176</sup> und der SAL die landwirtschaftlichen Aspekte dieses Aktionsplans eingehender geprüft. Hierbei hat sich erneut gezeigt, dass alle Delegationen diese Initiative der Kommission voll und ganz unterstützen.“

Im Detail unterstützen einige Delegationen den Ausbau der energetischen Biomassenutzung in der Wärmeerzeugung (DE, FI, UK), wobei explizit Frankreich und Großbritannien auch die Berücksichtigung der Kälteerzeugung einforderten (Rat 2006b: 4). Daneben befürworten viele mitgliedstaatliche Vertreter eine Erhöhung der Energiepflanzenprämie von aktuell 45 EUR/ha (BE, EL, IE, LV, CY) (Rat 2006b: 2). Hinsichtlich der Einführung eines Zertifizierungssystems für die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen weisen einige Delegationen auf das Erfordernis hin, keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu generieren (FR, SK, IE, LV, PT, FI, SE). Großbritannien erachtet diesbezüglich die Einhaltung der Cross-Compliance-Anforderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik für in der EU erzeugte Biokraftstoffe als ausreichend (Rat 2006b: 2). Ein anwesender Vertreter der Kommission entgegnet daraufhin, dass auf Seiten der KOM nicht die Absicht bestünde, „neue Zertifizierungsregelung zu schaffen, da bestehende Regelungen, insbesondere die der Forstwirtschaft, als Modelle dienen könnten“ (Rat 2006b: 4). Importkritische Delegationen (FR, SK, IE, LV, PT, FI, SE) sprechen sich diesbezüglich gegen eine Ausdehnung der Zertifizierungsregeln auf Einfuhren aus, wobei wiederum anderer die Ansicht vertreten, dass auch für Importe entsprechende Mechanismen notwendig seien (Rat 2006b: 3). Einige der „Kontra-Delegationen“ in diesem Themenfeld weisen drauf hin, dass die Dominanz der einheimischen Biomasseerzeugung auch vor dem Hintergrund der zunehmenden energetischen Nutzung durch eine „angemessene Zollpolitik“ geschützt werden müsse um „Masseneinfuhr zu Niedrigpreisen“ und eine neuerliche Importabhängigkeit zu verhindern (FR, SI, BE, LT, LV, HU) (Rat 2006b: 3). Andere treten, der Kommission folgend, „für einen ausgewogenen Ansatz ein, der sowohl die Interessen der einheimischen Erzeuger als auch die Verpflichtungen im Rahmen der Welthandelsorganisation respektieren würde“ (SE, UK, DE) (Rat 2006b: 3). Trotz der offensichtlichen Uneinigkeit bezüglich Gegenstand und Ausmaß eines künftigen Nachhaltigkeitsmechanismus plädieren doch mehrere Delegationen, allen voran Deutschland und Großbritannien dafür, dass „der Anbau von Energiepflanzen auf lange Sicht nachhaltig und umweltfreundlich sein muss“ (Rat

<sup>174</sup> Auf die Reform des Zuckersektors wird im Zuge der Ausführungen zur EU-Biokraftstoffstrategie explizit eingegangen.

<sup>175</sup> Der SAL ist die Entsprechung des Ausschusses der Ständigen Vertreter im Landwirtschaftsbereich (nur hier gibt es dieses Spezialgremium). Die Mitgliedstaaten entsenden Landwirtschaftsexperten in den SAL.

<sup>176</sup> „Hierbei handelt es sich um eine gemeinsame Arbeitsgruppe für die Vereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik aus der Perspektive von Verbrauchern und Agenturen“ (Rat 2012).

2006b: 4). Hierzu müsste unter anderem das Angebot von Biomasse, mögliche Auswirkungen auf die Agrarpreise und eine etwaige Nutzenkonkurrenzsituation von der KOM überwacht werden. Die Entwicklung von Biokraftstoffen der zweiten Generation wird von allen Delegationen unterstützt (Rat 2006b: 4).

Hier treten somit erstmals die Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten sowie Konfliktthemen, insbesondere die Rolle von Biomasseimporten sowie die Ausgestaltung eines Zertifizierungsmechanismus zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit, zutage. Dies impliziert sowohl innerhalb des Rates als auch darüber hinaus eine hohe Relevanz des Treffens. Darüber hinaus wird „die Einrichtung einer branchengeführten Biokraftstoff-Technologieplattform“<sup>177</sup> gefordert (Rat 2006b: 3). Die Transparenz der Positionen ist hier, vor allem im Vergleich mit der vorangegangenen Ratssitzung, stärker ausgeprägt. Erstmals werden die Standpunkte einzelner Mitgliedstaaten sowie sich daraus ergebende Konfliktpunkte deutlich. Auch wenn der Fortgang der Debatte nicht im Detail nachvollziehbar ist und somit die Verfügbarkeit als nach wie vor eingeschränkt bezeichnet werden muss, können sich auch externe Akteure auf dieser Grundlage erstmals ein genaueres Bild der ratsinternen Dynamiken machen. Da hier nicht nur technische Punkte diskutiert wurden, wäre eine Aussprache auf Ministeriebene angemessen gewesen. Allerdings war dieses Treffen vergleichsweise transparent und ist als Vorbereitung für ein geplantes Ministertreffen am 20. Februar 2006 zu sehen, was eine Debatte auf SAL-Ebene vertretbar erscheinen lässt. Ferner ist es als positiv zu bewerten, dass im Zuge des Treffens eine Debatte stattgefunden hat und nicht nur vorgefertigte Positionen ausgetauscht wurden.

Nur wenige Wochen nach Veröffentlichung des Aktionsplans für Biomasse, präsentierte die Kommission unter Federführung der DG AGRI am **8. Februar 2006** die **EU-Strategie für Biokraftstoffe** (KOM 2006c) und die dazugehörige Folgenabschätzung (KOM 2006b). Beide Dokumente sind als spezifische Erweiterung des Aktionsplans zum Themenbereich Biokraftstoffe zu sehen (KOM 2006b: 3). Daher überschneiden sich auch die angegebenen partizipativen Foren weitgehend mit denen des Aktionsplans, weshalb sie im Folgenden keine weitere Berücksichtigung finden. Einer der Hauptgründe, weshalb Biokraftstoffe separat und nicht als Teil des Aktionsplans behandelt wurden ist darin zu sehen, dass nach der geplanten Rücknahme von Subventionen für Zuckerrüben<sup>178</sup> die DG AGRI einen gleichwertigen Ersatz benötigte, der die europäischen Landwirtschaftsinteressen befriedigte. Die Ausweitung der Biokraftstoffproduktion sowie der damit einhergehenden Energiepflanzenprämie ist als ein solcher Ersatz zu werten (ZGO 4: 17).

Inhaltlich formuliert auch die Folgenabschätzung der Biokraftstoffstrategie – wie dies auch schon im Aktionsplan der Fall war – progressive Ziele, die das gewünschte Ergebnis klar vorgeben. Demnach sollen hier insbesondere Optionen entwickelt werden, um Biokraftstoffe innerhalb der EU und in Entwicklungsländern zu fördern sowie den „large-scale use of biofuels“ vorzubereiten (KOM 2006b: 9). Dazu sollen unter anderem Forschungsbemühungen zu Biokraftstoffen der zweiten Generation intensiviert und die Verfügbarkeit von Biomasse zur Herstellung von Biokraftstoffen der ersten Generation ausgebaut werden. Diesbezüglich wird in der Biokraftstoffstrategie explizit auf die hochrangige Expertengruppe CARS 21 verwiesen, die Biokraftstoffe der zweiten Generation als „besonders vielversprechend“ bezeichnet und die Zurverfügungstellung zusätzlicher Finanzmittel für deren Entwicklung vorschlägt. Wie die folgende Interviewsequenz mit Vertretern von DG ENVI zeigt, scheint zu diesem Zeitpunkt auch bereits informell das 10%-Biokraftstoffziel im Raum gestanden zu haben (obwohl es nicht in der Strategie erwähnt wird) (KOM 6: 48):

KOM 6: „The target was proposed by the Commission, (...) the ten percent I mean (...).

I: Was it already in the biofuels strategy, or even the Biomass Action Plan? When was it proposed the first time?

KOM 6: It was in the biofuels strategy communication, yes. After the Biomass Action Plan.

I: 2006?

---

<sup>177</sup> Die Rolle der ‚European Biofuel Technology Platform‘ im Prozess wird in Kürze beleuchtet.

<sup>178</sup> Mehr Informationen: Handelsblatt (2005).

KOM 6: In 2006, yes.”

Gleichzeitig macht die Kommission auf stark variierende potentielle Nachhaltigkeitskonsequenzen von Biokraftstoffen aufmerksam, welche sowohl positiv (z.B. ländliche Entwicklung, weniger Dünger) als auch negativ (z.B. Abnahme Wasserverfügbarkeit und -qualität, Erosion) sein können (KOM 2006c: 7; KOM 2006b: 16f). Die Komplexität der Nachhaltigkeitsfrage und -bestimmung wird auch anhand des folgenden Zitats deutlich (KOM 2006b: 30):

„The different economic, social and environmental effects, their scale and whether they can be counted as positive or negative, will depend on the local situation, and requires case-specific investigations that go beyond the scope of this impact assessment.“

Vor diesem Hintergrund fordert die KOM ökologische Nachhaltigkeitskriterien für die Produktion von Biokraftstoffen, welche „the whole range of potential impacts and benefits for the CO<sub>2</sub> balance, transport emissions, soil and water resources, as well as biodiversity“ umfassen (KOM 2006b: 37). Gleichzeitig kommt die Kommission auf Grundlage von acht Lebenszyklusanalysen zum Schluss, dass generell – also ohne Berücksichtigung der lokalen Rahmenbedingungen – Biokraftstoffe im Vergleich zu konventionellen fossilen Kraftstoffen meistens weniger CO<sub>2</sub> emittieren (KOM 2006b: 13). Auch an anderer Stelle betont die Kommission, dass die CO<sub>2</sub>-Bilanz von Biokraftstoffen auf Grundlage von Informationen zu den „energy crops and conversion pathways“ ermittelt werden könnte, was die Möglichkeit einer abstrakten Festlegung der CO<sub>2</sub>-Bilanz unterschiedlicher Biokraftstoffe nahelegt (KOM 2006b: 37). Gefahren für die Artenvielfalt und eine mögliche Umkehr der (angenommenen) positiven CO<sub>2</sub>-Bilanz von Biokraftstoffen werden allerdings auch deutlich angesprochen. Diese ergeben sich unter anderem durch eine Nutzung bereits stillgelegter landwirtschaftlicher Flächen, dem Anbau von Biomasse auf Flächen mit ‚High Nature Value‘ bzw. auf permanentem Grünland sowie der Zerstörung umweltsensibler Gebiete (z.B. Regenwald). Entsprechende CO<sub>2</sub>-Verluste „can be expected to outweigh CO<sub>2</sub> gains from biofuels for many years“ (KOM 2006b: 31). Laut Kommission seien entsprechende Negativeffekte insbesondere in Entwicklungsländern denkbar, wobei die Förderung der Biokraftstoffproduktion in eben diesen Ländern als eines der Kernziele der Strategie festgelegt wird (KOM 2006c: 5, 7). Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass insbesondere dort „Vorbehalte in Bezug auf Umwelt, Wirtschaft und Soziales bestehen“ und daher ein besonders striktes Kriterien- und Monitoringsystem, z.B. bezüglich Landnutzungsänderungen oder möglicher Konsequenzen für die Nahrungsmittelversorgung, ein- und durchgeführt werden müsse (KOM 2006c: 7; KOM 2006b). Künftig müsse die Biokraftstoffproduktion in Entwicklungsländer dergestalt forciert werden, dass diese eine „echte Chance zur nachhaltigen Armutsminderung biete“ (KOM 2006c: 17). Hinsichtlich eines möglichen Wettbewerbs zwischen einer Biomasseproduktion für Biokraftstoffe auf der einen und Nahrungs- bzw. Futtermitteln auf der anderen Seite räumt die Kommission allerdings auch ein, dass „there is little understanding whether this competition will actually arise“ (KOM 2006b: 31). Trotz dieser Unsicherheit sieht die Kommission insbesondere für Kleinbauern in Entwicklungsländern positive Folgen als wahrscheinlich an, unter anderem aufgrund neuer Einnahmequellen (KOM 2006b: 8, 26). Es bleibt festzuhalten, dass trotz des positiven Grundtenors zur Biokraftstoffnutzung deren Ambivalenz, mögliche Risiken und Unwägbarkeiten in der Biokraftstoffstrategie angesprochen werden. Daraus resultieren allerdings auch Widersprüche die nicht aufgelöst werden können. Beispielweise wird im Dokument betont, dass Umweltauswirkungen der Biokraftstoffproduktion nur unter Berücksichtigung lokaler Faktoren bestimmt werden können. Gleichzeitig wird ausgeführt, dass allgemeine Lebenszyklusanalysen bestimmter Produktionsverfahren für Biokraftstoffe Auskunft über deren CO<sub>2</sub>- und Umweltbilanz bereithielten.

Die Biokraftstoffstrategie ist somit in ihrer Risikobewertung ausgeglichener, unterstützt am Ende aber dennoch einen starken Biokraftstoffausbau. Dies hat nicht zuletzt mit der zu Beginn angesprochenen „Kompensation“ der europäischen Landwirtschaftsinteressen und der daraus folgenden ex ante-Zielsetzung der Strategie und des Fahrplans zugunsten von Biokraftstoffen zu tun.

Obgleich der Entscheidungsprozess innerhalb der Kommission formal nicht nachvollziehbar ist, weist die folgende Interviewsequenz darauf hin, dass durchaus biokraftstoffkritische Stimmen innerhalb der KOM existierten, diese aber nicht gehört wurden (KOM 5&6: 46f):

KOM 6: „The critical voices were certainly not heard, when the target was decided. (...)

KOM 5: That [das 10%-Biokraftstoffziel] was not subject to a very detailed /

KOM 6: That was not really subject to a technical discussion between the services. I know where it comes from, but it was certainly not thanks to contributions from 6 or 7 DGs, as you might have expected.”

Die EU-Biokraftstoffstrategie ist somit inhaltlich und faktisch hochrelevant für den weiteren Verlauf des Prozesses, zeigt dabei allerdings in ihrer inhaltlichen Konzeption Widersprüche und hinsichtlich ihren internen Inklusionsmechanismen deutliche Schwächen.

## Annex 6: Zweite Prozessphase – Februar 2006 bis Januar 2007

Die erste Station des zweiten Prozessabschnitts beginnt mit einer **Sitzung des SAL am 13. Februar 2006** und somit nur fünf Tage nach Veröffentlichung der Biokraftstoffstrategie. Nationalen Agrarexperten sollen hier erste Positionen zum KOM-Papier austauschen und auf dieser Grundlage Fragen für die Orientierungsaussprache der Landwirtschaftsminister am 20. Februar 2006 entwickeln. Dabei signalisieren die meisten Delegationen ihre Zustimmung für den von der KOM vorgeschlagenen „regulierten, marktgestützten Ansatz“ der künftigen Biokraftstoffpolitik (Rat 2006c: 2). Generell unterstützt eine Mehrheit der Anwesenden die Biokraftstoffstrategie „in ihren Grundzügen“, was einen geringeren Grad des Einverständnisses nahelegt als dies beim Aktionsplan der Fall war (Rat 2006c: 2). Mehrere Delegationen befürworten die Forderung, „dass Rohstoffe für Biokraftstoffe in der EU und in Drittländern nachhaltig angebaut werden“ (Rat 2006c: 2f). Entsprechende Verwaltungsverfahren müssten ferner einfach und kostengünstig sein (Rat 2006c: 3). In Bezug auf die Herkunft der Biomasse fordern einige Delegationen einen klaren Fokus auf die „heimische Produktion“, wobei viele der anwesenden Experten den ausgewogenen Ansatz der Kommission unterstützen, „der den Interessen der heimischen Erzeuger und der EU-Handelspartner gleichermaßen gerecht wird“ (Rat 2006c: 2). Die Rolle und der Anteil von Importen waren somit zu diesem Zeitpunkt noch relativ kontroverse Themen im Rat.

Die Ergebnisse des Treffens sind öffentlich verfügbar, wobei nach außen nicht klar wird, welche Länder für welche Positionen eintraten. Da es sich hier allerdings um ein vorbereitendes Treffen für die nächste Ratssitzung am 20. Februar 2006 handelt, auf der die nationalen Standpunkte deutlich werden, ist diese Einschränkung an dieser Stelle zu rechtfertigen. Inhaltlich erscheint es angemessen, dass sich die Experten auf Ratsebene zu diesem Zeitpunkt auf die Kernpunkte des Aktionsplans und der Biokraftstoffstrategie fokussieren.

Einen Tag später, am **14. Februar 2006 nahm das Europäische Parlament den legislativen Initiativbericht mit Empfehlungen an die Kommission zu Heizen und Kühlen aus erneuerbaren Energiequellen** mit qualifizierter Mehrheit an (EP 2006a). Inhaltlich bezog sich der Bericht bereits auf das kommende Grünbuch der Kommission („Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“), welches am 8. März 2006 erscheinen sollte (KOM 2006d).

Konkret fordert das EP eine Steigerung des EE-Anteils im Heiz- und Kühlbereich von ca. 10% auf mindestens 20% bis 2020 (EP 2006a: 3). Dazu sollen nationale Ziele festgelegt werden, welche bisherige Implementierungsbemühungen sowie Potentiale berücksichtigen (EP 2006a: 4). Ferner sind entsprechende Technologien künftig „vor allem bei Neubauten und bei der Renovierung von Gebäuden“ des öffentlichen Sektors anzuwenden (EP 2006a: 6). Hinsichtlich der Harmonisierung von Fördermechanismen spricht sich das EP für einen subsidiären Ansatz aus, wonach finanzielle Anreize (hier v.a. für den EE-Wärme- und Kältebereich) durch die Mitgliedstaaten selbst zu setzen sind. Dabei sollten allerdings einheitliche Rahmenbedingungen eingehalten werden, insbesondere eine zeitlich begrenzte und degressiv orientierte finanzielle Unterstützung (EP 2006a: 5).

Das Gewicht des Berichts ist insbesondere deshalb hoch einzustufen, weil sich das EP bewusst zu diesem Schritt entschieden hat (ohne vorher dazu aufgefordert worden zu sein) und weil eine breite Mehrheit dahinter steht. Die Berichterstatterin des federführenden ITRE-Ausschusses Mechthild Rothe beschreibt dies wie folgt:

„Bewusst haben wir das sehr selten genutzte Instrument des legislativen Initiativberichts gewählt, der eine qualifizierte Mehrheit erfordert. Wir haben es gewählt, um das Gewicht unserer Initiative deutlich zu erhöhen. Die einstimmige Annahme unseres Berichts mit wenigen Enthaltungen im Ausschuss zeigt, dass eine breite, fraktionsübergreifende Aufforderung an die Kommission geht, endlich aktiv zu werden.“ (EP 2006b)

Noch während der Aussprache im Parlament kündigt Energiekommissar Piebalgs den Parlamentariern einen zeitnahen Legislativvorschlag an und zeugt Anerkennung für die breite Unterstützung:

„Ich teile ihre Auffassung, dass wir praktische Maßnahmen ergreifen sollten, um das Heizen und Kühlen aus erneuerbaren Energiequellen entschiedener zu fördern. Ich kann Ihnen zusichern, dass wir intensiv daran arbeiten werden, so schnell wie möglich einen Legislativvorschlag auf den Tisch zu bringen, ganz bestimmt noch in diesem Jahr (...) Die Abstimmung im Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie und die heutige Aussprache haben sehr eindrucksvoll gezeigt, welchen Rückhalt die im Bericht dargelegten Vorstellungen genießen.“ (EP 2006b)

Die Wortmeldung von Mechtild Rothe zeugt bereits von einem breiten parlamentsinternen Konsens. Auch während der Aussprache im Plenum gab es nur positive Rückmeldungen zum Report (EP 2006b). Die Analyse zeigt auf, inwiefern die Hauptforderungen des Berichts in den folgenden Initiativen der Kommission und anderer Akteure Niederschlag finden.

Rund eine Woche nach der Sitzung des SAL kamen am **20. Februar 2006 die Landwirtschaftsminister im Rat** zur Erörterung des Aktionsplans für Biomasse und der Biokraftstoffstrategie zusammen. Die Minister machen deutlich, dass sie die Biokraftstoffstrategie und deren primäres Ziel der weiteren Verbreitung von Biokraftstoffen unterstützen (Rat 2006b: 2). Diesbezüglich beauftragen sie die Kommission unter anderem damit, die Konsequenzen einer „renewable fuel obligation“, also einer verpflichtenden Mindestbeimischung von Biokraftstoffen, zu überprüfen (Rat 2006e; Rat 2006d). Ferner soll die Kommission „die bestehenden technischen und nichttechnischen Hindernisse für die verstärkte Nutzung von Biokraftstoffen in der EU (...) beseitigen“ sowie „angemessene Anreize für die Entwicklung von Energiepflanzen in allen Mitgliedstaaten“ schaffen (also die Energiepflanzenprämie erhöhen) (Rat 2006d: 3). Dabei ist sicherzustellen, dass Biokraftstoffe „einen möglichst hohen ökologischen Nutzen für die Umwelt“ generieren (Rat 2006d: 2). Daneben beauftragen die Minister die Kommission, „die Auswirkungen auf die Agrarpreise und auf die Verfügbarkeit von geeigneten Rohstoffen für Konkurrenzindustrien zu überwachen“ (Rat 2006d: 3). Hinsichtlich der künftigen Rolle von Importen begrüßen die Staatsvertreter den im Aktionsplan und der Biokraftstoffstrategie dargelegten ausgewogenen Ansatz und zeigen sich somit grundsätzlich offen gegenüber Einfuhren (Rat 2006d: 3). Die vorsichtige Annäherung der Delegationen an den von der Kommission vorgeschlagenen ausgewogenen Ansatz ist somit als das konkreteste und wichtigste Ergebnis der Ratssitzung festzuhalten, wobei abzuwarten bleibt, ob dieses Konfliktthema anhaltend beigelegt ist.

Aus Transparenzperspektive erscheint es begrüßenswert, dass wichtige Punkte des Aktionsplans und der Biokraftstoffstrategie auf Ministerebene in Form einer Aussprache erörtert wurden, deren Ergebnisse öffentlich verfügbar sind (Rat 2006d). Der Fortgang der Aussprache selbst wurde – wie im Rat üblich – allerdings nicht veröffentlicht, womit auch die aktuellen Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten nicht nachvollzogen werden können (obgleich tiefgreifende Veränderungen im Vergleich zum SAL-Treffen vom 6. Februar 2006 unwahrscheinlich sind). Die Orientierungsaussprache wurde durch die vom SAL am 13. Februar 2006 formulierten Fragen strukturiert. Sie sind inhaltlich breit formuliert und richten sich an das bioenergetische Potential bis 2010, gewünschte Maßnahmen zur Sicherstellung der ökologischen und ökonomischen Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen sowie an das Verhältnis zwischen „einheimischer“ und importierter Biomasse/Biokraftstoffen (Rat 2006d: 3).

Eine Plattform für Akteure der Bioenergiebranche stellte in den Jahren 2005 und 2006 das Projekt „**Boosting Bionergy in Europe**“ zur Verfügung, dessen Projektbroschüre am **1. Februar 2006** veröffentlicht wurde. Dort sprechen sich die Projektpartner unter anderem für die Implementierung europäischer EE-Ziele für den Wärmebereich aus (Boosting Bio 2006: 16). Der Fokus des Berichts liegt allerdings auf dem Transportsektor, für den langfristige Biokraftstoffziele sowie spezielle Anreize gefordert werden (Boosting Bio 2006: 15, 18).

Ferner plädieren die involvierten Akteure für eine Erhöhung der Energiepflanzenprämie sowie für eine Erweiterung der förderungsfähigen Fläche. Auch fordern sie die Wegnahme von Subventionsbeschränkungen, so dass auch stillgelegte Flächen von der Förderung profitieren können sowie explizit auch Zuckerrüben als Energiepflanzen anerkannt werden (Boosting Bio 2006: 16). Parallel dazu soll der Preis fossiler Energieträger steigen (Boosting Bio 2006: 18). Insgesamt betrachtet, erweckt die Broschüre den Eindruck eines Forderungskatalogs der Biokraftstoffindustrie. Das Ziel der Publikation, einen objektiven Überblick der Bioenergiesituation in Europa zu generieren und auf dieser Grundlage politische Maßnahmen vorzuschlagen (Boosting Bio 2006: 7), wird somit deutlich verfehlt.

Die Modalitäten des Zustandekommens der Broschüre (Daten von Treffen, Anwesende, Ablauf etc.) sind nicht nachvollziehbar. Allerdings wird der Anspruch formuliert, dass die von den Projektteilnehmern organisierten ‚European Biomass Days‘ Ende September 2006 einen „link with the public“ herstellen sollen (Boosting Bio 2006: 9). Darunter ist allerdings kein Austauschprozess mit der Öffentlichkeit zu verstehen, sondern ein Open Door-Event der Biokraftstoffstrategie (KOM 2010). Ferner sollten im Zuge des Projekts Konsultationen mit „policy makers and industries“ sowie zwei internationale Konferenzen mit „bioenergy professionals“ durchgeführt werden (Boosting Bio 2006: 9, 13). Über diese verschiedenen Austauschforen liegen keine weiteren Informationen vor, sie legen allerdings einen stark (industrie-)interessengeleiteten Ansatz nahe. Koordiniert wurde ‚Boosting Bioenergy‘ in Europe von der ‚European Biomass Association‘ (AEBIOM), einem der führenden Dachverbände der europäischen Bioenergieindustrie. Daneben zählte das Konsortium acht Projektpartner, vornehmlich nationale Bioenergieverbände.<sup>179</sup> Eine entsprechende Zugehörigkeit bzw. inhaltliche Nähe zur Bioenergieindustrie war somit offensichtliche Voraussetzung für die Teilnahme. Die einseitige Zusammensetzung des Konsortiums bestätigt den Eindruck der Broschüre, dass es sich vornehmlich um Interessenrepräsentation und nicht um eine objektive Tatsachenbeschreibung handelt. Interessant erscheint in diesem Zusammenhang auch, dass die Kommission 50% der Finanzierung des Projekts übernahm. Analytisch ist somit im weiteren Prozessgeschehen darauf zu achten, ob es ein entsprechendes „Gegenprojekt“ gab, welches das hier beschriebene durch eine kritischere Zusammensetzung gewissermaßen ergänzt hätte. Generell muss festgehalten werden, dass die Unterstützung eines Projekts, welches die Chancen und Risiken der Bioenergieproduktion aus verschiedenen Perspektiven bewertet hätte, dem Zeitpunkt angemessener gewesen wäre.

Eine zentrale Wegmarke bei der Entwicklung künftiger Energieszenarien auf EU-Ebene war das **Grünbuch der Kommission**, welches am **8. März 2006 unter dem Titel „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“** veröffentlicht wurde (KOM 2006d).<sup>180</sup> Vor dem Hintergrund des Klimawandels, wachsender Importabhängigkeit sowie eines drohenden Bedeutungsverlusts der europäischen Wirtschaft sollte das Dokument Vorschläge und Optionen vorstellen, „die die Grundlage einer neuen, umfassenden europäischen Energiepolitik bilden könnten“ (KOM 2006d: 4). Bei der Abwägung zwischen den drei daraus resultierenden Zielen der Nachhaltigkeit, der Energiesicherheit und der Wettbewerbsfähigkeit zeugt folgendes Zitat aus dem Grünbuch allerdings von einer deutlichen Priorisierung der beiden letztgenannten Ziele (KOM 2006d: 8):

---

<sup>179</sup> FINBIO - The Bioenergy Association of Finland, ITEBE - Institut Technique Européen du Bois Energie European Technical Institute for Wood Energy, BBE - Bundesverband BioEnergie, C.A.R.M.E.N. e.V. - Centrales Agrar-Rohstoff-Marketing- und Entwicklungs-Netzwerk, EUBA - Energy Utilization Biomass Association, ABA - Austrian Biomass Association, SVEBIO - Swedish Bioenergy Association, ValBiom - Valorization of Biomass.

<sup>180</sup> Zum Grünbuch hat die Kommission auch ein sogenanntes ‚Background Document‘ veröffentlicht, welches die aktuelle Energiesituation vorstellt und auf Grundlage von PRIMES („Baseline Scenario“) künftige Entwicklungen im Energiesektor prognostiziert (KOM o.D.a).

„Voraussetzung für die industrielle Wettbewerbsfähigkeit ist ein ausgestalteter, stabiler und verlässlicher Regulierungsrahmen, der Marktmechanismen respektiert. Die Energiepolitik muss daher kosteneffektive Optionen bevorzugen und auf einer gründlichen wirtschaftlichen Analyse verschiedener Politikoptionen und ihrer Auswirkungen auf die Energiepreise beruhen. Die sichere Verfügbarkeit von Energie zu erschwinglichen Preisen ist von absolutem Vorrang.“

Hinsichtlich der inhaltlichen Vorschläge hält das unter der Federführung der DG TREN entstandene Grünbuch allerdings wenig unmittelbar Relevantes für den Policy-Prozess bereit. Für den Strommarkt werden unter anderem ein „einheitliches europäisches Netz“ gefordert, wozu neben infrastrukturellen und institutionellen Maßnahmen auch die Entwicklung von „Regeln für grenzüberschreitenden Handel“ zähle (KOM 2006d: 6f). Ferner soll eine Richtlinie zum Energieeinsatz für Kühl- und Heizzwecke vorgebracht werden (KOM 2006d: 14). Im Transportbereich betont das Hintergrunddokument des Grünbuchs, dass Biokraftstoffe den höchsten „security of supply value“ aller Erneuerbaren bietet (KOM o.D.a: 34). Gleichzeitig wird allerdings explizit darauf hingewiesen, dass Produktion und Verbrauch von Biokraftstoffen „may entail significant greenhouse gas emissions and other negative environmental impact“ (KOM o.D.a: 35). Dies müsse bei der Entwicklung künftiger Policies berücksichtigt werden. Beim Thema der zukünftigen Energieziele wird das Grünbuch etwas konkreter und fordert „ein übergeordnetes strategisches Ziel zu vereinbaren“, beispielsweise in der Form, „dass sichere und CO<sub>2</sub>-arme Energiequellen einen bestimmten Mindestanteil am gesamten Energieträgermix in der EU ausmachen“ (KOM 2006d: 11). Somit wäre auch die Kompetenz der Mitgliedstaaten gesichert, selbst über ihren Energiemix zu entscheiden (KOM 2006d: 11). Gleichzeitig wird im Zuge der Formulierung „sichere und CO<sub>2</sub>-arme Energiequellen“ der Konflikt innerhalb der Kommission (wie auch zwischen den Mitgliedstaaten) hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Kernenergie und erneuerbaren Energiequellen deutlich. Es ist noch unklar, ob eine künftige Zieleetzungen Atomenergie miteinschließen (Schwarz 2006: 1f).

Letztlich kann das Grünbuch dem eigenen Ziel, konkrete Vorschläge und Optionen vorzustellen, durch unklare Formulierungen sowie mangelnde Positionierung vielfach nicht gerecht werden. Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, ob das Grünbuch trotzdem seine Funktion als „consultation document“ erfüllen kann, welches letztlich die Ideenfindung zu einer neuen EU-Energiepolitik stimulieren und „eine breite öffentliche Debatte in Gang setzen sollte“ (KOM 2006d: 4). Darüber hinaus werden auch explizit der Europäische Rat sowie das Europäische Parlament aufgefordert, auf das Grünbuch zu reagieren. Auf Grundlage dieses (angestrebten) Diskurses möchte die Kommission Legislativvorschläge für künftige Maßnahmen im Energiebereich vorlegen (KOM 2006d: 4). Inhaltlich behandelt das Grünbuch somit wenig *unmittelbar* relevante Positionen für den Prozess zur EE-Richtlinie. *Mittelbar* ist darin allerdings das erste „Rahmenpapier“ für das künftige Klima- und Energiepaket zu sehen sowie ein (potentiell) wichtiger Ausgangspunkt für eine Debatte über dessen Ausgestaltung. Da es sich beim Grünbuch somit um die Basis für eine angestrebte Teilhabe institutioneller und nicht-staatlicher Akteure handelt, ist deren mangelhafter Einbezug in die Ausgestaltung des Papiers gerechtfertigt. Es bleibt allerdings abzuwarten (und in der weiteren Analyse kritisch zu beurteilen) inwieweit nun ein Austauschprozess angestoßen und aktiv durch die KOM begleitet wird und dieser im Folgenden auch die Ausgestaltung des Kommissionsvorschlags zur EE-Richtlinie prägt.

Bereits in der Woche nach Veröffentlichung des Grünbuchs führte der **Rat am 14. März 2006 in der Zusammensetzung der Minister für Verkehr, Telekommunikation und Energie** (TTE-Rat) eine Aussprache über dessen Kernpunkte durch und erließ Schlussfolgerungen. Vor der Aussprache erläuterten zunächst Wettbewerbskommissarin Kroes und Energiekommissar Piebalgs die wichtigsten Elemente des Dokuments. Die Schlussfolgerungen des Rates sind hier von besonderer Relevanz, weil sie einen Beitrag zur Frühjahrstagung des Europäischen Rates am 23./24. März darstellen (Rat 2006f). Sie wurden „im Anschluss an eine Reihe von Sitzungen der Gruppe "Energie" erstellt und vom AStV am 8. März gebilligt“ (Rat 2006f: 1).

Inhaltlich fordern die Minister unter anderem einen „erleichterten Zugang zum Netz“ für erneuerbare Energie (Rat 2006f: 7). Daneben wird deutlich herausgestellt, dass die Hoheit der Mitgliedstaaten in der Energiepolitik und insbesondere hinsichtlich der Wahl des Energiemixes „uneingeschränkt“ erhalten bleiben müsse (Rat 2006f: 3). Gleichwohl wird eine Erweiterung der grenzüberschreitenden Vernetzung unterstützt sowie die „Entwicklung einer EU-weiten regionalen Energie-Kooperation“ gefordert (Rat 2006f: 6). Was die Ausgestaltung künftiger EE-Ziele betrifft, unterstützen die Minister die „Fortsetzung der EU-weiten Entwicklung erneuerbarer Energien über 2010 hinaus“ und bleiben somit an dieser Stelle sehr allgemein (Rat 2006f: 7). Ein Resultat der Orientierungsaussprache stellt in diesem Zusammenhang die Unterstützung der Minister für die Ausarbeitung eines EE-Fahrplans durch die Kommission dar (Rat 2006f: 7). Trotzdem bleiben die (kommunizierten) Ergebnisse in Form der Schlussfolgerungen sehr vage, wobei insbesondere die Bedeutung der Markt- und Wettbewerbsorientierung sowie einer starken Position der Mitgliedstaaten in einer künftigen EU-Energiestrategie betont werden (Rat 2006g: 6):

„Grundprinzipien dieser neuen Energiepolitik sind Transparenz und Nichtdiskriminierung auf den Märkten und die Einhaltung der Wettbewerbsvorschriften und der öffentlichen Dienstleistungspflichten. Außerdem gehören die Hoheit der Mitgliedstaaten über die primären Energiequellen und die Wahl des Energieträgermixes zu den Grundprinzipien.“

Der zentrale Grund für die unspezifischen Aussagen des verabschiedeten Texts liegt im Umstand begründet, dass dieser „den Anliegen und Prioritäten aller Delegationen in ausgewogener und kohärenter Weise im Hinblick auf die drei Pfeiler der Energiepolitik<sup>181</sup> gerecht werden“ soll (Rat 2006f: 1). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass zwischen den Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt noch ein hohes Maß an Uneinigkeit hinsichtlich konkreter Elemente und Ziele einer künftigen europäischen Energiepolitik besteht.

Was die Transparenz der Sitzung betrifft, so sind einmal mehr zwar die Ergebnisse öffentlich, der Weg dorthin im Sinne der vorangegangenen Debatten auf Ebene der Arbeitsgruppe ‚Energie‘, des AStV oder des Rates selbst allerdings nicht nachzuvollziehen. Das Führen einer Orientierungsaussprache über die Schlussfolgerungen auf Ratsebene ist allerdings als positiv zu werten, da die Minister so die Möglichkeit hatten, Themen anzusprechen, die auf Arbeitsgruppenebene bislang nicht abgedeckt wurden (Rat 2006f: 2). Der Austausch zwischen den Ministern wurde dabei auf Grundlage von Leitfragen durchgeführt, die vom Ratsvorsitz vorbereitet wurden (Rat 2006g: 6). Die Fragen zielten auf die generellen Einstellungen der Staatsvertreter zum Grünbuch der Kommission, etwaig fehlende Themen sowie individuelle Priorisierungen ab (Rat 2006f: 2). Da das Grünbuch als Basisdokument einer breiten Energiedebatte dienen soll, ist der breite Fokus der Fragen als angemessen zu bezeichnen. So erklärt am Ende der Sitzung auch der Ratsvorsitz, dass es sich hier um die Eröffnung der Debatte handelt und die Beratungsergebnisse der nächsten Phase bei der kommenden Ratstagung im Juni präsentiert werden sollen (Rat 2006g: 8).

Parallel zur allgemeinen Energiedebatte, die durch das Grünbuch angestoßen wurde, wurden im Frühjahr 2006 der Aktionsplan für Biomasse und die Biokraftstoffstrategie intensiv diskutiert. Auf Seiten des EP zeitigte diese Debatte am **23. März 2006 die Entschließung zur „Förderung von Anbaupflanzen für andere als Nahrungs- oder Futtermittelzwecke“** (EP 2006d). Unter Federführung des EP-Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung verabschiedete das EP hier eine bioenergiefreundliche Position.

So fordert die Entschließung eine besondere Berücksichtigung der Bioenergie bei der Erfüllung künftiger „verbindlicher Vorschriften für die Wärmeerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern“ (EP 2006d: 10). Ferner unterstützt das EP auch den Ausbau der Förderung von Energiepflanzen, wie von der Kommission vorgeschlagen (EP 2006d: 5). Konkret wird eine Anhebung der Energiepflanzenprämie von 45 auf 80 EUR pro Hektar sowie eine Ausdehnung der garantierten Höchstfläche für den Anbau entsprechender Biomasse von 1,5 auf 2,2

---

<sup>181</sup> Diese sind Nachhaltigkeit, Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit.

Mio. Hektar gefordert (EP 2006d: 7). Ferner sprechen sich die Parlamentarier für ein verbindliches Biokraftstoffziel und somit für eine festgelegte Mindestbeimischung aus (EP 2006d: 6). In der Parlamentsdebatte zeigt sich der konservative Berichterstatter der Entschließung, Neil Parish, nicht nur überzeugt von den positiven Folgen von Biokraftstoffen für Europas Energiesicherheit und Wettbewerbsfähigkeit, sondern auch von deren ökologischem Potential (EP 2006f):

„Das ist ja gerade das Großartige – sie sind nicht nur gut für die Landwirte, sondern auch gut für die Umwelt.“

In der Entschließung selbst werden allerdings auch mögliche Negativfolgen thematisiert, wie eine mögliche Verschlechterung der Bodenqualität durch Düngerrückstände und Pestizide oder eine Abnahme der Wasserverfügbarkeit und -qualität (EP 2006d: 7). Während der Parlamentsdebatte zeigen die meisten Kommentare eine deutliche Unterstützung für die Inhalte der Entschließung bzw. für eine stärkere Förderung der Bioenergie generell. Einige, wie beispielsweise Eija-Riitta Korhola, eine Parteikollegin des Berichterstatters, schätzen die Umwelt- und Klimaperformanz von Biokraftstoffen allerdings skeptischer ein als Parish. Korhola vermutet in diesem Zusammenhang die Bedienung europäischer Landwirtschaftsinteressen als wahre Triebfeder des Kommissionsvorstoßes (EP 2006e):

„Deshalb wird es hier um Zuschüsse für die Landwirtschaft gehen und nicht um Kohlendioxid-effizienz oder Energieautarkie, solange die Kosten von flüssigen Biokraftstoffen eindeutig höher sind als die von konventionellen Kraftstoffen, die sie ersetzen sollen, bzw. wenn bei ihrer Erzeugung mehr fossile Energie verbraucht als aus ihnen gewonnen wird. Das ist der Stand der Dinge, insbesondere bei den landwirtschaftlich angebauten Energiepflanzen in den nordischen Ländern. (...) Wir brauchen bei flüssigen Biokraftstoffen eine ehrliche Lebenszyklusuntersuchung durch eine unabhängige, unparteiische Stelle.“

Die verabschiedete Entschließung hält allerdings für EU-Biomasse zur Energieerzeugung die bestehenden ‚Cross Compliance‘-Bestimmungen der Gemeinsamen Agrarpolitik für ausreichend „um sicherzustellen, dass die Artenvielfalt und die natürlichen Ressourcen wie Böden, Wasser und Luft nicht (...) beeinträchtigt werden und die Emission von Treibhausgasen tatsächlich verringert wird“ (EP 2006d: 8). Auf der anderen Seite fordert die Entschließung aber die Einführung „eines qualifizierten Marktzugangs für Biokraftstoffeinfuhren aus Drittstaaten wie Brasilien“ durch spezielle Sozial- und Umweltstandards, um die Ernährungssicherheit, die Artenvielfalt und die Funktion von Urwäldern als Kohlenstoffsenken sicherzustellen (EP 2006d: 11). Nachhaltige Biomasse-einfuhren sollen somit laut EP-Entschluss zwar eine gewisse Rolle spielen, das Gros sollte allerdings „in erster Linie aus den Mitgliedstaaten selbst stammen“ (EP 2006d: 6). Darüber hinaus betont der Entschluss eher den positiven Einfluss einer Förderung von Biokraftstoffen auf die Nahrungsmittelsicherheit, „indem sie bewirkt, dass Flächen in landwirtschaftlicher Nutzung bleiben“ (EP 2006d: 5). Die ebenfalls bei der EP-Aussprache anwesende Landwirtschaftskommissarin Fischer Boell lässt hier allerdings eine kritischere Position erkennen (EP 2006f):

„Unter umweltpolitischen Gesichtspunkten stimme ich zu, dass wir sorgsam darauf achten müssen, dass die Entwicklung des Non-Food-Sektors keine unerwünschten Auswirkungen hat. (...) Wir wollen den Non-Food-Sektor so entwickeln, dass er sich weder in der Europäischen Union noch in den Entwicklungsländern negativ auf die Agrar- und Lebensmittelindustrie oder die Lebensmittelpreise für die Verbraucher auswirkt. Auch das müssen wir sorgfältig kontrollieren.“

Im EP-Entschluss und der Aussprache im Plenum werden somit zahlreiche Punkte angesprochen, die für den Prozess zur EE-Richtlinie relevant sind. Auch wird, trotz der dominierenden Fürsprache, ein Konflikt zwischen klaren Befürwortern von Biokraftstoffen (v.a. PPE) und skeptischen bzw. zumindest zurückhaltenden Stimmen im EP (v.a. Grüne) deutlich. Innerhalb des Ausschusses wurde der Inhalt der Entschließung vor der Abstimmung im Plenum bereits seit Juli 2005 vielfach debattiert. Ferner führte der Berichterstatter mit anderen Ausschussmitgliedern Sondierungsmissionen nach Dänemark, Deutschland, Frankreich, Österreich und nach Großbritannien durch, was als „äußerst hilfreich bei der Erstellung des vorliegenden Berichts“ eingestuft wurde (EP 2006c). Der Bericht wurde am 22. Februar 2006 im Ausschuss ohne Gegenstimmen oder Enthaltungen angenommen und erhielt auch im Plenum nur 12 Gegenstimmen und ebenso viel Enthaltungen. Somit steht

eine deutliche Mehrheit der Parlamentarier, sowohl die direkt involvierten als auch das gesamte Plenum, klar hinter der Entschließung.

Das Leitgremium der EU – der **Europäische Rat** – kam am **23. und 24. März 2006 zur alljährlichen Frühjahrstagung** zusammen und legte dort die politischen Weichen für einen ambitionierten EE-Kurs Europas. So formulierten die Staats- und Regierungschefs erstmals ein konkretes über das Jahr 2010 hinausgehendes Biokraftstoffziel von 8% bis 2015 (Europäischer Rat 2006: 16). Zur Förderung der energetischen Biomassenutzung über 2010 hinaus fordert das Gremium außerdem die Ausarbeitung konkreter Vorschläge für politische Maßnahmen in den Sektoren Wärme- und Kälte, Elektrizität und Verkehr (Europäischer Rat 2006: 33). Diese sollen zur Erreichung eines EE-Anteils von 15% in der europäischen Energieversorgung bis 2015 beitragen (Europäischer Rat 2006: 16). Sämtliche künftigen Initiativen und Ziele müssten dabei allerdings „die Hoheit der Mitgliedstaaten über die primären Energiequellen uneingeschränkt wahren und die Mitgliedstaaten bei der Wahl des Energiemixes voll respektieren“ (Europäischer Rat 2006: 16). Der Europäische Rat signalisiert somit seine generelle Unterstützung für den von der KOM eingeschlagenen EE-Kurs, erinnert aber gleichzeitig deutlich an den Vorrang nationaler Kompetenzen bei der Wahl der genutzten Energieressourcen.

Hinsichtlich des Zustandekommens dieser Beschlüsse liegen keine Informationen vor. Was die Berücksichtigung der Interessen nichtstaatlicher Akteure sowie das EP anbelangt, lassen einige Reaktionen allerdings auf eine positive Rezeption der Tagungsbeschlüsse schließen (im Folgenden alles aus EurActiv 2007). So begrüßt beispielsweise die ‚European Wind Energy Association‘ (EWEA) den Vorschlag eines 15% EE-Ziels bis 2015 als einen „cautious step in the right direction“, fordert aus Gründen der Investitionssicherheit aber gleichzeitig eine längerfristige Zielsetzung über 2015 hinaus. Was das Biokraftstoffziel von 8% bis 2015 anbelangt, wird dieses von EuropaBio, dem europäischen Verband der Biotechnologieindustrien, ausdrücklich als positiv bewertet. Ein Vertreter des WWF vermisst unter anderem ein klares Bekenntnis zu einem harmonisierten und liberalisierten Stromnetz, welches für einen deutlichen Ausbau des EE-Stromanteils notwendig sei. Während sich die konservativen und sozialistischen bzw. sozialdemokratischen Lager des EP mit konkretem Feedback zurückhalten, begrüßen die Grünen die generelle Einsicht der Staats- und Regierungschefs (und der KOM), dass langfristige EE-Ziele notwendig seien. Dabei verleiht der grüne Abgeordnete Claude Turmes seiner Hoffnung Ausdruck, dass „the Commission and the Member States will match the rhetoric with real action“. Inwieweit diese Erwartung bestätigt wird, wird der folgende Prozessverlauf zeigen.

Ein zentrales beratendes Gremium zum Aktionsplan für Biomasse und der Biokraftstoffstrategie war das ‚**Biofuels Research Advisory Council**‘ (BIOFRAC), dessen Abschlussreport im **März 2006** veröffentlicht wurde („Biofuels in the European Union – A vision for 2030 and beyond“).<sup>182</sup> Die Gruppe wurde von der DG TREN im Jahr 2005 mit dem Auftrag ins Leben gerufen, konkrete Vorschläge für die künftige EU-Biokraftstoffpolitik zu entwickeln (Dontenville 2009: 37).

Diese sollte laut BIOFRAC Maßnahmen beinhalten, die einen Biokraftstoffanteil von 25% bis 2030 sicherstellen (DG JRC 2006: 6). Hintergrund dieser hohen und sehr konkreten Forderung ist die Überzeugung der Konsortiumsmitglieder, dass Biokraftstoffe „the only renewable alternative for existing vehicles“ darstellen (DG JRC 2006: 16). Auch folgende Zitate des BIOFRAC-Abschlussberichts legen nahe, dass sich nachhaltige Szenarien im Verkehrssektor in erster Linie auf Grundlage vorhandener Technologien verwirklichen lassen könnten:

---

<sup>182</sup> BIOFRAC wurde im Juni 2006 aufgelöst und unmittelbar vom Nachfolgegremium, der ‚European Biofuels Technology Platform‘ (EBTP), abgelöst. Die Einführung der EBTP wurde sowohl von Seiten der KOM (KOM 2005c: 21; KOM 2006c: 18) als auch vom Rat (Rat 2006b: 3) gefordert. Informationen zur Rolle der EBTP im Prozess folgen im Zuge der ersten Sitzung der Gruppe im Januar 2008.

„It seems likely that large-scale biofuel penetration is only possible if the existing engine technologies can be utilised.“ (DG JRC 2006: 15)

„In 2030, biofuels will mostly be used in internal combustion engines, as these technologies will still prevail.“ (DG JRC 2006: 18)

Am Rande widmet sich der Report auch alternativen Verkehrs- und Technologiekonzepten wie z.B. E-Mobilität, Car-sharing oder dem Ausbau des ÖPNV (DG JRC 2006: 14ff). Biokraftstoffe stellen allerdings laut BIOFRAC die aussichtsreichste Option eines nachhaltigen Verkehrskonzepts dar, wobei mehrfach das Potential von Biokraftstoffen der zweiten Generation hervorgehoben wird (DG JRC 2006: 4). Anders Røj, Vorsitzender von BIOFRAC und bei Volvo für das Thema Kraftstoffe zuständig, zeigt sich optimistisch, dass entsprechende Biokraftstoffe kurz nach 2010 die Marktreife erreichen (Røj 2007). Sie würden helfen, den drohenden Wettbewerb um Anbauflächen zu verkleinern und Kosten für CO<sub>2</sub>-Einsparungen zu reduzieren (DG JRC 2006: 4). Nachhaltiger Landnutzungsstrategien müssten allerdings unabhängig davon für Biokraftstoffe der ersten Generation sichergestellt werden, wobei der Abschlussreport diesbezüglich (neben der Energiesicherheit) auf die Vorteile der domestischen Biokraftstoffproduktion rekurriert (DG JRC 2006: 4).

Die Bedeutung von BIOFRAC (und der EBTP als Nachfolgegremium) ist aus mehreren Gründen als verhältnismäßig hoch einzustufen. Zunächst wurde die Gruppe von der DG TREN explizit als beratendes Gremium eingesetzt. Ferner wird der Abschlussbericht von der Generaldirektion Forschung herausgegeben und als offizielles KOM-Dokument nach außen kommuniziert. Ferner wird das politische Gewicht der Gruppe auch von dritter Seite bestätigt (z.B. Dontenville 2009: 41; Corporate Europe Observatory 2007) und schlägt sich – wie im Zuge der Analyse ersichtlich werden wird – auch inhaltlich im Kommissionsentwurf nieder. Dabei ist die Nachvollziehbarkeit von Debatten und Entscheidungen innerhalb von BIOFRAC allerdings als deutlich eingeschränkt zu bezeichnen. Über Sitzungen von Arbeitsgruppen und Ausschüssen liegen nur grobe Informationen hinsichtlich der Diskussionsinhalte vor, verfügbar sind lediglich finale Positionen sowie Präsentationen von Stakeholder-Veranstaltungen. Informationen über laufende Debatten waren nur intern abrufbar.

Was die Zusammensetzung des Gremiums betrifft, so hatten 15 der insgesamt 23 BIOFRAC-Mitglieder einen Industrieb Hintergrund (4 Automobilindustrie, 5 Öl- und Biokraftstoffindustrie, 2 Landwirtschaft, 2 Biotechnologie, 1 Chemieindustrie, 1 Forstwirtschaft). Daneben war ein Mitglied der Gruppe in einer nationalen Koordinierungsstelle für erneuerbare Energien tätig, zwei im Bereich Energie- und Umweltberatung und fünf in der Wissenschaft. Die akademische Neutralität der letztgenannten Gruppe muss allerdings zumindest angezweifelt werden, da bei diesen Akteuren teils enge Verbindungen zur Öl- und Biotechindustrie bestanden. Die Zusammensetzung von BIOFRAC ist somit als unausgewogen und „dominated by specific corporate interests“ zu bezeichnen, was sich auch in den Vorschlägen des Abschlussberichts widerspiegelt (Corporate Europe Observatory 2007). Akteure mit teils starkem wirtschaftlichen Interesse an der Beibehaltung des technischen Status quo (Automobilindustrie, Ölindustrie) sowie der Erschließung neuer Einnahmequellen (Landwirtschaft-, Biokraftstoff-, Chemie-, und Biotechnologienindustrie) hatten somit großes politisches Gewicht bei der Bewertung und Fortentwicklung der europäischen Biokraftstoffpolitik. Die Einschätzung des finalen Abschlussberichts, wonach BIOFRAC allen involvierten Arbeitseinheiten der Kommission eine ausgeglichene analytische Basis zur Entwicklung künftiger politischer Maßnahmen auf diesem Feld bieten könne, kann somit nicht bestätigt werden (DG JRC 2006: 31). Fraglich ist, ob diese „Interessenunwucht“ im Zuge der Vorarbeiten zum Kommissionsvorschlag durch die Einbeziehung von NGOs und neutralen wissenschaftlichen Akteuren noch ausgeglichen werden kann.

Nach Veröffentlichung des BIOFRAC-Abschlussberichts verliefen die folgenden Monate des Jahres 2006 vergleichsweise ereignislos, bis der **ITRE-Ausschuss** des EP am **1. Juni 2006 eine öffentliche Anhörung zur**

**Strategie für Biomasse und Biokraftstoffe** durchführte<sup>183</sup>. Die Anhörung sollte Input zur ausschussinternen Entwicklung eines Berichts zur Biokraftstoffstrategie und dem Aktionsplan für Biomasse liefern, welcher im Dezember 2006 als EP-Entschließung verabschiedet werden sollte. Neben 10 nichtstaatlichen Akteuren (2 Wissenschaft, 3 Unternehmen, 5 Industrieverbände), Mitgliedern des ITRE-Ausschusses und einem Vertreter der brasilianischen Regierung nahm auch Energiekommissar Piebalgs an der Anhörung teil.

Piebalgs hebt in seiner Präsentation insbesondere das THG-Minderungspotential von Biomasse bei der Stromproduktion und den hohen Beitrag zur Energieunabhängigkeit durch den Einsatz von Biokraftstoffen hervor (Piebalgs 2006). Bezüglich des letztgenannten Punkts prognostiziert Prof. Claus Felby von der Universität Frederiksberg (Dänemark), dass durch Produktionszuwächse 20% der landwirtschaftlichen Produktionsfläche in der EU für Biokraftstoffe genutzt werden könnte (Felby 2006). Ferner sei von einer baldigen kommerziellen Verfügbarkeit von Biokraftstoffen der zweiten Generation auszugehen. Prof. Popp vom Forschungszentrum Karlsruhe der Helmholtz-Gemeinschaft sieht allerdings zahlreiche Hürden hinsichtlich einer zeitnah Marktreife von ‚Advanced Biofuels‘, spricht sich aber dennoch für ein 20%-Biokraftstoffziel in der EU bis 2020 aus (Popp 2006). Auch Johannes Lackmann, Präsident des Bundesverbandes Erneuerbare Energie e.V., glaubt nicht an eine kurzfristige kommerzielle Verfügbarkeit von Biokraftstoffen der zweiten Generation. Das von ihm vorgeschlagene 10%-Biokraftstoffziel bis 2020 müsse daher primär mit heute verfügbaren Biokraftstoffen erreicht und durch eine verbindliche Mindestbeimischung durchgesetzt werden. Ferner fordert Lackmann bindende Nachhaltigkeitskriterien, insbesondere um ökologischen Schaden und soziale Verwerfungen in Entwicklungsländern, z.B. durch den Anbau von Palmöl, gering zu halten (Lackmann 2006). Marco Tulio Cabral, der Vertreter Brasiliens, macht in diesem Zusammenhang in seiner Präsentation deutlich, dass der Anbau und die Nutzung von Biokraftstoffen in seinem Land primär positive Folgen für Umwelt und Gesellschaft generiert hätten (Cabral 2006). Auch Andy Taylor von Ford Europe spricht sich für einen höheren Biokraftstoffanteil aus, rekuriert aber auch auf potentielle ökologische Nachteile und fordert, dass auf Grundlage des THG-Einsparpotentials verschiedener Produktionswege Biokraftstoffe durch variierende Steuererleichterungen gefördert werden sollten (also nicht durch eine verpflichtende Mindestbeimischung) (Taylor 2006). Als Repräsentant der ‚European Petroleum Industry Association‘ (EUROPIA) fordert Peter Tjan aus Kosten- und Verfügbarkeitsgründen eine Abkehr von einer verstärkten Bioethanolproduktion in Europa und eine Fokussierung auf Biodiesel (Tjan 2006). Gänzlich anders sieht dies Dominique Dejonckheere, Vertreterin der europäischen Landwirtschaftsindustrie, die sich für hohe Zölle für Biokraftstoffimporte und eine Importbeschränkung von 7% gemessen an der Gemeinschaftsproduktion des Vorjahres ausspricht (Dejonckheere 2006). Es bleibt festzuhalten, dass die Anhörung von einem klar biokraftstofffreundlichen Grundtenor geprägt ist, hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung allerdings noch viel Diskussionsbedarf erkennbar ist (z.B. bzgl. Umgang Importe, Höhe und Art Biokraftstoffziel, Ausmaß Nachhaltigkeitskriterien). Ferner fällt auf, dass, unter anderem auch auf wissenschaftlicher Seite, dass Potential von Biokraftstoffen der zweiten Generation unterschiedlich eingeschätzt wird.

Was die Öffentlichkeit der Anhörung betrifft, ist zunächst positiv hervorzuheben, dass die Agenda, der Teilnehmerkreis und deren Präsentationen online abrufbar sind. Nicht öffentlich verfügbar sind Informationen über mögliche Fragen und Diskussionen, die allerdings gemäß der folgenden Aussage eines Repräsentanten einer Umwelt-NGO ohnehin wenig bis gar nicht im Zuge von Anhörungen anzutreffen sind (ZGO 5: 11):

„It's a hearing, it's not a discussion, right? You don't have any kind of debate, I think, that is worth mentioning. So that's an example I think, where there is less interest in attending. Because it's just a report presentation, and then very, very little debate.“

---

<sup>183</sup> Sämtliche Informationen zur Anhörung (inkl. Agenda und Präsentationen) sind unter folgender URL verfügbar: [http://www.europarl.europa.eu/hearings/2006\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/hearings/2006_en.htm) (letzter Zugriff 3. September 2014).

Die zur Anhörung geladenen Vertreter repräsentierten unterschiedliche nichtstaatliche Perspektiven, wobei auch hier wiederum die mangelnde Berücksichtigung (zumindest) einer NGO-Sichtweise negativ auffällt. Nichtsdestotrotz erscheint die breite thematische Behandlung des Themenkomplexes Bioenergie dem bisherigen Prozessverlauf und dem Ziel des ITRE-Ausschusses bis Ende des Jahres eine Entschließung herbeizuführen angemessen. Die zeitlichen Rahmenbedingungen der Anhörung selbst sind allerdings als mangelhaft einzustufen, da sie realistischerweise keine Debatte zuließen (drei Panels mit jeweils 3-4 Expertenpräsentationen und einem Zeitbudget von 50-60 Min.). Inwieweit sich das Feedback der Anhörung in der EP-Entschließung wiederfindet wird bei deren Vorstellung thematisiert.

Wenige Tage nach der EP-Anhörung kam der **TTE-Rat am 8. und 9. Juni 2006** zusammen und thematisierte den Aktionsplan für Biomasse und die Biokraftstoffstrategie. So wird in den Schlussfolgerungen „die Rolle des öffentlichen Beschaffungswesens für die Förderung von Biomasse und ihrer verstärkten Nutzung, unter anderem durch die Förderung sauberer und energieeffizienter Fahrzeuge und die Nutzung erneuerbarer Energiequellen in Gebäuden“ unterstrichen (Rat 2006k: 4). Darüber hinaus sei ein zentrales Ziel der Bioenergienutzung Kosteneffizienz „bei maximaler Umweltfreundlichkeit“ sicherzustellen, was ein relatives Verhältnis zwischen diesen beiden Größen impliziert (Rat 2006k: 3). Kosteneffizienz schließt auch die Gewährleistung einer „langfristige[n] Finanzierungsgrundlage“ mit ein (Rat 2006k: 3). Insgesamt müsse bei der Förderung von Bioenergie ein integrativer Ansatz gelten, der in den Schlussfolgerungen wortreich aber wenig konkret wie folgt beschrieben wird (Rat 2006k: 3):

„Es gilt ein integrierter Ansatz, der Nachhaltigkeit, Auswirkungen auf Wachstum und Arbeitsplätze sowie Umweltfragen einschließlich Erhaltung der biologischen Vielfalt und soweit wie möglich Lebenszyklusanalyse in enger Zusammenarbeit mit allen relevanten Sektoren, unter anderem Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Abfallwirtschaft, Rechnung trägt und sozioökonomische, steuerpolitische, handels- und industriepolitische Fragen aufgreift.“

Ein solcher Ansatz müsse auch den Grundsatz der Subsidiarität berücksichtigen und so den Mitgliedstaaten die Wahl der „Instrumente zur Förderung von Bioenergie“ sowie die Festlegung spezifischer Ziele selbst überlassen (Rat 2006k: 3). Die Mitgliedstaaten sollen somit beispielsweise selbst darüber entscheiden, ob sie zur Erhöhung des Biokraftstoffanteils Steuererleichterungen oder eine verbindliche Mindestbeimischung bevorzugen. Bezüglich der Referenzen auf das Thema Nachhaltigkeit wird die Kommission in den Schlussfolgerungen ferner ersucht, „eine Diskussion über die Nachhaltigkeit von Biomasse (...) einzuleiten“ (Rat 2006k: 5). Hier müsse auch überprüft werden, „in welchem Maße der gesamte Lebenszyklus von Biokraftstoffen mit allen ihren Nutzungsphasen im Weltmaßstab zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen beitragen kann“ (Rat 2006k: 5). Zur Sicherstellung der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit sei ferner die Frage zu beantworten, „mit welchen einfachen und kosteneffizienten Maßnahmen“ diese durchgesetzt werden könne (Rat 2006k: 6). Neben dem Verkehrssektor wird ein kostengünstiger und nachhaltiger Einsatz von Biomasse explizit auch in den Bereichen Heizen und Kühlen sowie in der Stromerzeugung gefordert (Rat 2006k: 4). Wie von der Kommission vorgeschlagen, sind hinsichtlich der Balance zwischen einheimischer und importierter Biomasse auch die Mitgliedstaaten der Ansicht, dass hier „ein ausgewogener Ansatz gefunden werden“ müsse (Rat 2006k: 4). Die Relevanz der Schlussfolgerungen ergibt sich insgesamt eher aus den Aufträgen an die KOM denn aus der Formulierung konkreter Entscheidungen. Die meisten Punkte sind offen und wenig konkret formuliert und auch bestehende Konflikte (z.B. was denn ein „ausgewogener Ansatz“ für den Rat genau bedeutet) werden nicht aufgelöst.

In Bezug auf die Nachvollziehbarkeit des Zustandekommens der Schlussfolgerungen wird im Protokoll festgehalten, dass der Rat diese nach einleitenden Ausführungen von Energiekommissar Piebalgs wie im Vorhinein vom AS<sub>T</sub>V (und davor vom Ratsvorsitz) vorgelegt und ohne weitere Beratung annimmt (Rat 2006n: 7).

Das Zustandekommen der Schlussfolgerungen ist somit nicht zu rekonstruieren und die Nachvollziehbarkeit deutlich eingeschränkt.

Auch die folgende **Ratssitzung** in der Zusammensetzung der Umweltminister am **27. Juni 2006** widmete sich der Zukunft der europäischen Bioenergiepolitik. Hintergrund war der Auftrag des Europäischen Rates an KOM und Rat, „ein Bündel von Maßnahmen mit einem klaren Zeitplan auszuarbeiten, damit der Europäische Rat auf seiner Tagung im Frühjahr 2007 einen nach Prioritäten gestaffelten Aktionsplan annehmen kann“ (Rat 2006l: 2). Im Vermerk des Vorsitzes zur Sitzung wird unter anderem auf die zentrale Rolle von Biokraftstoffen verwiesen um die THG-Emissionen des Verkehrssektors zu minimieren (Rat 2006l: 2). Darüber hinaus wird die Nutzung erneuerbarer Energien, explizit auch die von Biokraftstoffen, als ein Leitziel „einer den Energieinteressen Europas dienenden Außenpolitik“ festgehalten (Rat 2006l: 1).

Weitere Informationen über relevante Inhalte der Sitzung liegen nicht vor, obwohl ein „Gedankenaustausch über das weitere Vorgehen im Zusammenhang mit den Initiativen zur Biomasse und zu den Biokraftstoffen“ auf Ministerebene stattgefunden hat (Rat 2006m: 6). Da nicht nur über den Verlauf sondern auch über die Ergebnisse der Orientierungsaussprache keine bzw. nur sehr oberflächliche Informationen vorliegen, ist die Verfügbarkeit von Informationen an dieser Stelle als sehr eingeschränkt zu bezeichnen. Lediglich die vom Vorsitz entwickelten Leitfragen der Aussprache sind verfügbar und zeugen von der inhaltlichen Relevanz der Aussprache. Zum einen wurde dort die Rolle der energetischen Biomassenutzung in einer künftigen europäischen Energiepolitik und andererseits Chancen und Risiken einer parallelen Erreichung bestimmter Umweltziele (z.B. Schutz der Biodiversität) thematisiert (Rat 2006l: 3).

Im Grünbuch vom 8. März 2006 kündigte die KOM einen intensiven Austausch mit Stakeholdern zur Ausgestaltung der künftigen europäischen Energiepolitik an. Ein zentrales Element dieser Strategie stellt die **öffentliche Konsultation zur Bewertung und Neuausrichtung der EU-Biokraftstoffpolitik** dar, die **zwischen April und Juni 2006** sämtlichen interessierten und/oder betroffenen Akteuren die Möglichkeit eröffnete, Ihre Positionen in den Prozess einzuspeisen. Es wurden insgesamt 144 Antworten an die Kommission gesandt, von denen 26 aus dem NGO-Bereich, 6 von wissenschaftlichen Einrichtungen, 14 von Mitgliedstaaten, 79 aus dem Industriesektor und 19 von Bürgern stammten. Inhaltlich lässt sich auf Grundlage der Zusammenfassung der Konsultation ein detailliertes Bild der zu diesem Zeitpunkt vorhandenen und dominierenden Positionen nachzeichnen (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006).

So beantworten sämtliche Stakeholder aus der Industrie die erste Leitfrage der Kommission, ob Biokraftstoffe über 2010 hinaus generell weiter gefördert werden sollten, positiv (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 4). Dies trifft auch auf diejenigen Industrievertreter zu, die nicht im Biokraftstoffsektor tätig sind (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 19). Voraussetzung sei aber die Sicherstellung einer nachhaltigen Produktion (v.a. im Sinne einer positiven THG-Bilanz im Vergleich zu konventionellen Kraftstoffen) sowie die kritische Berücksichtigung möglicher Auswirkungen auf andere Sektoren (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 4). Mit Ausnahme Dänemarks sprechen sich auch sämtliche (teilnehmenden) mitgliedstaatlichen Akteure für eine Fortführung der Biokraftstoffförderung aus, soweit dies kosteneffizient und ökologisch nachhaltig möglich ist (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 4). Hinsichtlich der Bewertung der beiden letztgenannten Voraussetzungen vertritt das britische Oberhaus die Auffassung, dass dies nur auf nationaler Ebene möglich sei und Kompetenzen im Bereich der Biokraftstoffpolitik daher dort angesiedelt sein müssten. Die dänische Regierung stellt hier noch deutlicher fest, dass „specific binding targets for biofuels are not consistent with the principles of subsidiarity and giving flexibility to Member States“ (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 4). Sehr viel kritischer als die Mitgliedstaaten – und erst recht als die Stakeholder aus der Industrie – beurteilen NGOs die

Fortsetzung des eingeschlagenen Weges. Wie zahlreiche Bürger, fordern die meisten Nichtregierungsorganisationen die Garantie einer nachhaltigen Biokraftstoffproduktion als Voraussetzung für weitere politische Unterstützung. Neben einer positiven THG Bilanz werden hier auch mögliche Effekte auf die Nahrungs- und Futtermittelverfügbarkeit, Entwaldung und eine Abnahme der Biodiversität als mögliche Probleme ins Feld geführt. Ferner wird auf positive ökologische Folgen einer raschen Markteinführung von Biokraftstoffen der zweiten Generation verwiesen, was von Seiten der teilnehmenden wissenschaftlichen Einrichtungen bestätigt wird, welche die Förderung der ersten Generation eher als „a step towards technological development of the second generation“ begreifen (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 5). Was die kommerzielle Verfügbarkeit von Biokraftstoffen der zweiten Generation angeht besteht allerdings noch ein hohes Maß an Ungewissheit (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 26):

„Most stakeholders do not give any views as to when the second generation will become cost-competitive because of the early stage of development or a lack of insight into technological development of second-generation biofuels. Some stakeholders expect the first large-scale commercial plant to be operational before 2010, followed by continued market growth. Some respondents expect the second-generation of biofuels to become cost-competitive with the first generation around 2015.“

Vor dem Hintergrund der Unsicherheiten hinsichtlich der nachhaltigen Erzeugung und Nutzung von Biokraftstoffen und der Verfügbarkeit von ‚Advanced Biofuels‘, fordern einige NGOs ein generelles THG-Reduktionsziel anstatt eines spezifischen Biokraftstoffziels über 2010 hinaus (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 19). Auch andere Teilnehmer der Konsultation verweisen wiederholt auf die „[u]ncertainty of environmental impacts of producing and using biofuels“ (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 7).

Der zweite Fragekomplex der Kommission entwickelt verschiedene Optionen hinsichtlich der konkreten Ziele und Fördermechanismen für Biokraftstoffe. Hier unterstützt die Mehrheit der antwortenden Akteure, insbesondere die Biokraftstoffindustrie (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 19), verbindliche und gleiche Ziele für die einzelnen Mitgliedstaaten „in order to have equal burden sharing“ (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 9). Auf Seiten der Mitgliedstaaten sprechen sich unter anderem Großbritannien, Dänemark und Irland gegen diese Herangehensweise aus, da so die nationale Ebene in ihrer Allokationsflexibilität der vorhandenen Bioenergieressourcen beschnitten würde und in einigen Staaten zu wenig Biomasse für hohe Ziele vorhanden sei. Auch einige NGOs und Bürger plädieren gegen eine Zielfestlegung und argumentieren, „that the support of biofuels should be suspended and completely revised after thorough assessment of the sustainability of biofuels“ (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 9). Diesbezüglich fordern insbesondere diejenigen Akteure aus der Industrie, die nicht in der Biokraftstoffproduktion involviert sind ein „overall assessment of biofuels impacts on land use, environment and other markets before setting new targets“ (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 19). Laut NGOs und Bürger-Input müssten auf Basis einer solchen Beurteilung und vor Einführung verbindlicher Ziele überzeugende Nachhaltigkeitskriterien entwickelt werden (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 9).

Hinsichtlich der konkreten Zielerreichung unterstützen wiederum die meisten Akteure, insbesondere industrielle Stakeholder, eine Beimischungsquote für Biokraftstoffe (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 9, 22). Dieser Option sind unter anderem das britische Oberhaus sowie die Regierungen Frankreichs, Lettlands, der Slowakei und der Niederlande positiv gegenüber eingestellt (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 10). Lettland und die britische Regierung bevorzugen allerdings indikative und somit nicht-verbindliche Ziele, wobei Großbritannien eine deutliche Berücksichtigung des THG-Einsparpotentials verschiedener Biokraftstoffe in der Zieldefinition fordert (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 19). Auf der anderen Seite favorisiert die österreichische Regierung ein steuerbasiertes Förderinstrument, wobei sich auch Deutschland und Frankreich diese Möglichkeit der Zieldurchsetzung zumindest offen halten möchten (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 10, 13). Diesbezüglich sind die meisten Akteure der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten selbst entscheiden sollten, ob Biokraftstoffe eher durch eine fixe Beimischungsquote oder durch Steuererleichterungen gefördert werden

(Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 13). NGOs setzen sich für eine Zieldefinition entweder auf Grundlage der eingesparten fossilen Energie oder der THG-Emissionsreduktionen durch Biokraftstoffe ein, „thereby strengthening the link between the key drivers for biofuels (as they see them) and the way targets are set“ (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 19). Akteure aus der Industrie sehen dies nur als langfristig realisierbar an, da eine entsprechende Zielüberprüfung neben der hohen Komplexität auch aufgrund der „limited data reliability“ nicht möglich sei (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 22). Eine Zielbestimmung auf Grundlage der eingesparten THG-Emissionen wird auch von der britischen und der niederländischen Regierung unterstützt, wobei sich Irland, die Slowakei und Frankreich für die Beibehaltung eines prozentualen Marktanteils als Zielkorridor einsetzen (zum damaligen Zeitpunkt 5,75% bis 2010). Vereinzelt wird auch die Forderung laut, im Zuge einer neuen Richtlinie auch andere Nutzungsmöglichkeiten erneuerbarer Energien im Transportsektor, wie z.B. E-Mobilität, zu berücksichtigen (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 12, 5).

Was die Festlegung konkreter Ziele und die zeitliche Dimension der Zielerreichung betrifft, spricht sich die Biokraftstoffindustrie deutlich für fixe Ziele aus. Die meisten Vorschläge aus dieser Stakeholder-Richtung schlagen einen Biokraftstoffanteil zwischen 8% und 15% bis 2015 und/oder 15% und 20% bis 2020 vor. Industrievertreter aus anderen Sektoren sind an dieser Stelle sehr viel zurückhaltender und formulieren keine konkreten Ziele. Die meisten NGOs sind ebenfalls kritisch bezüglich der Festlegung definitiver Ziele zu diesem Zeitpunkt, da ihrer Ansicht nach zunächst eine weitreichende Folgenabschätzung durchgeführt werden müsse, auf deren Basis Ziele im Folgenden formuliert werden sollten. Viele mitgliedstaatliche Positionen, explizit die von Deutschland, Irland, Lettland und Frankreich unterstützen die Formulierung neuer Ziele. Großbritannien spricht sich für ein 2015-Ziel aus und sieht darüber hinaus verbindliche Ziele als nicht valide bestimmbar an. Sowohl die Slowakei, die Niederlande und Dänemark schätzen eine Zielfestlegung zum damaligen Zeitpunkt als zu früh ein und fordern weitere tiefgehende Analysen. Diesbezüglich machen die Niederlande deutlich, dass zunächst Unsicherheiten hinsichtlich „feedstock availability (and prices) and the arrival date of 2nd generation technologies“ beseitigt werden müssten (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 21).

Ein weiterer Frageblock der Konsultation thematisiert die Einführung von Nachhaltigkeitskriterien und entsprechender Zertifizierungsmechanismen für Biokraftstoffe. Die meisten teilnehmenden Akteure unterstützen diese Forderung, nur wenige bringen allerdings konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung entsprechender Kriterien vor (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 8, 15). Einige verweisen in diesem Zusammenhang auf die bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich der Umweltfolgen von Biokraftstoffen oder rechtfertigen ausbleibende Empfehlungen durch generelle Zweifel an deren ökonomischer und ökologischer Effizienz (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 7, 24). Vergleichsweise klare Vorschläge bringt an dieser Stelle der WWF ein. So fordert die Umwelt-NGO unter anderem eine Beibehaltung und/oder Verbesserung der Boden- und Wasserressourcen bei der Produktion von Biomasse für die Kraftstoffherstellung in einem künftigen Kriterienkatalog zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Erhaltung von Kohlenstoffsenken und der Artenvielfalt setzt sich der WWF ferner für den Schutz von „high conservation value forests, floodplains, natural and semi-natural grasslands“ ein (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 17). Auch andere Teilnehmer der Konsultation unterstützen die Einführung von Kriterien und Zertifizierungsmechanismen zur Bewahrung der Artenvielfalt sowie bestimmter Landschaften und Ökosysteme wobei besonders häufig auf die Gefahr der Entwaldung in Entwicklungsländern verwiesen wird (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 15, 22).

Auf die Frage der Kommission, ob und inwieweit ein System zur Angabe der THG-Einsparungen von Biokraftstoffen im Vergleich zu konventionellen Kraftstoffen eingeführt werden soll, spricht sich eine Mehrheit der Antwortenden für eine „full-chain certification“ aus, also für eine Bewertung auf Grundlage einer Lebenszyklusanalyse (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 16, 17). Insbesondere von Seiten der NGOs und der Bürger

wird eine THG-Bewertung auf „‘soil to wheel’ basis“ als unabdingbare Voraussetzung für die weitere Nutzung von Biokraftstoffen gesehen (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 16). Auf der anderen Seite fordern zahlreiche industrielle Akteure, vor allem diejenigen aus dem Biokraftstoffsektor, die Erhebung von THG-Emissionen insofern zu begrenzen, als dass nur diejenigen berücksichtigt werden, die in direktem Zusammenhang mit dem genutzten Rohstoff stehen („feedstock certification“). Der Ansatz einer „full-chain certification“, der z.B. auch Emissionen durch den Transport der Biomasse berücksichtigt, würde aufgrund des Verwaltungsaufwands zu einem „intolerable increase in biofuels costs“ führen (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 16). Von Seiten der Mitgliedstaaten wird der von NGOs und Bürgern bevorzugte ganzheitliche Zertifizierungsmechanismus, auch als „well-to-wheel“-Ansatz (WTW) bekannt, von Großbritannien, Deutschland und den Niederlanden unterstützt (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 16f). In diesem Zusammenhang macht allerdings der Lebensmittelkonzern Unilever auf eine grundsätzliche Schwäche bisheriger Zertifizierungsansätze aufmerksam (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 14):

„Certification will not change the fact that for each ton of oil that is made unavailable for traditional users an additional ton of oil needs to be grown elsewhere.” Therefore, Unilever claims that a sustainability assessment should take into account at least the previous land use and the traditional end-use of the crops produced.“

Landnutzungsänderungen durch zunehmenden Biokraftstoffbedarf müssten somit laut Unilever in einem künftigen Zertifizierungssystem berücksichtigt werden. Unter dem Strich werden hier viele Unwägbarkeiten und Informationsdefizite hinsichtlich der THG-Bilanz von Biokraftstoffen deutlich, weshalb auch die Kommission die Notwendigkeit der Entwicklung eines „CO<sub>2</sub> calculation tool“ betont (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 24). In diesem Zusammenhang geben einige Stakeholder an, dass nur diejenigen Biokraftstoffe zu einem künftigen EU-Ziel hinzuzählen sollten, die bestimmte THG-Mindesteinsparungen gewährleisten und weitere ökologische Bedingungen (z.B. Schutz von Kohlenstoffsinken und der Biodiversität) erfüllen (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 24).

Als weitere relevante Themen bei der Entwicklung von Nachhaltigkeitskriterien wurde die Berücksichtigung der sozialen Dimension, der Umgang mit Biokraftstoffen der zweiten Generation sowie die Frage der Reichweite künftiger Kriterien (nur EU oder auch Drittstaaten) aufgeführt. Ohne konkrete Kriterien vorzuschlagen, führen einige NGOs und Bürger soziale Gefahren durch eine zunehmende Biokraftstoffnachfrage ins Feld, wie z.B. mögliche Auswirkungen auf Verfügbarkeit und Preis von Nahrungs- und Futtermitteln sowie potentielle Konflikte um Landbesitzrechte mit Vertreibungen in Drittländern als Folge (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 15, 17). Auch diese Risiken müssten durch künftige Kriterien abgedeckt werden. Hinsichtlich des KOM-Vorschlags, ein spezielles Fördersystem zur Honorierung von Biokraftstoffen der zweiten Generation zu schaffen, spricht sich eine große Mehrheit der antwortenden Akteure gegen ein entsprechendes Vorgehen aus, vor allem weil sich diese nach wie vor in der Entwicklungsphase befänden (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 17). Was das Thema der Reichweite der Kriterien angeht erachtet die europäische Landwirtschaftslobby die bereits existierenden Mechanismen der Gemeinsamen Agrarpolitik (v.a. ‚Cross Compliance‘-Anforderungen und ‚Good Agricultural Practice‘-Vorschriften) als ausreichend für Produzenten innerhalb der EU. Speziell entwickelte Nachhaltigkeitskriterien sollten daher nur für Importe gelten (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 14). Gegen diese Position stellt sich Brasilien als Europas wichtigster Importpartner für Bioethanol zu diesem Zeitpunkt. So gibt die Brasilien in seiner Eingabe an, „that WTO rules prevent sustainability criteria only to be developed for imports, since this can be regarded an illegal trade barrier“ (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 15). Gleichzeitig wird eine generelle Uneinigkeit unter den Teilnehmern der Konsultation hinsichtlich der Rolle von Importe in der künftigen Biokraftstoffversorgung Europas deutlich. So fordern insbesondere Vertreter der europäischen Bioethanolindustrie und der Rohstoffwirtschaft einen politischen Fokus auf europäische

Biomasse für die Herstellung von Biokraftstoffen (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 12). Auch in zahlreichen sonstigen Eingaben wird ein ausgewogenes Verhältnis zwischen heimischer Produktion und Importen favorisiert, wobei sich ebenso viele gegen jegliche Importbeschränkungen aussprechen (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 11, 12). Einige Stakeholder fordern gar eine Minderung bzw. Abschaffung der Importzölle für Biokraftstoffe bzw. für Biomasse für deren Produktion (Londo, Deurwaarder & Thuijl 2006: 7).

Insgesamt zeigt die Konsultation, dass zu diesem Zeitpunkt zu Kernfragen der künftigen Biokraftstoffpolitik vielfach stark abweichende Positionen und teilweise ein hohes Maß an Unsicherheit bestehen. Letztere spiegelt sich beispielsweise darin wider, dass der verbleibende Zeitraum bis zur kommerziellen Verfügbarkeit von Biokraftstoffen der zweiten Generation nicht genau bestimmt werden kann und die konkreten ökologischen und sozialen Folgen einer verstärkten Biokraftstoffnutzung in den Augen vieler Teilnehmer der Konsultation noch größtenteils ungewiss sind. Daher machen nur wenige Stakeholder konkrete Vorschläge für Nachhaltigkeitskriterien, wobei eine deutliche Mehrheit eine „full-chain certification“ im Sinne einer ganzheitlichen Erhebung der THG-Emissionen von Biokraftstoffen vom Feld bis in den Tank unterstützt. Auch spricht sich das Gros der 144 teilnehmenden Akteure für eine Weiterförderung von Biokraftstoffen aus. Hinsichtlich der Zieldefinition und der favorisierten Instrumente der Zielerreichung gibt es allerdings abweichende Positionen (*Zieldefinition*: z.B. Biokraftstoffziel als prozentualer Marktanteil vs. eingesparte fossile Energie/THG-Emissionsreduktion als Basis; *Zielerreichung*: z.B. Beimischungsquote vs. Steuererleichterungen). Auch was die Höhe eines künftigen Ziels, die Reichweite eines zu entwickelnden Zertifizierungssystems für die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen und die Rolle von Importen angeht weichen Positionen teils deutlich voneinander ab. Die Konsultation zeigt somit einerseits ein erstes grobes Mehrheitsbild hinsichtlich einzelner Punkte (z.B. mehrheitlich pro Biokraftstoffe). Andererseits werden zahlreiche Konfliktpunkte und Wissensdefizite deutlich, denen im Folgenden durch intensiven Austausch und die Generierung zusätzlicher Expertise begegnet werden muss.

Was die legitimatorischen Rahmenbedingungen der Konsultation angeht, so ist zunächst positiv hervorzuheben, dass jeder interessierte und/oder betroffene Akteur daran teilnehmen konnte. Ebenfalls positiv hervorzuheben ist die übersichtliche und ausgewogene Aufbereitung des Stakeholder-Feedbacks, wodurch Positionen, Konfliktpunkte und offene Fragen auch nach der Konsultation nach außen hin nachvollziehbar wurden. Obgleich die Einbeziehung der Antworten erst im Auswertungsteil dieser Prozessphase tiefgehend thematisiert wird, soll im Folgenden ein relevantes Zitat eines Interviewees mit einem NGO-Repräsentanten vorgestellt werden. Es wird einerseits deutlich, dass die Kommission generell große Freiheiten in der Berücksichtigung von Feedback hat und andererseits, dass die Positionen eben jener NGO auf ein positives Echo stießen (ZGO 5: 1f):

„I would find it difficult to judge on the importance of the consultations, because, in the end, it's people who launch the consultation, and receive the results, who have to decide what they do with it. They are obliged by law to do a consultation, they are not obliged by law to take into account all the elements of the consultation. (...) And specifically thinking again about the sustainability criteria for biofuels. And I think we did an input that was well received because when, I think it was ECN, the Dutch consulting firm that had the task to compile the inputs and write the report on that. And our input on how a sustainability scheme could look like was completely copied in the summary. So I think that was well received. And in the end we have seen that some of these elements have been taken into account in the sustainability scheme of the European Union.“

Hinsichtlich des thematischen Fokus der im Fragebogen angesprochenen Themen fällt auf, dass zu Beginn zwar die generelle Frage gestellt wird, ob die Förderung von Biokraftstoffen überhaupt weitergeführt werden soll, sich sämtliche weiteren Fragen allerdings bereits mit der konkreten Entwicklung einer künftigen Biokraftstoffpolitik der Union beschäftigen, was eine Vorfestlegung der Kommission – die ja bereits im Aktionsplan und der Biokraftstoffstrategie deutlich wird – nahelegt. Im Hinblick auf den bisherigen Prozessverlauf wäre die Durchführung dieser Konsultation im Zuge der Vorarbeiten zu den erwähnten KOM-Dokumenten

sinnvoller gewesen als zum jetzigen Zeitpunkt, wo der Handlungsspielraum aufgrund gefällter Entscheidungen bereits eingeschränkter ist (z.B. 8% Biokraftstoffanteil bis 2015 durch den Europäischen Rat).

Auch das erste **Treffen zu den National Biomass Action Plans (nBAP) am 6. Juli 2006** bewegte sich inhaltlich auf einer bereits sehr konkreten Policy-Ebene.<sup>184</sup> An dem von der DG TREN organisierten Meeting nahmen Vertreter mehrerer Generaldirektionen sowie einiger Mitgliedstaaten teil. Ziel war es, Erfahrungen aus nationalen Initiativen zur Förderung der energetischen Biomassennutzung zusammenzuführen und so offene Fragen und künftige Aktionsfelder in diesem Bereich für die Kommission zu identifizieren. Ferner informierten KOM-Mitarbeiter in ihren Präsentationen über den aktuellen Stand der kommissionsinternen Debatte.

So kündigt Hans van Steen (DG TREN) einen Gesetzesvorschlag zur Wärme- und Kälteerzeugung aus erneuerbaren Energien bis Ende 2006 an, wobei innerhalb der Kommission die Fragen, ob dieser Vorschlag konkrete Ziele enthalten sollte und wie hoch bzw. verbindlich diese sein sollten, noch ungeklärt waren (Steen 2006). Hinsichtlich der Förderung von Biokraftstoffen bekräftigt der Vertreter der DG AGRI die positive Einstellung der Generaldirektion zu dieser EE-Nutzung und betont unter anderem die Notwendigkeiten, die Nachfrage nach Biokraftstoffen zu stimulieren sowie Forschungsaktivitäten zur Entwicklung von (v.a. lignocellulose-basierten) ‚Advanced Biofuels‘ zu unterstützen. Im Zusammenhang mit dem letztgenannten Punkt rekurriert van Steen auf die zentrale Rolle von BIOFRAC und macht darüber hinaus auf folgende noch schwelende Fragen aufmerksam: Sollten Biokraftstoffziele für 2015 und 2020 festgelegt werden? Sollten Zertifizierungsinstrumente „better performing biofuels“ explizit honorieren? Wie soll die Entwicklung von Biokraftstoffen der zweiten Generation unterstützt werden?

Daneben präsentieren Vertreter Finnlands, Griechenlands, Deutschlands sowie der Niederlande Erfahrungen ihrer nationalen Biokraftstoff-Policies und ziehen insgesamt ein positives Fazit. Weiterhin fokussiert sich Joost van de Velde im Namen der DG ENVI in seiner Präsentation „Biomass for Energy to mitigate Climate Change“ auf CO<sub>2</sub>-Aspekte und hebt deutlich das vergleichsweise schlechte Abschneiden von Biokraftstoffen der ersten Generation im Vergleich zu alternativen Möglichkeiten der Energieerzeugung durch Biomasse hervor (v.a. Elektrizität durch Holzbiomasse) (Velde 2006). Gleichzeitig erkennt er das hohe Potential von lignocellulose-basierten Biokraftstoffen der zweiten Generation an, betont allerdings, dass sich diese noch in der Erprobungsphase befänden. Auch der Repräsentant von DG ENTR thematisiert die Leistungsfähigkeit dieser fortgeschrittenen Biokraftstoffe und nimmt aufgrund einer möglichen Nutzungskonkurrenz mit anderen Sektoren und Bedenken hinsichtlich der Energieeffizienz im Vergleich zu anderen energetischen Nutzungsarten eine eher skeptische Position ein (Wall 2006). Es bleibt festzuhalten, dass zu diesem Zeitpunkt innerhalb der Kommission sowohl bei eher technischen Fragen (z.B. Ziel 2015 und/oder 2020), aber durchaus auch bei grundsätzlicheren Themen zur weiteren Biokraftstoffpolitik (z.B. Umgang mit noch nicht kommerziell-verfügbaren ‚Advanced Biofuels‘) unterschiedliche Positionen vorliegen. Während die DG TREN und die DG AGRI hier eine progressiv biokraftstofffreundliche Position vertreten, kommen von Seiten der DG ENTR und vor allem von der DG ENVI auch kritische Stimmen.

Die Präsentationen der Anwesenden sowie die Fragen zur ‚Round Table Discussion‘<sup>185</sup> wurden im Nachhinein publiziert. Inhalte der Diskussionen während des Treffens wurden allerdings nicht veröffentlicht womit die Verfügbarkeit von Informationen unter dem Strich als eingeschränkt zu bezeichnen ist. Was den Teilnehmerkreis angeht, so war die DG TREN mit vier und die DGs AGRI, ENTR und ENVI jeweils mit einem Reprä-

---

<sup>184</sup> Zwei weitere Treffen der Gruppe fanden am 13. März 2007 sowie am 6. Februar 2008 statt.

<sup>185</sup> Leitfragen: Do you have ongoing activities for a BAP? Do you foresee major problems? Do you have any recommendations for the Commission regarding the implementation of the EU BAP?

sentanten vertreten. Ferner waren Beamte aus fünf Mitgliedstaaten anwesend (Finnland, Niederlande, Großbritannien, Deutschland, Griechenland). Im Zuge des Treffens wurden offene und konfliktäre Punkte der kommissionsinternen Debatte sowie der Erfolg nationaler Biomassepolitiken thematisiert (der Fokus lag somit nicht primär auf der technischen Ausgestaltung von Biomasseaktionsplänen, wie formell vorgesehen). Vor diesem Hintergrund wäre eine breitere Akteurseinbeziehung, mindestens in Form von Vertretern des EP, eventuell auch durch weitere Stakeholder aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, angemessen gewesen. Die organisatorischen Rahmenbedingungen der Tagung sind als positiv einzustufen, da genügend Raum für Diskussionen vorhanden war (Veranstaltung 9:30 bis 17:00 Uhr, 2x 30 Min. für Fragen zu Präsentationen und anderthalb Stunden für die ‚Round Table Discussion‘).

Knapp eine Woche nach dem Treffen zu Biomasseallokationsplänen wurde am **14. Juli 2006** mit dem Bericht „Criteria for sustainable biomass production“ – besser bekannt als **Cramer-Report** – eines der wichtigsten Grundlagedokumente des Prozesses zu Nachhaltigkeitskriterien veröffentlicht. Der Bericht wurde von der niederländischen Regierung in Auftrag gegeben und unter der Leitung von Jacqueline Cramer, Professorin für nachhaltige Unternehmensführung an der Universität Utrecht, zusammengestellt. Aufgabe und Ergebnis der Projektgruppe war es, Nachhaltigkeitskriterien für Produktion und Nutzung von Biomasse für die Energieerzeugung zu entwickeln (Cramer u.a. 2006: iii). Für folgende Themenblöcke präsentierte der Report zwei Kriterien- und Indikatorengruppen, eine für die unmittelbare und eine für die anvisierte Anwendung ab 2011: THG-Bilanz; Wettbewerb um Biomasse für Nahrungsmittel, lokale Energieversorgung, Arzneimittel, Baustoffe; Biodiversität; wirtschaftlicher Wohlstand; soziales Wohlbefinden; Umwelt. Im Zuge der Vorarbeiten zum Bericht wurde unter anderem eine Konsultation mit niederländischen Stakeholdern durchgeführt, von denen sich 88% für eine Berücksichtigung dieser Aspekte aussprachen. Ferner hielten 68% dieser Akteure einen Nachhaltigkeitstest für Biomasse für grundsätzlich möglich, vorausgesetzt adäquate Prüfkriterien wurden entwickelt (Cramer u.a. 2006: 26).

Hinsichtlich der Treibhausgasbilanz von energetisch genutzter Biomasse plädiert der Cramer-Report für sofortige Mindesteinsparungen von 30% im Vergleich zu fossilen Brennstoffen (ab 2011: 50%). Ferner soll bei der Höhe etwaiger Subventionen das spezifische THG-Einsparpotential berücksichtigt werden. Letzteres ist durch die Nutzung von Standardwerten für unterschiedliche Produktionsstufen und -ketten auf Grundlage einer Lebenszyklusanalyse zu identifizieren (Cramer u.a. 2006: 8). Die Standardwerte müssten dabei das „lower limit“ of the uncertainty margin for each standard chain“ widerspiegeln (Cramer u.a. 2006: 13). Allerdings müsse es auf Basis einer festgelegten Methode für Biomasseproduzenten oder -besitzer auch möglich sein, eine gegebenenfalls bessere THG-Performanz individuell nachzuweisen (Cramer u.a. 2006: 13). Generell seien bei Festlegung der Berechnungsmethode auch indirekte Landnutzungsänderungen zu berücksichtigen, was auch Konsens einer Konferenz mit weiteren Stakeholdern zur Thematik am 15. Juni 2006 war (Cramer u.a. 2006: 29):

„It is considered important to take into account indirect shift effects (cutting down forests elsewhere) in the greenhouse gas balance.“

Der zweite in einem künftigen Nachhaltigkeitssystem zu berücksichtigende Themenblock ist nach Ansicht der Projektteilnehmer der Wettbewerb um Biomasse für Nahrungsmittel, lokale Energieversorgung, Arzneimittel und Baustoffe. Hier müssten unmittelbar Berichtspflichten zur Überwachung der Verfügbarkeit von Biomasse für diese traditionellen Nutzungsbereiche entwickelt und angewendet werden. Dasselbe gilt für die regelmä-

ßige Kontrolle des wirtschaftlichen Wohlstands auf regionaler und nationaler Ebene, beispielsweise durch Indikatoren wie sie die ‚Global Reporting Initiative‘<sup>186</sup> vorschlägt. Um trotz vermehrter energetischer Biomasse-nutzung die Biodiversität nicht zu gefährden schlägt der Bericht das unmittelbar einzuführende Kriterium „No deterioration of protected areas or valuable ecosystems“ vor (Cramer u.a. 2006: 8). Als Indikatoren für dessen Einhaltung wird nahegelegt, dass der Anbau von Biomasse in (oder in der Nähe von) Umweltschutzgebieten sowie in Gebieten von ‚High Conservation Value‘ (HCV)<sup>187</sup> verboten wird. Ab 2011 soll zum Schutz des Ökosystems in besonders wichtigen Produktionsgebieten ferner ein Managementplan angefertigt werden, der unter anderem Informationen über mögliche Landnutzungsänderungen enthält (Cramer u.a. 2006: 9, 15).

Der fünfte Themenblock, der laut Cramer-Report in einem Zertifizierungssystem für nachhaltige Biomasse aufgegriffen werden sollte, ist das soziale Wohlbefinden, welches durch den Anbau von Biomasse nicht verschlechtert werden dürfe.<sup>188</sup> Unmittelbar zu überprüfende Indikatoren beziehen sich hier insbesondere auf die Erfüllung internationaler Verträge und Übereinkommen (z.B. von der ILO). Ferner müsse unter anderem nachgewiesen werden, dass das Gewohnheitsrecht indigener Bevölkerungsgruppen bezüglich der Nutzung von Land berücksichtigt wird und Unternehmen deutlich Abstand von Korruptions- und Bestechungszahlungen nehmen (z.B. durch Einhaltung der ‚Business Principles for Countering Bribery‘ von ‚Transparency International‘) (Cramer u.a. 2006: 8). Auch die Prüfkriterien des Themenbereichs Umwelt seien im Zuge eines neuen Zertifizierungsmechanismus unmittelbar anzuwenden. Die Projektteilnehmer schlagen hier vor, dass Biomasseproduktion auf lokaler Ebene keine negativen Auswirkungen entfalten dürfe, z.B. in Form einer Verschlechterung der Bodenqualität (u.a. durch Düngemittel oder Anbaumethoden möglich) oder der Wasserqualität bzw. -verfügbarkeit. Somit entwickelt der Cramer-Report unter dem Strich die bislang konkreteste Version für Nachhaltigkeitskriterien, von denen zahlreiche Punkte aus Performanzperspektive als ambitioniert zu bezeichnen sind (z.B. Kriterien zur Sicherstellung der sozialen Wohlfahrt). Hierbei fällt auf, dass sich diese nicht auf sämtliche Biomasse unabhängig von der Nutzungsform beziehen. Diesbezüglich führt der Bericht aus, dass ein Treffen zwischen einigen Projektteilnehmern und der Kommission stattgefunden habe, in dem die KOM Interesse am Thema gezeigt habe. Es wurde aber auch deutlich, dass in diesem Zusammenhang bislang noch keine konkreten Überlegungen innerhalb der KOM angestellt wurden (Cramer u.a. 2006: 2). Im Zuge der kommenden Monate nehmen institutionelle wie auch nichtstaatliche Akteure immer wieder Bezug auf den Cramer-Report, womit dieser als bedeutender Input im Prozess anzusehen ist.

Was die demokratischen Rahmenbedingungen des Reports bzw. des dahinterliegenden Prozesses angeht ist zunächst festzuhalten, dass Ausmaß und Qualität der zur Verfügung stehenden Informationen als hoch einzustufen sind. Gerade vor dem Hintergrund, dass es sich hier um ein Forum zur Generierung von Wissen handelte (was niedrigere Transparenzhürden impliziert als bei politischen und/oder partizipativ orientierten Zusammenkünften), sind die zahlreichen öffentlichen Informationen, unter anderem über die Projektteilnehmer sowie über Personen und Organisationen mit denen ein Austausch stattgefunden, positiv zu bewerten. Die hauptverantwortliche Projektgruppe war wie folgt zusammengesetzt: 2 Wissenschaft (u.a. Jacqueline Cramer), 2 NGO, 4 niederländische Regierung, 6 Privat- und Finanzwirtschaft. Ferner waren drei weitere Akteure von Umweltberatungsunternehmen sowie zwei aus der Wissenschaft in die inhaltliche Arbeit des Reports eingebunden. Eine Repräsentation unterschiedlicher Interessen war somit gegeben, weshalb die eigene Darstellung der Gruppe an dieser Stelle bestätigt werden kann (Cramer u.a. 2006: 2):

---

<sup>186</sup> Weitere Informationen zur ‚Global Reporting Initiative‘ unter: <https://www.globalreporting.org/Pages/default.aspx> (letzter Zugriff 19. Mai 2015).

<sup>187</sup> Es gibt insgesamt 6 HCV-Gebiete, u.a. „Rare, threatened, or endangered ecosystems, habitats or refugia“ (weitere Informationen unter: <http://www.hcvnetwork.org/about-hcvf/the-six-high-conservation-values>, letzter Zugriff am 8. September 2014).

<sup>188</sup> Folgende konkrete Bereiche des sozialen Wohlbefindens werden aufgeführt: Working conditions of workers, Human Rights, Property rights and rights of use, Insight into the social circumstances of local population, Integrity (Cramer u.a. 2006: 8).

„The project group has been put together with care to be a good representation of private companies, social organizations, financial institutions and the government.“

Ferner kam die Gruppe auch ihrer explizit festgelegten Aufgabe nach, Konsultations- und Kooperationsstrukturen mit den betroffenen Stakeholdern zu etablieren und sich so über den Teilnehmerkreis hinaus auszutauschen (Cramer u.a. 2006: 2). So wurden zwei Treffen mit Akteuren aus der Privatwirtschaft und dem NGO-Bereich organisiert „who indicated they felt committed to the process, but did not form part of the project group“ (Cramer u.a. 2006: 10). Ferner wurde die bereits angesprochene internetbasierte Konsultation durchgeführt, zu der 250 niederländische Stakeholder kontaktiert wurden, von denen letztlich 104 ihr Feedback einbrachten (Cramer u.a. 2006: 26). Auch fand am 15. Juni 2006 die ebenfalls bereits thematisierte Konferenz mit 72 Stakeholdern statt, auf der in sechs Arbeitsgruppen die Nachhaltigkeitskriterien besprochen und teils für den finalen Report nochmals abgeändert wurden (Cramer u.a. 2006: 28). In der vergleichsweise kurzen Projektlaufzeit von 6 Monaten (1. Januar 2006 – 1. Juli 2006) wurde somit auf vielen Ebenen Austausch mit zahlreichen Akteuren gesucht. Generell scheint nach Projektangaben so ein relatives einheitliches Meinungsbild zustande gekommen zu sein, wobei im Report auch darauf hingewiesen wird, dass NGO-Vertreter vielfach für striktere Kriterien eingetreten sind als letztlich verabschiedet (Cramer u.a. 2006: 23, 27). Trotz dieses insgesamt positiven Performanz- und Demokratiebildes ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Cramer-Report in erster Linie die niederländische Perspektive widerspiegelt.

Im gleichen Zeitraum wie der Cramer-Report wurde ebenfalls im **Juli 2006** die Studie **„How much bioenergy can Europe produce without harming the environment?“** der **Europäischen Umweltagentur** (engl. ‚European Environment Agency‘, EEA) veröffentlicht. In direkter Anlehnung an den Titel bestand das Ziel der Studie in einer Bestandaufnahme der für die Energieproduktion zur Verfügung stehenden Biomasse, ohne zusätzlichen Druck auf die Umwelt auszuüben. Auf Grundlage einer Sekundärliteraturanalyse gelangen die Autoren dabei zu folgendem Schluss (Wiesenthal 2006: 6):

„The study concludes that significant amounts of biomass can technically be available to support ambitious renewable energy targets, even if strict environmental constraints are applied. The environmentally-compatible primary biomass potential increases from around 190 million tonnes of oil equivalent (MtOE) in 2010 to around 295 MtOE in 2030.“

Im Vergleich zu 2003 (69 MtOE) sollte sich die verfügbare umweltverträgliche Menge an Biomasse für die Energieerzeugung somit mehr als vervierfachen (Wiesenthal 2006: 51). Insgesamt könnten in den neuen Mitgliedstaaten im Jahr 2030 rund 18% der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche für entsprechende Biomasseerzeugung ausgelegt werden, wobei in der EU-15 von 10% auszugehen sei (Wiesenthal 2006: 22). Die EEA geht davon aus, dass sich dieses zusätzliche Flächenpotential aus folgenden vier Quellen speist: geplante/prognostizierte Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik; Produktivitätszuwächse; Nutzung ehemals stillgelegter Flächen (set-aside areas); Abnahme der Flächen für Exporte, da von einer kontinuierlichen Steigerung des Wertes von Energiepflanzen bis 2030 ausgegangen wird (Wiesenthal 2006: 8). Gleichzeitig macht die Studie „some value judgements which limit the available potential, including the assumption that bioenergy crops should not be grown at the expense of food crops for domestic food supply“ (Wiesenthal 2006: 7). Folgende Faktoren, die teils auch ökologische Beschränkungen darstellen, werden im Bericht unter anderem genannt:

- Mindestens 30% der landwirtschaftlichen Fläche soll bis 2030 in jedem Mitgliedstaat im Sinne einer ökologisch orientierten Landwirtschaft genutzt werden (Wiesenthal 2006: 7)<sup>189</sup>
- Dauergrünland, Olivenhaine und beweidete Eichenhaine dürfen nicht für die Produktion von Biomasse zur Energieproduktion genutzt werden (Wiesenthal 2006: 8)
- Ungefähr 3% der intensiv genutzten landwirtschaftlichen Flächen in der EU müssen bis 2030 stillgelegt und in „ecological compensation areas“ umgewandelt werden (Wiesenthal 2006: 6)

---

<sup>189</sup> In Belgien, Luxemburg, Malta und den Niederlanden werden 20% zugrunde gelegt.

- Nur Energiepflanzen mit geringer Umweltbelastung dürfen genutzt werden (z.B. wenig Belastung der Boden- und Wasserqualität/-verfügbarkeit) (Wiesenthal 2006: 18)
- Geschützte Waldflächen bleiben erhalten

Die Ergebnisse der EEA-Studie werden wiederholt als Entscheidungs- bzw. Argumentationsgrundlage für zentrale Papiere und Foren des Prozesses herangezogen (z.B. in der Folgenabschätzung des Kommissionsvorschlages zur EE-Richtlinie oder im Zuge des dritten nBAP-Meeting). Gleichzeitig macht die EEA-Studie nur relativ allgemeine Aussagen zum potentiell verfügbaren Gesamtpotential von energetisch nutzbarer Biomasse bis 2030, was auch in folgendem Zitat kritisiert wird (ZGO 4: 26):

„The European Environmental Agency (...) did a bit of a more naive study on the technical potential of what's out there, without looking at how much of that is actually available, and how that's relevant to the economic operators we're talking about. The fact that somewhere out there, there is biomass doesn't mean that that's going to be available in a cost-effective way, to someone who needs it for a certain process. But their headline message of, “The stuff is out there”, was then used to say, “Well, if it's out there, we just need to make sure there is a market for it, and then we'll figure out how the whole thing works in practice.” Of course that didn't work.“

Weiterhin macht Sharman (2009: 34) darauf aufmerksam, dass die Ergebnisse der EEA-Studie die Einführung eines 10%-Biokraftstoffziels nicht explizit befürworten und somit missinterpretiert wurden „to suit the decision to confirm a mandatory 10% target“. Wie soeben dargestellt, ist im Report in der Tat nicht die Rede von Biomasse zur Erzeugung von Biokraftstoffen, sondern von verfügbarer Biomasse für sämtliche Formen der Energieerzeugung. Ferner wird als Projektionsjahr 2030 festgelegt und somit nicht das für eine künftige Richtlinie relevante Jahr 2020. Auch stützt sich die Studie auf zahlreiche Annahmen und berücksichtigt explizit keine Lebenszyklusanalysen der THG-Bilanz verschiedener Erzeugungs- und Produktionspfade verschiedener bio-energetischer Anwendungen. Die faktische Aussagekraft der EEA-Studie auf der einen und deren “Nutzung“ und Bedeutung im Prozess auf der anderen Seite stehen somit in Widerspruch zueinander.

Die Erarbeitung der Studie ist dabei nicht transparent nachvollziehbar, was aufgrund des rein akademischen Informationscharakters der Studie allerdings auch nicht notwendig erscheint. Das Autorenteam setzte sich aus drei Vertretern der EEA selbst sowie einem Mitarbeiter der ‚AEA Technology‘, einem Beratungsunternehmen für Nachhaltigkeitsfragen, zusammen. Inhaltlich basiert die Studie darüber hinaus auf drei Hintergrundpapieren, an denen Autoren aus der Wissenschaft (Öko-Institut, Alterra), einer internationalen Organisation ( ‚European Forest Institute‘) sowie dem bereits erwähnten Beratungsunternehmen mitgewirkt haben. Hinsichtlich der Fragestellung der Studie bleibt letztlich festzuhalten, dass ein Vorliegen dieser (bzw. ähnlicher) Studie(n) bereits für die Entwicklung der Biokraftstoffstrategie sowie des Aktionsplans für Biomasse hilfreich gewesen wäre.

Anders als das EEA-Paper konzentriert sich die Auftragsstudie **„Economic analysis of reaching a 20% share of renewable energy sources in 2020“ von August 2006** für die KOM nicht nur auf eine EE-Quelle, sondern nimmt sämtliche EE-Technologien und -Sektoren in den Blick. Das Ziel bestand dabei insbesondere in der Unterstützung eines „informed decision making on future RES targets and policy“ durch die Entwicklung eines „least-cost RES portfolio“ (Ragwitz u.a. 2006: 2).

Dazu werden auf Grundlage der FORRES 2020-Studie sowie der PRIMES- und Green-X-Modelle die (primär) ökonomischen Effekte eines 20%-EE-Anteils am Primärenergiebedarf im Jahr 2020 prognostiziert (Ragwitz u.a. 2006: 2). So gelangt die Studie unter anderem zum Ergebnis, dass eine kostengünstige Zielerreichung einen Anteil von 42,8% (2004: 13,6%) erneuerbaren Stroms am gesamten Stromverbrauch impliziert (Ragwitz u.a. 2006: 9). Obwohl hier wiederum ein hohes Kontingent marktnaher Technologien aus ökonomischer Sicht anzuraten wäre (z.B. Wasser- und Windkraft), spricht sich die Analyse, unter anderem zur Herbeiführung künf-

tiger Skaleneffekten, auch für die Förderung teurerer Technologien aus (z.B. PV oder geothermische Stromerzeugung) (Ragwitz u.a. 2006: 16, 23). Im Hinblick auf den Transportbereich kommt die Analyse zum Ergebnis, dass eine kosteneffiziente Erhöhung der EE-Quote in diesem Sektor einen hohen Anteil von Biokraftstoffen der zweiten Generation notwendig macht, die allerdings noch nicht wirtschaftlich verfügbar seien (Ragwitz u.a. 2006: 17). Trotzdem prognostiziert die Studie einen 10,6%igen Anteil von Biokraftstoffen im Transportsektor, von dem ca. 60% durch einheimische Biokraftstoffe der zweiten Generation, 30% durch Importe und nur ca. 10% durch einheimische Biokraftstoffe der ersten Generation gedeckt werden sollen (Ragwitz u.a. 2006: 9, 13). In der Wärmeproduktion schlägt die Studie für eine kosteneffiziente Erreichung des 20%-EE-Ziels eine Verdopplung des EE-Anteils in diesem Sektor von 8,4% im Jahr 2004 auf 16,3% im Jahr 2020 vor (Ragwitz u.a. 2006: 9). Unter dem Strich fällt auf, dass das Ergebnis der Analyse vor allem im Transportsektor in erster Linie auf einer theoretisch möglichen Technologie- und Marktentwicklung von Biokraftstoffen der zweiten Generation basiert, denn auf belastbaren Zahlen und Fakten.

Die Relevanz der Studie ergibt sich vor allem daraus, dass sie explizit als „input to the interservice group in the Commission that prepares the impact assessment for the consideration of post-2010 targets for renewable energy“ gedacht war (Ragwitz u.a. 2006: 2). Somit wird deutlich, dass zu diesem Zeitpunkt bereits eine neue ISG innerhalb der KOM zur Entwicklung eben jener EE-Ziele bestand, über deren inhaltliche Arbeit und Zusammensetzung allerdings keine weiteren Informationen verfügbar sind. Der Entstehungsprozess der Studie ist nicht transparent nachvollziehbar, wobei dies wiederum aufgrund der Funktion als wissenschaftliches Hintergrundpapier auch nicht (zwangsläufig) notwendig ist. Interessant erscheint die Tatsache, dass hier zum ersten Mal von einem 20% EE-Ziel im Jahr 2020 die Rede ist. Da es sich bei der Studie um ein Hintergrundpapier für die erwähnte ISG handelt ist somit davon auszugehen, dass diese Zielmarke innerhalb der KOM zu diesem Zeitpunkt bereits als favorisierte Option debattiert wurde. Das Autorenteam setzte sich aus fünf Repräsentanten wissenschaftlicher Einrichtungen (Fraunhofer-ISI, EEG) sowie drei Personen eines Beratungsunternehmens für Nachhaltigkeitsfragen (ECOFYS) zusammen. Thematisch scheint eine Wirtschaftlichkeitsanalyse der künftigen EE-Politik der EU vor dem Hintergrund des Anfang 2007 vorgestellten EE-Fahrplans zu diesem Zeitpunkt – also rund ein halbes Jahr vor Veröffentlichung des Fahrplans – angemessen. Unsicherheiten in der technologiespezifischen Entwicklung werden allerdings nicht deutlich genug kenntlich gemacht (v.a. im Biokraftstoffbereich).

Das Energie-Grünbuch vom 8. März 2006 sollte über das Jahr 2006 eine breite öffentliche Debatte über die künftige Ausgestaltung der europäischen Energiepolitik in Gang setzen (KOM 2006d: 4). Ein zentrales Element dieser (anvisierten) Debatte stellte die **öffentliche Konsultation zum Grünbuch** dar, die **zwischen dem 23. März und dem 24. September 2006** privaten und öffentlichen Akteuren offenstand.<sup>190</sup>

Inhaltlich macht mit 72,3% eine deutliche Mehrheit der Teilnehmer deutlich, dass sie Nachhaltigkeit als das wichtigste Ziel einer europäischen Energiepolitik definiert (gefolgt von Versorgungssicherheit mit 40,8% und Wettbewerbsfähigkeit mit 23,6%) (KOM 2006e: 58). Ferner bewertet eine klare Mehrheit der Antwortenden eine Erhöhung des EE-Anteils als die beste Option zur Diversifizierung der Energieversorgung sowie als wichtigste Strategie zur Bekämpfung des Klimawandels (u.a. im Vergleich zu Energieeffizienz, EU ETS, Erhöhung Kernkraft) (KOM 2006e: 52). Spezifische Mehrheitspositionen im Bereich der erneuerbaren Elektrizität beinhalten die Forderungen nach prioritärem und nicht-diskriminierendem Zugang für EE-Strom im Elektrizitäts-

---

<sup>190</sup> Die Ergebnisse der Konsultation werden in den KOM-Dokumenten SEC(2006) 1500 (KOM 2006e) sowie SEC(2006) 1719 (KOM 2007f) zusammengefasst, die somit die inhaltliche Basis der folgenden Ausführungen darstellen. Weitere Informationen zur Konsultation sind unter [http://ec.europa.eu/energy/strategies/consultations/2006\\_09\\_24\\_gp\\_energy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/strategies/consultations/2006_09_24_gp_energy_en.htm) zu finden (letzter Zugriff 17. September 2014).

netz, einem grenzüberschreitenden Netzausbau zwischen Mitglieds- und Drittstaaten sowie einer besseren Koordination auf europäischer Ebene. Zentrale Bestandteile der letztgenannten Position sind unter anderem einheitliche Netzzugangsbedingungen, verstärkte Rechtsetzung auf EU-Ebene sowie die Verbesserung der Markttransparenz. Auch spricht sich eine Mehrheit der Akteure, inklusive der meisten Mitgliedsstaaten, für die Möglichkeit des EE-Handels auf Länderebene aus, wobei einige Mitgliedstaaten (insbesondere UK) diesem Ansatz aus Gründen der nationalen Autonomie kritisch gegenüberstehen (KOM 2006e: 22). Die Festsetzung langfristiger EE-Ziele wird von 61,2% der Antwortenden unterstützt, wobei konkrete Vorschläge zwischen 20% in 2020 und 50+X% für den Zeitraum 2040 bis 2050 rangieren (KOM 2006e: 54; KOM 2007f: 4). Auch werden die Zielvorstellungen des Europäischen Rates von März 2006 – 15% EE-Anteil und 8%-Biokraftstoffziel – mehrheitlich unterstützt. Gleichzeitig gibt es keine Einigkeit bezüglich der Frage, inwieweit verbindliche Ziele unterstützt werden, wobei hier insbesondere einige Mitgliedstaaten kritische Positionen vertreten (KOM 2006e: 4). Unter dem Strich wird somit eine positive Grundeinstellung zu EE deutlich, wobei die Antworten wenig konkret sind. Unterschiedliche Positionen tauchen vor allem bei Fragen der Harmonisierung des europäischen Energiemarktes sowie der Höhe und der Verbindlichkeit künftiger EE-Ziele auf.

An der Konsultation haben insgesamt 1516 Akteure teilgenommen, wobei die überwiegende Mehrheit der Antworten von EU-Bürgern (1282) und nur ein kleiner Teil von staatlichen Stellen oder nichtstaatlichen Stakeholdern stammte (234). Eine Gruppe von 164 Teilnehmern der Konsultation sendete neben dem Online-Fragebogen auch eine schriftliche Eingabe an die KOM zurück. Aus Transparenzperspektive negativ einzustufen ist hier der Umstand, dass nur über jene 164 schriftlichen Eingaben eine detaillierte Akteursaufschlüsselung stattgefunden hat.<sup>191</sup> Hier haben neben 91 Verbänden und Privatfirmen 22 NGOs, jeweils 18 Mitgliedstaaten (inkl. Rumänien)<sup>192</sup> und öffentliche Instanzen (z.B. Energieagenturen), 10 internationale bzw. zwischenstaatliche Organisationen und fünf Privatpersonen teilgenommen. Privatwirtschaftliche Stakeholder haben somit die Möglichkeit der schriftlichen Eingabe stärker genutzt als andere staatliche oder nichtstaatliche Akteure. Die meisten der vom Grünbuch vorgeschlagenen Oberthemen für eine künftige europäische Energiepolitik – neue Netzverbindungen oder die Festlegung eines EE-Oberziels – wurden zwar unterstützt, im Detail fand aber wenig Konkretisierung statt (bis auf die Nennung von Zielvorstellungen). Ein Grund dafür ist in den sehr allgemeinen Fragen des Online-Fragebogens und der wenig konkreten Vorstellung von Handlungsalternativen zu sehen. Dies bestätigt eine Sorge, die im Zuge der Vorstellung des Grünpapiers aufkam: Durch unklare Formulierungen sowie die mangelhafte Entwicklung verschiedener Optionen kann das Dokument nur sehr beschränkt seine anvisierte Funktion eines „consultation document“ als Basis für eine breite Energiedebatte erfüllen.

Noch während der Konsultationsphase führte der **ITRE-Ausschuss des EP am 12. September 2006 eine öffentliche Anhörung zum Energie-Grünbuch** durch (KOM 2006e).<sup>193</sup> Während der Anhörung stellten 10 Personen die Positionen ihrer jeweiligen Organisationen zum Grünbuch vor (3 Energieerzeuger, 2 nationale Energieagenturen/-regulierer, 2 Wissenschaft, 2 NGO, 1 KOM). Das Interessen- bzw. Perspektivenspektrum der vom ITRE-Ausschuss geladenen Personen bzw. Institutionen ist somit als ausgewogen zu bezeichnen. Auch ist es aus demokratischer Sicht zu begrüßen, dass der federführende Ausschuss zur EP-Entscheidung zum Grünbuch (wird im Dezember 2006 vom Plenum beschlossen), unterschiedliche Interessen und Standpunkte im internen Positionierungsprozess anhört.

---

<sup>191</sup> Eine schriftliche Anfrage an die DG Energie zur Zusammensetzung der restlichen Stakeholder vom 24. Januar 2014 blieb unbeantwortet.

<sup>192</sup> Rumänien war zum damaligen Zeitpunkt noch kein EU-Mitglied.

<sup>193</sup> Weitere Informationen hierzu können unter [http://www.europarl.europa.eu/hearings/2006\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/hearings/2006_en.htm) abgerufen werden (letzter Zugriff 17. September 2014).

Inhaltlich wird die Notwendigkeit neuer Ansätze im Transportbereich, ohne die explizite Nennung von Biokraftstoffen, als „key component“ einer zu entwickelnden europäischen Energiepolitik bezeichnet (KOM 2006e: 9). Ferner unterstützen die anwesenden Vertreter der Energieversorger von E.ON und Statkraft eine stärkere marktbasiertere Vereinheitlichung von EE-Unterstützungsmechanismen auf EU-Ebene um Wettbewerbsverzerrungen und Ineffizienzen zu beseitigen und ein „equal playing field“ zu schaffen. Als Vertreterin von Clingendael, einem niederländischen Think-Tank für internationale Beziehungen, setzte sich Frau van der Linde in ihrer Präsentation für eine Mischung aus regulativen und marktbasierter Instrumenten bei der EE-Unterstützung ein. Nur so könnten die Interessen des Marktes und der Öffentlichkeit gleichermaßen berücksichtigt werden. Hinsichtlich der Ausgestaltung künftiger EE-Ziele sind sich die Anwesenden hinsichtlich der Notwendigkeit eines stabilen Investitionsrahmens von 15 bis 20 Jahren einig. Mark Johnston von Greenpeace Europe formuliert in diesem Zusammenhang außerdem die Forderung nach einem EE-Ziel von 35% bis 2020 sowie einem sektorspezifischen 25%-Anteil für Heizen und Kühlen aus erneuerbaren Quellen, was von der Kommission als „strong requests“ eingestuft wurde (KOM 2006e: 8). Die Vertreterin von Clingendael macht ferner deutlich, dass sie eine Kompetenzverschiebung bei der Festlegung des Energiemixes von nationaler auf EU-Ebene befürwortet und das hier eine Debatte geführt werden müsse. Unterschiedliche Positionen werden somit auf sämtlichen thematisierten Feldern deutlich.

Die meisten relevanten Dokumente der Anhörung sind öffentlich verfügbar (Agenda, Vorträge, Stellungnahmen, Positionspapiere). Informationen über eventuell stattgefundenen Diskussionen (für die in der Agenda Zeit eingeplant war) werden allerdings nicht bereitgestellt. Thematisch widmete sich die Konsultation den Oberfragen, wie zusätzliche Investitionen in den europäischen Energiemarkt generiert werden können und welche Inhalte im Grünbuch konkret fehlen. Die im Zuge der Anhörung vorgebrachten Punkte zeigen allerdings, dass dieser Fokus sehr weit gegriffen war, vor allem vor dem Hintergrund des ebenfalls inhaltlich eher abstrakten Grünbuchs. Mehrere Anhörungen zu spezifischeren Fragestellungen (z.B. pro/kontra Vereinheitlichung EE-Unterstützungsmechanismen, Höhe/Ausgestaltung EE-Ziel(e) etc.) müssten somit in den kommenden Monaten folgen. Die zeitlichen Ressourcen der Veranstaltung sind, gerade hinsichtlich des Aufkommens einer Debatte, als sehr knapp zu bezeichnen (2 Panels zu jeweils 1:45 Stunden mit je 4 Vorträgen und Diskussion).

Zehn Tage nach der Anhörung des ITRE-Ausschusses führte die **Kommission am 22. September 2006** ebenfalls eine **öffentliche Anhörung zum Energie-Grünbuch** durch. Die tagesfüllende Veranstaltung (09:30-16:45) behandelte inhaltlich die Fragen, wie eine europäische Energievision in den nächsten Jahren aussehen und ein sicherer und wettbewerbsfähiger Energiebinnenmarkt geschaffen werden könnten (KOM 2006e: 9f). An der Veranstaltung nahmen 450 Personen teil, wobei davon 25 aktiv in die Panels zu den Leitfragen der Anhörung eingebunden waren (wie diese Einbindung stattfand, ob durch Vorträge, Paneldiskussionen o.ä. wird nicht angegeben) (KOM 2006e: 9).<sup>194</sup> Obgleich diese 25 Personen durchaus unterschiedliche staatliche bzw. nichtstaatliche Perspektiven widerspiegeln, fällt eine Dominanz industrieller bzw. unternehmerischer Interessen auf (12). Auf der anderen Seite waren in diesem Kreis nur eine NGO und keine wissenschaftliche Einrichtung vertreten.<sup>195</sup> Die Kommission hat hier somit bewusst einen starken Fokus auf die Teilnahme regelungsbetroffener Akteure mit hoher technischer Expertise gelegt.

Da keinerlei öffentlich zugängliche Protokolle oder anderweitige inhaltliche Informationen über die Veranstaltung verfügbar sind, muss hier auf die oberflächlichen Ausführungen des Arbeitspapiers der KOM zum Energie-Grünbuch zurückgegriffen werden (KOM 2006e). Demnach sei man sich über die Notwendigkeit neuer

---

<sup>194</sup> Weitere Informationen zur Anhörung sind auf der Agenda unter folgender URL zu finden: [http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006\\_09\\_22\\_hearing/2006\\_09\\_22\\_hearing\\_agenda\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_09_22_hearing/2006_09_22_hearing_agenda_en.pdf) (letzter Zugriff 19. Mai 2015).

<sup>195</sup> Gruppe wie folgt zusammengesetzt: Nationale Ministerien (2), internationale Organisationen (2), Industrie/Unternehmen (5), Interessenverbände Energie/Wirtschaft (7), Gewerkschaft (1), Energieregulierungsbehörde (1), MEP (4), KOM (2), NGO (1).

grenzüberschreitender Netzverbindungen einig gewesen. Ferner war offensichtlich das Subsidiaritätsprinzip in der Energiepolitik ein wichtiges Thema, wo die „most effective balance between responsibilities at EU level and at the level of Member States“ allerdings noch gefunden werden müsse (KOM 2006e: 9). Ferner wurde die Rolle der Atomkraft als Teil eines nachhaltigen Energiemixes in der künftigen europäischen Energiepolitik debattiert, wobei hier noch keine Einigung erreicht und daher eine Weiterführung der Debatte anzustreben sei (KOM 2006e: 9).

Obwohl die Tatsache, dass die KOM eine öffentliche Anhörung zum Grünbuch durchgeführt hat aus demokratischer Sicht grundsätzlich positiv zu bewerten ist, mindert sich deren legitimatorische Wirkung aufgrund des unausgeglichene Teilnehmerfeldes sowie der mangelhaften Veröffentlichung von Informationen deutlich. Ferner sollte an dieser Stelle hinsichtlich der sehr allgemein formulierten Fragestellungen der Anhörung der Umstand bedacht werden, dass die Publikation des Energie-Grünbuchs bereits ein halbes Jahr zurückliegt und seitdem im Zuge zahlreicher Foren konkrete Konfliktpunkte aufkamen. Der Diskussionsbedarf könnte somit bereits sehr viel spezifischer umrissen werden als die hier aufgeworfene Frage nach einer gewünschten zukünftigen europäischen Energiepolitik vermuten lässt.

Neben der Anhörung zum Energie-Grünbuch gab der **ITRE-Ausschuss** auch eine **Studie zum künftigen Potential erneuerbarer Energieressourcen** in Auftrag, die ebenfalls im **September 2006** veröffentlicht wurde („Security of Energy Supply - The potential and reserves of various energy sources, technologies furthering self-reliance and the impact of policy decisions“).

Die Studie entwickelt unterschiedliche Energieszenarien und stellt deren Vor- und Nachteile sowie notwendige politische Schritte zu deren Realisierung vor. So wird neben einem ‚business as usual‘ und einem ‚nuclear scenario‘ auch eine EE-Vision entwickelt. Diese weist hinsichtlich des Ausbaus des erneuerbaren Stromanteils unter anderem auf die Notwendigkeit neuer Energiepartnerschaften mit Nordafrika zur solarthermischen Elektrizitätserzeugung hin (Lechtenböhrer u.a. 2006: 63). Ferner empfiehlt die Studie zur Erhöhung des EE-Anteils im Gebäudesektor klare Zieldefinitionen und konkrete Instrumente (z.B. EE-Verpflichtungen in Bauordnungen) (Lechtenböhrer u.a. 2006: 81). Für den Transportbereich macht die Analyse deutlich, dass Biokraftstoffe der zweiten Generation noch nicht kommerziell zur Verfügung stehen, ein langfristiger Biokraftstoffanteil von 17% am gesamten Kraftstoffverbrauch bis 2030 allerdings möglich erscheint (Lechtenböhrer u.a. 2006: 27). Dazu seien allerdings eine verbindliche Zieldefinition sowie die Festsetzung ökologischer Nachhaltigkeitskriterien für die EU und für Exportländer notwendig, unter anderem zum Schutz der Biodiversität sowie der Boden- und Wasserqualität (Lechtenböhrer u.a. 2006: 78, 81). Aufgrund der begrenzten Agrarfläche in der EU sowie der vergleichsweise schlechten Energiebilanz europäischer Energiepflanzen sei eine importorientierte Strategie darüber hinaus „the only future option“ um den Biokraftstoffanteil nachhaltig zu erhöhen (Lechtenböhrer u.a. 2006: 78). Dabei müsse allerdings die drohende Entwaldungsproblematik in wichtigen Exportländern und -regionen entsprechender Biomasse, z.B. in Malaysia, Indonesien und dem Amazonasgebiet, berücksichtigt werden (Lechtenböhrer u.a. 2006: 78). Unter dem Strich geht das Paper von einem realisierbaren EE-Anteil von 20% bis 2020 und 35% bis 2030 in der EU aus, wozu allerdings ein „substantial restructuring of the whole energy system“ und damit einhergehend hohe Investitionen notwendig seien (Lechtenböhrer u.a. 2006: 79).

Die Studie wurde vom Wuppertal Institut und dem finnischen ‚Government Institute for Economic Research‘ verfasst und basiert einerseits auf der Aufbereitung und Bewertung von vorhandenem Wissen und andererseits auf eigenen Modellrechnungen (Lechtenböhrer u.a. 2006: v). Da es sich um ein wissenschaftliches Papier handelt, sind sowohl der einseitige Hintergrund der Verfasser als auch die mangelnde Nachvollziehbarkeit des Entstehungsprozesses der Studie gerechtfertigt. Auch das Thema, dass sich bereits sehr viel spezifischer auf

einer Realisierungs- und Policy-Ebene bewegt, erscheint dem Zeitpunkt angemessener als beispielweise im Fall der KOM-Anhörung.

Ein weiterer wissenschaftlicher Input ist im **Abschlussreport des TNO-Projekts vom 31. Oktober 2006** zu sehen („Review and analysis of the reduction potential and costs of technological and other measures to reduce CO<sub>2</sub>-emissions from passenger cars“). Das nach dem Hauptauftragnehmer ‚TNO Science and Industry‘ benannte Projekt war eine Auftragsstudie der DG Umwelt und stellte in erster Linie einen Literaturüberblick zum technologischen und wirtschaftlichen Potential verschiedener Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Reduktion im Transportsektor dar (Smokers u.a. 2006: 5). Diesbezüglich kommt der Report zum Schluss, dass Biokraftstoffe der zweiten im Vergleich zur ersten Generation „greater GHG benefits and greater cost-effectiveness“ bereithielten, gleichzeitig aber „not yet commercially available“ seien (Smokers u.a. 2006: 164). Letzteres sei frühestens ab 2012 der Fall (Smokers u.a. 2006: 177). Ferner spricht sich die Analyse für einen ausgewogenen Ansatz zwischen importierter und domestisch produzierter Biomasse zur Biokraftstoffproduktion aus, da durch Importe die Kosten für THG-Emissionsreduktionen im Transportbereich abnehmen (Smokers u.a. 2006: 177).

Das TNO-Projekt umfasste, neben der Erstellung des Abschlussreports, auch mehrere beratende Kontakte mit institutionellen wie auch mit nichtstaatlichen Stakeholdern (u.a. mit einer ISG der KOM sowie mit CARS21) (Smokers u.a. 2006: 25). Über jene Verbindungen liegen allerdings keinerlei Informationen vor, was die Nachvollziehbarkeit des gesamten Projekts stark einschränkt. Projektpartner waren neben ‚TNO Science and Industry‘ zwei Forschungseinrichtungen (das ‚Institute for European Environmental Policy‘ sowie das ‚Laboratory of Applied Thermodynamics‘). Die Zusammensetzung des Projektkonsortiums ist somit vor dem Hintergrund des primär analytischen Auftrags als angemessen zu bezeichnen, wohingegen die mangelnde Transparenz von Kontakten der Gruppe aus demokratischer Sicht negativ bewertet werden muss.

Ein aus Demokratieperspektive ungleich wichtigeres Prozesselement stellte die **öffentliche Konsultation der DG TREN zu Heizen und Kühlen aus erneuerbaren Energiequellen** dar, an der **zwischen dem 8. August und dem 6. Oktober 2006** sämtliche interessierten Akteure teilnehmen konnten. Eine Zusammenfassung der Befragung wurde von der Gemeinsamen Forschungsstelle der KOM im November 2006 veröffentlicht. Aus diesem Überblick wird ersichtlich, dass von den 117 gültigen Antworten 65, und somit mehr als die Hälfte, von Akteuren aus dem privatwirtschaftlichen Bereich stammten (Unternehmen und Interessenverbände). Daneben haben 31 Privatpersonen, acht NGOs bzw. „non-profit associations“, sieben Akteure bzw. Institutionen aus der Politik, vier wissenschaftliche Einrichtungen sowie zwei „EU funded project/Working groups“ an der Konsultation teilgenommen. Dabei ordneten sich die Antwortenden hinsichtlich ihres Hintergrunds folgenden Sektoren zu: 20% Holzwirtschaft, 28% EE-Sektor, 29% konventionelle Energien, 23% andere Industrie-sektoren (Mercier & Peteves 2006: 2f). Die insgesamt 14 Fragen der Konsultation waren deutlich auf Feedback für die Ausarbeitung eines neuen europäischen Ansatzes für das Heizen und Kühlen aus erneuerbaren Energiequellen ausgelegt, ohne dabei deterministisch bestimmte Ziele oder Instrumente vorzugeben (Mercier & Peteves 2006). Dieser Ansatz ist auch vor dem Hintergrund des bisherigen inhaltlichen Prozessverlaufs zu begrüßen, da dieser eine breite Unterstützung für jenen EE-Bereich aufgezeigt hat. Inhaltlich werden folgende Fragen gestellt: Was sind die Hürden für einen höheren K&W-EE-Anteil? Sind Initiativen auf EU-Ebene angemessen? Welche Unterstützungsmechanismen sind erfolgreich und was sind Erfolgsfaktoren? Was wären potentielle positive wie negative ökologische, ökonomische und soziale Effekte eines höheren K&W-EE-Anteils? Was wäre eine angemessene Zieldefinition (Höhe und Art)?

Generell ist eine deutliche Mehrheit der Antwortenden der Ansicht, „that an initiative on heating and cooling from renewable energy sources should be undertaken at the EU level“ (Mercier & Peteves 2006: 7). Kritische

Töne kommen hier vor allem aus dem Lager der Holzwirtschaft und von Seiten der konventionellen Energieindustrie. Sie bezweifeln die Notwendigkeit und die Umsetzbarkeit politischer Initiativen auf EU-Ebene in diesem Bereich und weisen auf „the local dimension, the complexity and diversity of this sector across the EU“ hin (Mercier & Peteves 2006: 9). Andere wiederum rekurrieren gerade aufgrund jener Diversität und der großen nationalen wie lokal-regionalen Unterschiede in Europa auf das Erfordernis eines harmonisierten Ansatzes in diesem EE-Feld auf EU-Ebene (Mercier & Peteves 2006: 8f). Als wichtigste EU-Strategien werden zum einen unterstützende Maßnahmen (v.a. weniger administrative Hürden, klare gesetzliche Verpflichtungen z.B. im Gebäudebereich) und zum anderen die Festsetzung klarer Ziele genannt (Mercier & Peteves 2006: 8). Für den letztgenannten Punkt sprechen sich neben Vertretern öffentlicher Einrichtungen, Behörden und der EE-Industrie auch Bürger und Verbände aus. Insbesondere die Holzwirtschaft und die konventionelle Energieindustrie stehen einer deutlicheren Zieldefinition sowie generell Maßnahmen zur Unterstützung des K&W-EE-Anteils kritisch gegenüber. Als Gründe führen sie unter anderem eine mögliche Nutzenkonkurrenz mit anderen Sektoren durch erhöhte Biomassenachfrage sowie daraus folgende negative Umweltauswirkungen ins Feld (Mercier & Peteves 2006: 12). Hinsichtlich des letztgenannten Punkts macht allerdings auch eine deutliche Mehrheit der Antwortenden auf die Notwendigkeit eines „environmental certification scheme“ zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit von Biomasse aufmerksam (Mercier & Peteves 2006: 12). Einige fordern an dieser Stelle, dass jede Form der Unterstützung für erneuerbare Energiequellen „should be conditional to an evaluation of the life cycle GHG balance and wider environmental sustainability“ (Mercier & Peteves 2006: 23). Insgesamt wurden kohärente und aufeinander abgestimmte Rahmenbedingungen für alle EE-Sektoren gefordert, was unter anderem in folgendem Vorschlag zum Ausdruck kommt (Mercier & Peteves 2006: 24):

„Defining a common RES objective/target to have a level playing field across all applications of renewable energy resources, with support schemes or selection criteria based on energy efficiency and GHG savings, rationale use of primary resources in a uniform way across all sectors to ensure that investments are directed at the most cost-effective solutions to fulfil the policy goals of security of energy supply and environmental protection.“

Es bleibt festzuhalten, dass mehr Harmonisierung und eine klarere Zielsetzung im K&W-EE-Bereich auf EU-Ebene von der überwiegenden Mehrheit der Teilnehmer unterstützt werden, wobei insbesondere die Holzwirtschaft und die konventionelle Energieindustrie diesem Ansatz kritisch gegenüberstehen. Eine Umweltzertifizierung von Biomasse wird unterstützt, klar definierte Kriterien sind allerdings noch zu entwickeln. Neben dem inhaltlichen Aspekt sind aus Demokratieperspektive die Durchführung der Konsultation und die rasche Erstellung einer Zusammenfassung der Ergebnisse als positiv zu werten. Als Kritikpunkt bleibt allerdings zu erwähnen, dass jene Übersicht die Bedeutung einzelner Vorschläge der Konsultation teils nicht deutlich macht, was die Nachzeichnung des aggregativen Meinungsbildes erschwert.

Rund neun Monate nach Veröffentlichung des Energie-Grünbuchs, nimmt das **Europäische Parlament am 14. Dezember 2006 einen Entschluss zum Grünbuch** mit einfacher Mehrheit an (EP 2006h).<sup>196</sup> Die Basis der EntschlieÙung stellt ein Bericht der sozialdemokratischen Berichterstatterin Eluned Morgan dar, der vom federführenden ITRE-Ausschuss am 23. November 2006 angenommen wurde. Die Kommission veröffentlichte am 21. Februar 2007 eine offizielle Reaktion auf den EP-Entschluss, welche aus Gründen der Übersichtlichkeit bereits im folgenden inhaltlichen Überblick aufgegriffen wird.

So fordert das EP im Elektrizitätssektor die KOM dazu auf, einen besonderen Fokus auf die Entwicklung des Offshore-Windpotentials und der Solarenergie im Mittelmeerraum zu setzen. Die Kommission kündigt diesbezüglich an, eine thematisch einschlägige Mitteilung zu diesen Themen im Laufe des Jahres 2007 zu präsentieren (KOM o.D.b: 20). Im Gebäudebereich verlangt das EP von der Kommission, zeitnah einen Vorschlag

---

<sup>196</sup> Die EntschlieÙung findet sich im Wortlaut unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2006-0426&language=DE> (letzter Zugriff 19. September 2014).

für eine Richtlinie zur Förderung der Wärme- und Kälteproduktion aus erneuerbaren Energieträgern vorzulegen. In ihrer Erwiderung weist die KOM die Parlamentarier darauf hin, dass der EE-Anteil im Strom-, Transport- und K&W-Bereich gleichermaßen zu erhöhen ist und dass die jeweiligen speziellen Anforderungen jener Sektoren in einem künftigen Gesetzesvorschlag widerspiegelt werden müssten (KOM o.D.b: 18f). Im Transportsektor fordert das EP ein langfristiges „phasing out“ von fossilen Kraftstoffen und neben der Erhöhung des Biokraftstoffanteils auch die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften für die „Markteinführung von ans Stromnetz anschließbaren Hybridautos und vollelektrischen Fahrzeugen“ (EP 2006h). In ihrer Reaktion macht die KOM hier zum einen auf einschlägige ‚Public Private Partnerships‘ aufmerksam, die in diesem Feld unterstützt werden (z.B. ein Demonstrationsprojekt zu wasserstoffbetriebenen Bussen). Ferner weist sie auf bestehende Aktionspläne, Mitteilungen und Richtlinien zu EE im Transportbereich hin (z.B. Biokraftstoffrichtlinie von 2003, Aktionsplan für Biomasse, Biokraftstoffstrategie). In Erwiderung auf die EP-Forderung nach mehr Elektro- bzw. Hybridautos verweist die KOM auf den Grundsatz der Technologieneutralität:

„The Commission takes a technology-neutral approach in the policy measures to improve energy efficiency in transport and gradually substitute oil as transport fuel. All technologies meeting these objectives therefore are supported.“ (KOM o.D.b: 10)

Hinsichtlich der Förderung von Biokraftstoffen ruft das Parlament die Mitgliedstaaten außerdem dazu auf, die von der Kommission momentan entwickelten Nachhaltigkeitskriterien zu unterstützen. Beim Thema eines stärker vereinheitlichten EE-Unterstützungsansatzes in Europa appelliert das EP an die KOM, langfristig „einen Rahmen für harmonisierte Stützungsregelungen für erneuerbare Energiequellen als Teil des Fahrplans für erneuerbare Energiequellen vorzulegen“ (EP 2006h). Möglichkeiten einer solchen Harmonisierung stellt die KOM im Januar 2007 im EE-Fahrplan vor (Beschreibung folgt) (KOM o.D.b: 16). Eine letzte zentrale EP-Forderung ist darüber hinaus „verbindliche sektorale Ziele im Hinblick auf einen Anteil von 25 % an erneuerbaren Energiequellen im Primärenergiebereich bis 2020“ zu definieren (EP 2006h). Die Kommission macht hier wiederum auf den EE-Fahrplan aufmerksam, in dem ein EE-Anteil von 20% bis 2020 und nur *ein* sektorspezifisches Ziel (10% Biokraftstoffe) vor dem Hintergrund der Folgenanalyse als angemessen eingestuft werden. Aufgrund der Ölabhängigkeit und der hohen Kosten der Biokraftstoffproduktion sei hier die Festlegung eines spezifischen Ziels notwendig, wohingegen für die Entwicklung der EE-Strom- und -K&W-Sektoren ein EE-Oberziel ausreichend sei (KOM o.D.b: 16).

Die Mitglieder des ITRE-Ausschusses hatten neun Monate Zeit, eine gemeinsame Position zum Energie-Grünbuch zu finden. In diesem Zeitraum widmeten sie sich explizit in vier Ausschusssitzungen der Thematik und bekamen Feedback von sieben weiteren Ausschüssen. Die zeitlichen Ressourcen für einen intensiven Austausch waren somit vorhanden. Bei der finalen Abstimmung im Ausschuss stimmten von 37 Parlamentariern nur drei gegen den Bericht (keine Enthaltung). Diese hohe Zustimmung sowie der Umstand, dass im Zuge der Parlamentsdebatte beinahe sämtliche Wortmeldungen einem positiven Grundtenor folgten, lassen auf eine breite Unterstützung der Parlamentarier für die Inhalte der Entschließung schließen. Hinsichtlich der Reaktion der Kommission auf die EP-Entschließung ist zunächst einmal vorauseilend festzuhalten, dass diese sehr viel detaillierter ausfällt als bei der folgenden EP-Entschließung (siehe nächster Abschnitt). Dennoch wird deutlich, dass einige Kernforderungen des EP von der KOM – meistens aber zumindest argumentativ hinterlegt – zurückgewiesen werden (z.B. 25% EE-Anteil, sektorspezifische EE-Subziele, spezifische Maßnahmen zur Entwicklung der E-Mobilität).

Parallel mit der Entschließung zum Energie-Grünbuch stimmte das **EP am 14. Dezember 2006** einer weiteren **Entschließung zur künftigen Biomasse- und Biokraftstoffstrategie** zu (EP 2006g).<sup>197</sup> Federführender Ausschuss war wiederum ITRE, wobei der Berichterstatter diesmal mit Werner Langen von den Konservativen

---

<sup>197</sup> Die Entschließung findet sich im Wortlaut unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2006-0347&language=DE> (letzter Zugriff 22. September 2014).

gestellt wurde. Auch hier wird die Reaktion der KOM, die ebenfalls am 21. Februar 2007 veröffentlicht wurde, in der folgenden inhaltlichen Darstellung direkt berücksichtigt. Hinsichtlich des nur am Rande abgedeckten Elektrizitätsbereichs fordert das EP mehr Investitionen in die Infrastruktur, insbesondere in den nationalen und grenzüberschreitenden Netzausbau (inklusive der Anbindung von Randgebieten). Was die Nutzung von Biomasse zur Wärme- und Kälteerzeugung anbelangt, besteht das EP weiterhin auf Durchführung einer „strategische[n] Umweltbewertung“ der (potentiell künftig) eingesetzten Ressourcen durch die KOM (EP 2006g: 6). Auf dieser Basis sollen „Vorschläge zur Förderung der kosteneffizienten und nachhaltigen Nutzung von Biomasse zu Heiz- und Kühlzwecken sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor“ entwickelt werden (EP 2006g: 6). Die Kommission macht in ihrer Entgegnung deutlich, dass die speziellen Rahmenbedingungen jedes EE-Sektors – inklusive dem K&W-Bereich – in einem neuen Rechtsrahmen berücksichtigt werden sollen. Auf das Anliegen der Durchführung einer Umweltbewertung geht die KOM nicht ein. Im Transportsektor zeigt das EP eine positive Einstellung gegenüber Biokraftstoffen und fordert die KOM im Hinblick auf diese EE-Quelle dazu auf, „neue, ambitioniertere langfristige Ziele bis 2020 aufzustellen um für Investitionssicherheit zu sorgen“ (EP 2006g: 7). Ferner unterstützt das Parlament die KOM in ihren Plänen, Mindestquoten für die Beimischung von Biokraftstoffen einzuführen (EP 2006g: 7). In diesem Zusammenhang sollen nach dem Willen der Parlamentarier auch Flächenstilllegungen zurückgenommen sowie „die auf 1,5 Mio. ha festgelegte Garantiehöchstfläche der Beihilferegelung für Energiepflanzen erheblich ausgeweitet“ werden (EP 2006g: 11). Hinsichtlich des erstgenannten Punkts macht die KOM deutlich, dass eine Überprüfung des Instruments der Flächenstilllegung für 2008 geplant ist (KOM o.D.c: 10). Was den Austausch mit Akteuren aus dem Biokraftstoffbereich angeht, so unterstützt das EP explizit „die Gründung einer Technologie-Plattform für Biokraftstoffe gemeinsam mit allen Anbietern von Technologien, die an der Entwicklung, Erzeugung, Verarbeitung und endgültigen Verwendung von Energiepflanzen beteiligt sind“ (EP 2006g: 8).

Parallel zu diesem insgesamt positiven Grundtenor beschließt das EP allerdings auch, dass die Kommission „vom Feld bis zum Tank – die umweltbezogene, klimatische und soziale Nachhaltigkeit der Biomasse und von Biokraftstoffen in allen Verwendungsbereichen“ überprüfen soll (EP 2006g: 6). Dieser erste Untersuchungsschritt schließt somit sämtliche der Energieerzeugung dienende Biomasse ein. In einem zweiten Schritt fordert das EP die KOM auf, ein Instrument auszuarbeiten, „mit dem sich die Nachhaltigkeit der Erzeugung und Verwendung von Biokraftstoffen (...) begutachten lässt“ und welches ökologische, soziale und wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt (EP 2006g: 5). Jenes Kontroll-Tool soll unter anderem eine Lebenszyklusanalyse der THG-Emissionen verschiedener Produktions- und Verbrauchswege umfassen und insbesondere „als Bezugsrahmen für politisch gegebene Anreize“ für importierte und innerhalb der EU-hergestellte Biomasse zur Biokraftstoffproduktion dienen (EP 2006g: 5). Die Kommission verweist in ihrer Reaktion auf die Ergebnisse des ‚Biofuel Progress Report‘ (KOM 2007e, veröffentlicht 10. Januar 2007). Dieser habe gezeigt, dass die ökologische Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen durch ein „simple system of incentives/support that, for instance, discourages the conversion of land with high biodiversity value (...); discourages the use of bad systems for biofuel production; and encourages the use of second-generation production processes“ sichergestellt werden könne (KOM o.D.c: 4). Die Kommission vernachlässigt hier insbesondere drei zentrale Forderungen des EP. Erstens wird auf das Anliegen des EP, im Zuge des ersten Untersuchungsschrittes auch die Nachhaltigkeit sonstiger energetisch genutzter Biomasse zu untersuchen, seitens der KOM nicht reagiert. Zweitens ignoriert die KOM den Ruf des EP nach Berücksichtigung der sozialen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit bei der

Entwicklung eines Kriterienkatalogs.<sup>198</sup> Drittens formuliert das EP das klare Ansinnen, dass ein künftiges Instrument zur Nachhaltigkeitskontrolle für sämtliche in der EU verbrachten Biokraftstoffen gelten müsse, egal ob die Biomasse dazu innerhalb oder außerhalb der Union hergestellt wurde.

Besonders konkret hinsichtlich der Ausgestaltung künftiger Nachhaltigkeitskriterien wird das EP bei zwei Punkten. So sprechen sich die Parlamentarier für die Entwicklung eines Instruments aus, durch welches die Beibehaltung des Status quo hinsichtlich der „ökologische[n] Qualität der Wälder“ trotz erhöhter Biokraftstoffnachfrage mindestens gesichert, wenn nicht verbessert wird (KOM o.D.c: 5). „[U]m die Vernichtung der Regenwälder und andere negative Umweltfolgen zu verhindern“ soll die KOM dazu „die Entwicklung und den Einsatz des GMES-Systems<sup>199</sup> (...) zur Überwachung der Flächennutzung für die Erzeugung von Bioethanol“ unterstützen (EP 2006g: 8). Die Kommission verweist hier einmal mehr darauf, dass negative Umweltfolgen durch ein einfaches Anreiz- und Fördersystem unterbunden werden könnten, kommt aber nicht auf das GMES-System bzw. das Problem der Flächennutzungsänderungen generell zu sprechen (KOM o.D.c: 8). Die zweite Forderung des EP bezieht sich auf nutzbare Biomasse zur Energieerzeugung. Diesbezüglich sollen zum einen vor allem Abfälle aus Biomasse (inklusive Biogas aus „Mist und organischen Abfällen“) sowie Torf mit einbezogen werden (EP 2006g: 12). Letzterem stimmt die KOM explizit nicht zu, da Torf aufgrund seines langen Erneuerungszeitraums nicht als erneuerbare Energiequelle gelten könne (KOM o.D.c: 12).

Beim Thema der sozialen Nachhaltigkeit soll laut Parlament unter anderem sichergestellt werden, dass die Förderung von Biokraftstoffen „unter keinen Umständen zur Verdrängung der nachhaltigen lokalen Erzeugung von Nahrungsmitteln führen darf“ (EP 2006g: 5). Hier sieht das EP eine besondere Gefahr von der Palmölproduktion ausgehen, die darüber hinaus auch „zu einem Verlust der Artenvielfalt, Landkonflikten und erheblichen Freisetzung von Treibhausgasen führen könnte“ (EP 2006g: 8). Die Kommission müsse daher, „die Einfuhr von aus Palmöl gewonnenen Produkten in die Europäische Union von der Einhaltung von Kriterien für nachhaltige Erzeugung abhängig zu machen, die in einer umfassenden Zertifizierungsregelung definiert werden“ (EP 2006g: 8f). Somit reduziert das EP seine Forderung nach einer Einfuhrreglementierung für Palmölprodukte nicht auf entsprechende Biokraftstoffe sondern deckt sämtliche Nutzungsformen ab. Die KOM nimmt dazu in ihrer Stellungnahme keinen direkten Bezug.

Die Beratungen innerhalb des ITRE-Ausschusses zum Entschluss dauerten rund 8 Monate, wobei Werner Langen erst am 21. Juni 2006 als Berichterstatter benannt wurde. In diesem Zeitraum wurde die Ausgestaltung des Berichts dreimal von den ITRE-Mitgliedern debattiert. Ferner speisten vier weitere Ausschüsse ihre Positionen in den Prozess ein (AGRI, ENVI, INTA, TRAN). Der Bericht wurde am 3. Oktober 2006 ohne Gegenstimme im Ausschuss und am 14. Dezember 2006 mit einfacher Mehrheit vom Plenum angenommen. Obwohl dies auf den ersten Blick einen starken Zuspruch nahelegt, waren die Wortmeldungen zum Langen-Report insgesamt diverser und kritischer als zum Morgan-Report, der am selben Tag verabschiedet wurde. Es wird deutlich, dass eine Mehrheit der an der Debatte teilnehmenden Parlamentarier einen höheren Biokraftstoffanteil zwar unterstützt, es aber große Unterschiede hinsichtlich der Ausgestaltung eines Nachhaltigkeitszertifizierungssystems gibt. Hier reicht das Spektrum der Wortmeldungen salopp ausgedrückt von „einfach mal machen und nicht immer nur reden“ bis zu Forderungen nach umfassenden Mechanismen, die alle drei Säulen der Nachhaltigkeit

---

<sup>198</sup> Dieser Punkt wird hinsichtlich importierter Biokraftstoffe allerdings insofern abgeschwächt, als dass das im EP-Entschluss explizit darauf verwiesen wird, dass diese „insbesondere unter ökologischen Gesichtspunkten, bestimmte Nachhaltigkeitskriterien erfüllen“ (EP 2006g: 9).

<sup>199</sup> „Das GMES-System ist ein Netz für die Erhebung und Verbreitung von Umwelt- und Sicherheitsinformationen auf der Grundlage der satellitengestützten und terrestrischen Überwachung. Dieses System soll die Entscheidungsfindung bei Behörden und privaten Stellen in Europa unterstützen und Forschungsaktivitäten fördern.“ (aus: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/128170\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/128170_de.htm), letzter Zugriff 22. September 2014).

umfassen.<sup>200</sup> Die wenigen strikten Gegenstimmen stammen aus dem Lager der Grünen. Der nach wie vor bestehende Diskussionsbedarf wird auch dadurch deutlich, dass teils die Validität konkreter Inhalte des Entschlusses angezweifelt wird. So lautet eine bislang hier noch nicht erwähnte Forderung, „dass für einen bestimmten Zeitraum eine akzeptable Penetrationsrate für Bioethanoleinfuhren in die Europäische Union festgelegt werden sollte“ (EP 2006g: 10). In der Plenardebatte spricht sich Anders Wijkman, Verfasser der Stellungnahme des mitberatenden Entwicklungsausschusses, deutlich gegen diesen Passus aus indem er darauf rekurriert, dass in tropischen Ländern produzierte Biokraftstoffe das höchste THG-Minderungspotential aufweisen. Daher sollten Zölle hier eher wegfallen als neue Handelsschranken aufgebaut werden, so der schwedische Abgeordnete (EP 2006i).

Abschließend wird im Folgenden auf die Rolle bzw. auf die Positionen der KOM in der Plenardebatte sowie in deren schriftlicher Reaktion auf die EP-Entscheidung eingegangen. Die Zustimmung des im Plenum anwesenden Energiekommissars Piebalgs war gegenüber dem Langen-Report insgesamt sehr viel zurückhaltender als beim Morgan-Report. So begrüßte er zwar den Fokus auf Nachhaltigkeitsstandards für Biokraftstoffe, sprach sich jedoch auch deutlich gegen die strikte Ablehnung von Palmölprodukten aus. Ferner plädierte Piebalgs vor dem Hintergrund des deutlichen Fokus des Entschlusses auf Biokraftstoffe der ersten Generation gegen die Konstruktion eines „Scheingegensatz[es] zwischen Biokraftstoffen der ersten und der zweiten Generation“ (EP 2006i). Die erste Generation müsse vielmehr als Brücke zur zweiten verstanden werden. Hinsichtlich des schriftlichen Feedbacks der Kommission fällt auf, dass, gerade im Vergleich zum Morgan-Report, hier häufig entweder keine Begründung für eine Ablehnung von EP-Position durch die KOM geliefert wurde oder aber die „Begründung“ inhaltlich nicht oder unzureichend auf die spezifische Forderung des EP zugeschnitten war. Diese zumindest offiziell nachlässige und oberflächliche Behandlung der EP-Standpunkte offenbart ein gewisses Maß an Geringschätzung der Kommission gegenüber den Abgeordneten.

Der zweite hier betrachtete Prozessabschnitt endet mit der Publikation von drei Schlüsseldokumenten der Kommission zur EE-Politik am **10. Januar 2007**, dem **Fortschrittsbericht Biokraftstoffe** (KOM 2007e), dem **Fahrplan für erneuerbare Energien** (KOM 2007d) sowie der **Mitteilung „Eine Energiepolitik für Europa“** (KOM 2007c). Den beiden erstgenannten Publikationen liegt jeweils ein Begleitdokument bei, ein ‚Working Document‘ beim Fortschrittsbericht (KOM 2007b) und eine Folgenabschätzung beim EE-Fahrplan (KOM 2007f). Die Dokumente zeichnen den aktuellen Debattenstand hinsichtlich der künftigen Ausrichtung der EE-Politik in der federführenden DG TREN nach und werden daher im Folgenden integriert betrachtet.

Das Ziel des „Fortschrittsberichts Biokraftstoffe“ besteht darin, eine Übersicht der Entwicklungen in diesem Bereich in den Mitgliedstaaten sowie auf Gemeinschaftsebene zu erstellen, Potentiale und Risiken aufzuzeigen sowie (aus Sicht der KOM) notwendige politische Schritte zu präsentieren. Der Fahrplan verfolgt ein ähnliches Ziel im Hinblick auf alle EE-Sektoren und widmet sich der Frage, ob auf EU-Ebene ein übergeordnetes EE-Ziel bzw. sektorspezifische EE-Ziele für 2020 verabschiedet werden sollten. Auch Höhe und Art der Ziele werden thematisiert (hier u.a. Verbindlichkeit wichtig). Als Basis des Fahrplans dient die Folgenabschätzung, in der auf Grundlage der PRIMES- und GREEN-X-Modelle drei Szenarien zur Erreichung eines 20%-EE-Anteils im Jahr 2020 beleuchtet werden (‚High Renewables and Efficiency Scenario‘, ‚Least Cost Scenario‘, ‚Balanced Scenario‘<sup>201</sup>). Der Fahrplan führt zunächst die unterschiedlichen bislang in die Debatte eingespeisten EE-Zieloptionen ein, u.a. 15%-EE-Ziel bis 2015 durch den Europäischen Rat oder das 25%-EE-Ziel (mit sektorspezifischen Zielen) des EP bis 2020. Auf Basis der drei Szenarien soll dann analysiert werden, „whether

---

<sup>200</sup> Die gesamte Debatte ist unter folgendem Link abrufbar: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20061214&secondRef=ITEM-003&language=DE&ring=A6-2006-0347> (letzter Zugriff 22. September 2014).

<sup>201</sup> Dem ‚Balanced Scenario‘ liegen gleiche Anstrengungen in allen drei EE-Sektoren und bezüglich sämtlicher Technologien zugrunde. Eine detaillierte Übersicht der Szenarien findet sich in der Folgenabschätzung (KOM 2007f: 13).

the EU should retain a system of sectoral targets for 2020, or set a single target for all types of renewable energy” (KOM 2007f: 12). Gleichzeitig wird allerdings ein 20%-EE-Ziel bis 2020 in allen drei Szenarien ex ante festgelegt, was wiederum nahelegt, dass ein informeller Zielkonsens mindestens innerhalb der Kommission und möglicherweise auch darüber hinaus zu diesem Zeitpunkt bereits besteht. Das letzte hier betrachtete Dokument, die Mitteilung „Eine Energiepolitik für Europa“, verfolgt die Absicht, die aktuelle Energiedebatte und künftige Entwicklungsoptionen auf EU-Ebene auch jenseits erneuerbarer Quellen zusammenzufassen. Inhaltlich bietet sie sehr viel weniger Relevantes als der Fortschrittsbericht und der EE-Fahrplan.

Hinsichtlich der künftigen Ausgestaltung der europäischen EE-Politik bieten die drei Dokumente im Elektrizitäts- und im K&W-Bereich keine neuen Ansätze. So wiederholt der EE-Fahrplan die Forderungen, dass „nicht gerechtfertigte Hemmnisse“ für EE beim Netzanschluss beseitigt und administrative Abläufe in diesem Bereich vereinfacht werden müssten (KOM 2007d: 13). Bei der Erzeugung von Kälte und Wärme aus erneuerbaren Energiequellen hält der Fahrplan fest, dass dieser „umfassend“ bei der Entwicklung eines neuen politischen Rahmens berücksichtigt werden müsse (KOM 2007d: 10). Durch die thematische Fokussierung des Fortschrittsberichts für Biokraftstoffe erfährt der Transportbereich bei weitem die meiste Aufmerksamkeit. So spricht sich der Bericht für ein verbindliches Biokraftstoffziel von 10% bis 2020 aus und begründet die Fokussierung auf diese *eine* erneuerbare Energiequelle im Transportsektor wie folgt:

„Die stärkere Nutzung von Biokraftstoffen ist der einzige derzeit gangbare Ausweg aus der fast vollständigen Abhängigkeit des Verkehrssektors vom Erdöl und eines der wenigen Mittel zur signifikanten Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Verkehr“ (KOM 2007e: 14, ähnlich auch KOM 2007d: 7)

„Es bedarf dringend eines klaren Signals seitens der Union, dass sie fest entschlossen ist, ihre Abhängigkeit vom Öl im Verkehrsbereich zu reduzieren.“ (KOM 2007e: 6)

Das Begleitdokument des Fortschrittsberichts führt in diesem Zusammenhang aus, dass Biokraftstoffe im Vergleich zu Technologien zur Effizienzsteigerung (z.B. Leichtlaufräder) oder politischen Maßnahmen (z.B. Tempolimit) das größte Potential besäßen, den Ölverbrauch im Transportsektor zu minimieren (KOM 2007b: 26). Es erscheint allerdings wenig verständlich, dass in dieser vergleichenden Übersicht Technologien wie „tyre pressure monitoring systems“ zu finden sind, Formen der Elektromobilität (Plug-in, Rekuperation etc.) und der Fortbewegung mittels Brennstoffzelle allerdings fehlen. Letztgenannte Technologie wird nur am Rande in der politisch weniger bedeutenden Mitteilung „Eine Energiepolitik für Europa“ erwähnt (KOM 2007c: 19).

Dabei ist sich die Kommission potentieller Negativkonsequenzen einer erhöhten Biokraftstoffnutzung durchaus bewusst. So führt das ‚Working Document‘ zum Fortschrittsbericht aus, dass potentielle Auswirkungen einer erhöhten Biokraftstoffquote auf die wirtschaftliche und ökologische Nachhaltigkeit zu beachten seien (z.B. THG-Emissionen, Landnutzung, Bodenqualität) (KOM 2007b: 3). Auch laut der Energiepolitik-Mitteilung sei dafür Sorge zu tragen, „dass die Nutzung von Biokraftstoffen sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU in umweltverträglicher Weise erfolgt“ (KOM 2007c: 17f). Gleichzeitig räumt die Kommission ein, dass Ausmaß und konkrete Manifestation zu erwartender Probleme teils noch unklar sind (KOM 2007e: 10):

„Über die wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen von Biokraftstoffen liegen nur ungenaue Informationen vor.“

Ferner sei laut KOM eine „substantial variation in the environmental impact of producing each type of biofuel“ zu erwarten (KOM 2007b: 24). Diese Schwankungen könnten insbesondere durch die Nutzung bestimmter Landtypen (v.a. Feuchtgebiete, tropischer Regenwald) und den Einsatz von Stein- oder Braunkohle im Produktionsprozess von Biokraftstoffen entstehen (KOM 2007b: 24f). Als konkrete Folgen seien hier neben einer Zunahme der THG-Emissionen (verglichen mit konventionellen Kraftstoffen) und einem Rückgang der Biodiversität auch eine Abnahme der Boden- und Wasserqualität bzw. -verfügbarkeit vorstellbar (KOM 2007b: 21). Obwohl das ‚Working Document‘ zum Fortschrittsbericht somit deutlich auf die Schwierigkeit generalisierbarer Aussagen hinsichtlich der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen hinweist, findet diese in der Folgenabschätzung zum EE-Fahrplan statt (KOM 2007f: 22):

„Careful study of (...) biofuels (...) shows that in general, the biodiversity effects of their production processes, while present, are minor.“

Durch entsprechende Regelsetzung seien negative Auswirkungen auf die Artenvielfalt zu verhindern und die Folgen eines 20%-EE-Ziels insgesamt positiv (KOM 2007f: 22). Bezüglich der Berechnung der Lebenszyklusemissionen von Biokraftstoffen auf Basis der WTW-Studie des JEC-Konsortiums merkt die KOM selbst kritisch an, dass deren Berechnungsmethode Emissionen durch Landnutzungsänderungen nicht berücksichtigt (WTW-Studie wird im Folgenden eingeführt). Grund hierfür sei das Fehlen eines „global land use model“, wodurch valide Daten zu entsprechenden Emissionen nicht verfügbar seien (KOM 2007e: 20).

Potentielle wirtschaftliche Auswirkungen betreffen insbesondere eine drohende Nutzungskonkurrenz um Rohstoffe mit anderen Industriezweigen (z.B. Lebensmittelindustrie, Holzverarbeitender Sektor), deren Effekte aber laut KOM (voraussichtlich) überschaubar ausfallen dürften (KOM 2007b: 17). Bezüglich der Preisentwicklung landwirtschaftlicher Produkte, und somit auch von Nahrungs- und Futtermitteln, prognostiziert die Kommission deren Zunahme als Reaktion auf die erhöhte Nachfrage nach Biokraftstoffen. Allerdings sei hier unter dem Strich von einem positiven Effekt für arme ländliche Bevölkerungsgruppen in Entwicklungsländern auszugehen, da sie laut KOM von steigenden Einnahmen aus dem Landwirtschaftssektor profitierten (KOM 2007b: 19). In diesem Zusammenhang stellt die Folgenabschätzung des EE-Fahrplans den steigenden Biomassebedarf Europas als „important tool in our policy towards developing countries“, also als Instrument der Entwicklungspolitik dar.

Der Fokus sämtlicher Dokumente liegt deutlich auf konventionellen Biokraftstoffen der ersten Generation. Biokraftstoffe der zweiten Generation werden hier also nicht – wie von einigen beratenden Gremien nahegelegt – als Nachhaltigkeitsgaranten eines 2020-Biokraftstoffziels dargestellt, die kurz nach 2010 ihre Marktreife erreichen. Vielmehr rechnet die Kommission nicht mit einem hohen Anteil dieser Kraftstoffe bis 2020 (KOM 2007e: 11):

„Biokraftstoffe der zweiten Generation sind noch nicht auf dem Markt (die Vermarktung soll zwischen 2010 und 2015 anlaufen). Wahrscheinlich werden sie teurer sein als die Biokraftstoffe der ersten Generation. Bis 2020 wird dann ein Rückgang der Kosten erwartet. Es ist davon auszugehen, dass im Jahr 2020 Biokraftstoffe sowohl der ersten als auch der zweiten Generation auf dem Markt angeboten werden.“

Die nachhaltige Realisierung des 10%-Biokraftstoffziels bis 2020 sei allerdings auch ohne einen nennenswerten Anteil von Biokraftstoffen der zweiten Generation möglich (KOM 2007e: 16). Ein wichtiger Grund für diese Schlussfolgerung besteht in der Überzeugung der KOM, dass die EU über ein großes ungenutztes Biomassepotential verfügt. Die Basis dieser Annahme stellt die hier bereits (kritisch) beleuchtete Studie der Europäischen Umweltagentur „How much bioenergy can Europe produce without harming the environment?“ dar (Wiesenthal 2006).<sup>202</sup> So kommt die Kommission zum Schluss, dass das europäische Biomassepotential groß genug sei um 85% des Bedarfs zur Erreichung des 20%-EE-Ziels ohne negative ökologische Konsequenzen selbst zu decken. Hinsichtlich notwendiger Importe von Biokraftstoffen bzw. von Biomasse für deren Produktion setzt sich die KOM einmal mehr für einen ausgeglichenen Ansatz ein durch den „both domestic producers and importers should benefit from a growing EU market for biofuels“ (KOM 2007b: 18).

Was das Themenfeld vereinheitlichter EE-Unterstützungsmechanismen anbelangt, so führt die Kommission aus, dass „harmonisierte Förderprogramme das langfristige Ziel“ darstellen sollten (KOM 2007d: 14). Von zeitnahen umfassenden Harmonisierungsschritten wird somit Abstand genommen. Anders bei den Zielvorgaben für erneuerbare Energien. Hier schlägt die Kommission, wie bereits kurz angerissen, vor, „den Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergiemix der EU (...) auf 20 % bis zum Jahr 2020 zu erhöhen“ (KOM 2007c:

---

<sup>202</sup> Die beiden zentralen Kritikpunkte: Erstens analysiert die Studie das Biomassepotential für *sämtliche* Energieerzeugung und nicht nur für Biokraftstoffe. Zweitens wird das Biomassepotential für das Jahr 2030 prognostiziert, nicht für 2020.

16). Dieses Ziel soll verbindlich sein und nur ein sektorspezifisches Unterziel im Transportsektor enthalten (KOM 2007d: 10). Letzteres sei vor allem deshalb notwendig, da Biokraftstoffe aufgrund ihrer hohen Kosten ansonsten nicht oder nur sehr langsam wachsen würden. Die Kommission unterstützt daher ein „verbindliches – bis 2020 zu erreichendes – Mindestziel für die Verwendung von Biokraftstoffen (...) von 10 %“ (KOM 2007f: 17f). In den Bereichen Elektrizität und K&W müsse den Mitgliedstaaten allerdings „ausreichend Flexibilität gelassen werden, damit sie diejenigen erneuerbaren Energien fördern können, die am besten ihren spezifischen Möglichkeiten und Prioritäten entsprechen“ (KOM 2007c: 17). Dennoch hält es die KOM für angebracht, dass die Mitgliedstaaten spezifische Ziele für alle EE-Sektoren in sogenannten „nationalen Aktionsplänen“ festlegen, wobei es im Transportsektor hier nur um die Vorstellung von Implementierungsschritten geht (KOM 2007c: 17).

Es fallen somit in der Argumentationslinie und der Zielsetzung der drei EE-Dokumente vier kritische Punkte auf: *Erstens* ist hier die ex ante Festlegung auf einen 20%-EE-Anteil bis 2020 zu nennen, der bislang noch von keiner legitimierten Institution (v.a. EP und Rat) als erstrebenswertes Ziel beschlossen wurde. Dabei war es explizit nicht der Fall, dass diese 20% das Ergebnis der Modellrechnungen der Folgenabschätzung waren. Vielmehr wurde diese Zahl vorher festgelegt und verschiedene Pfade der Zielerreichung evaluiert. *Zweitens* fällt der deutliche Fokus auf Biokraftstoffe als einzige detailliert beleuchtete EE-Option im Transportbereich ins Auge. Die Negierung anderer Möglichkeiten (v.a. Elektrizität und Wasserstoff) erscheint hier, wie oben dargestellt, bewusst vorangetrieben worden zu sein. *Drittens* muss die Potentialanalyse von Biokraftstoffen als teilweise inkonsistent bzw. nur beding nachvollziehbar bezeichnet werden. So wird einerseits auf die zahlreichen Unwägbarkeiten und Informationsdefizite hinsichtlich der Konsequenzen einer erhöhten Biokraftstoffproduktion hingewiesen (z.B. Unsicherheiten beim Thema Landnutzungsänderungen). Andererseits wird aber suggeriert, dass die Sicherstellung der Nachhaltigkeit auf Grundlage zu entwickelnder Kriterien durchaus garantiert werden könne. *Viertens* – und als Weiterführung des letzten Punkts – wird rhetorisch ein deutlicher Schwerpunkt auf mögliche positive Folgen durch ein EU-Biokraftstoffziel gelegt (z.B. BIP-Wachstum, neue Jobs, ländliche Entwicklung). All diese Punkte weisen, insbesondere unter Berücksichtigung des bisherigen Auftretens der DG TREN im Prozess, auf einen starken politischen Willen innerhalb der Kommission hin, Biokraftstoffe auch weiter stark zu fördern.

Was die Bedeutung der Dokumente für den Gesamtprozess angeht, so sind hier der Fortschrittsbericht für Biokraftstoffe sowie insbesondere der EE-Fahrplan hervorzuheben. In letzterem wurde beispielsweise das 10%-Biokraftstoffziel erstmals offiziell nach außen kommuniziert. Nach Aussagen eines involvierten Kommissionsmitarbeiters ist in der Festlegung auf dieses Ziel im Fahrplan sowie der dahinterstehenden Argumentationslinie eine wichtige Grundlage für die spätere Unterstützung des 10%-Ziels durch den Rat zu sehen (KOM I: 3). Hinsichtlich legitimierender Faktoren bieten die drei Dokumente im Vergleich zu bereits beleuchteten Kommissionspapieren keine Überraschungen. So sind die interinstitutionellen Debatten zu deren Zustandekommen jeweils nicht nachvollziehbar. Bei Folgenabschätzung und EE-Fahrplan ist lediglich bekannt, dass die Arbeiten zu den Dokumenten von einer ISG koordiniert wurde, die sich zwischen April 2005 und November 2006 siebenmal traf und aus Repräsentanten von 15 Generaldirektionen<sup>203</sup> bestand (KOM 2007f: 3). Was die Inklusion unterschiedlicher akademischer Perspektiven betrifft, wurde bereits auf die Bedeutung von PRIMES und das GREEN-X-Modell hingewiesen. Darüber hinaus wird im ‚Working Document‘ zum Fortschrittsbericht für Biokraftstoffe allerdings auf zahlreiche Studien verwiesen, auf denen die Nachhaltigkeitsbewertung von Biokraftstoffen beruht (KOM 2007b: 4). Gleichzeitig wird die WTW-Studie des JEC-Konsortiums klar

---

<sup>203</sup> DG TREN (Vorsitz), AGRI, COMP, DEV, ECFIN, EMPL, ENTR, ENV, JRC, REGIO, RELEX, RTD, SG, TAXUD, TRADE.

als „main source“ angeben. Bezüglich der expliziten Berücksichtigung von Stakeholdern im Prozess zur Entwicklung der Dokumente beinhaltet allein der EE-Fahrplan entsprechende Verweise. So seien hier neben dem Feedback zur Grünbuch-Konsultation auch Stimmen im Zuge von Konsultationen mit dem Europäischen Energie und Verkehrsforums gehört worden. Es liegen allerdings keine Informationen über Ablauf, Form und Inhalt jener Konsultationen vor.

## Annex 7: Dritte Prozessphase – Januar 2007 bis Januar 2008

Der dritte hier betrachtete Zeitabschnitt auf dem Weg zur EE-Richtlinie beginnt am **22. Januar 2007** mit einer **Ratssitzung der Außenminister**. Nach einer einführenden Vorstellung der Mitteilung „Eine Energiepolitik für Europa“ durch einen Kommissionsvertreter hatten die Minister eine Orientierungsaussprache zu externen Aspekten einer künftigen europäischen Energiepolitik in Vorbereitung auf die Frühjahrstagung des Europäischen Rates (Rat 2007h: 5). Inhaltlich einigen sich die Minister lediglich darauf, „die Intensivierung der Energiebeziehungen zu den Nachbarländern und -regionen der EU“ voranzutreiben (Rat 2007b: 13). Ferner begrüßt „[e]ine Reihe von Delegationen (...) vom Grundsatz her den Vorschlag für eine Energiepartnerschaft mit Afrika“ (Rat 2007b: 13). Als Zielpriorität wird wiederholt auf die Diversifizierung der Energiebezugsquellen verwiesen.

Obgleich die Durchführung eines Gedankenaustauschs auf Ministerebene zu begrüßen ist, fehlen auch hier Informationen zu dessen Ablauf. Auch werden Ergebnisse nur oberflächlich wiedergegeben, weshalb die Nachvollziehbarkeit der Ratssitzung insgesamt als stark eingeschränkt bezeichnet werden muss. Bezüglich der Orientierungsaussprache liegen allein Auskünfte über die vom Ratsvorsitz vorgeschlagenen Fragen vor, welche sich im Kern mit der erwähnten Mitteilung sowie der Sicherstellung der Versorgungssicherheit in der Energieaußenpolitik befassen (Rat 2007a). Dabei ist die thematische Auseinandersetzung des Rates mit dem Januar-Paket der KOM grundsätzlich zu begrüßen.

Rund einen Monat später trat der **Rat** innerhalb von fünf Tagen zweimal zusammen, zunächst am **15. Februar 2007** in der Zusammensetzung der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieminister (TTE-Rat) und am **20. Februar 2007** in der Formation der Umweltminister. Das Ziel beider Treffen bestand darin, Schlussfolgerungen zur künftigen Energiepolitik der EU für den Europäischen Frühjahrsrat vorzubereiten. Dazu fanden in den Wochen vor den Ratssitzungen zahlreiche Aussprachen in unterschiedlichen Ratsgremien statt, deren Ergebnisdokumentation im Folgenden eine grobe Nachzeichnung der inhaltlichen Debatte im Rat ermöglicht.<sup>204</sup> Beide Sitzungen waren somit politisch und – wie der folgende Überblick zeigen wird – auch inhaltlich hochrelevant für die Entstehung der EE-Richtlinie.

Im Transportbereich ist am 5. Februar 2007 ratsintern bereits klar, dass ein sektorspezifisches Biokraftstoffziel prinzipiell unterstützt wird. Die deutsche Ratspräsidentschaft setzt sich diesbezüglich für einen Anteil von 12,5% bis 2020 ein, wobei die meisten Delegationen eher die von der KOM vorgeschlagene 10%-Schwelle befürworten (Rat 2007c: 3). Als generelle Voraussetzungen für die Unterstützung eines (wie auch immer gearteten) Biokraftstoffziels gibt es hinsichtlich dreier Merkmale Konsens: Demnach muss das Ziel erstens „auf Kriterien beruhen (...), die zuverlässige Garantien für die ökologisch nachhaltige Erzeugung der Biokraftstoffe bieten“ (Rat 2007c: 8). Zweitens muss gewährleistet sein, „dass Biokraftstoffe der zweiten Generation kommerziell verfügbar werden“ (Rat 2007c: 8). Drittens sollten die Zusammensetzung und die ökologisch nachhaltige Erzeugung von Biokraftstoffen mit einem Zertifizierungssystem zu kontrollieren und zu erreichen sein (Rat 2007c: 8). Als mögliche vierte Komponente steht die Frage im Raum, ob eine „zwischenzeitliche Überprüfung der Zertifizierung von Biokraftstoffen im Lichte der Entwicklungen innerhalb und außerhalb der EU“ – also eine Art Revisionsklausel – als weitere Voraussetzung unterstützt wird (Rat 2007c: 3). Auch ist die

---

<sup>204</sup> Folgende Dokumente sind diesbezüglich (neben den „Kerndokumenten“ der beiden Sitzungen, z.B. Pressemitteilung, Agenda) von Belang: 5812/07 (eigentliches Basisdokument für die Schlussfolgerungen, öffentlich nicht zugänglich), 5823/07 (5. Februar 2007, Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den AStV, Rat 2007c), 6155/07 (8. Februar 2007, Bericht des AStV an den Rat, Rat 2007d), 6151/07 (13.2.2007, Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den Rat, Rat 2007e), 6629/07 (21.2.2007, Informativischer Vermerk des Generalsekretariats des Rates für die Delegationen, Schlussfolgerungen wurden am 20. Februar 2007 vom Rat angenommen, Rat 2007g).

Frage der Zielverbindlichkeit ungeklärt. Während einige Delegationen ein verbindliches Biokraftstoffziel unterstützen, setzen sich andere für unverbindliche Vorgaben ein (Rat 2007c: 3).

Zwei Tage vor dem ersten Zusammentreffen auf Ministerebene einigen sich die Delegationen am 13. Februar 2007 auf einen Biokraftstoffanteil von 10% bis 2020 (Rat 2007e: 8). Daneben entfällt die Forderung nach einer Revisionsklausel, womit nur noch die Verbindlichkeit des 10%-Ziels als zentrale offene Frage bestehen bleibt. Diese wird im Zuge der Ratstagung am 15. Februar 2007 zugunsten einer verbindlichen Zieldefinition geklärt. Gleichzeitig bleiben die beiden bereits Anfang Februar formulierten Kernvoraussetzungen für die Gültigkeit eines verbindlichen 10%-Biokraftstoffziels bestehen (ökologische Nachhaltigkeit, kommerzielle Verfügbarkeit zweite Generation), was in folgender Zieldefinition deutlich wird (Rat 2007f: 9):

„Der verbindliche Charakter dieses Ziels ist angemessen, vorausgesetzt, die Erzeugung ist nachhaltig, Biokraftstoffe der zweiten Generation stehen kommerziell zur Verfügung und die Richtlinie über die Kraftstoffqualität wird entsprechend geändert, damit geeignete Mischungsverhältnisse möglich werden.“<sup>205</sup>

Während der Sitzung der Umweltminister am 20. Februar 2007 wird dieser Text unverändert bestätigt, wobei die deutsche Ratspräsidentschaft explizit die wichtige Rolle von Biokraftstoffen der zweiten Generation zur Vermeidung eines Wettbewerbs mit Futter- und Nahrungsmitteln sowie drohender Entwaldung hervorhebt (Rat 2007j: 8).

Neben der Verbindlichkeit des Biokraftstoffziels ist Anfang Februar 2007 auch die Verbindlichkeit des 20% EE-Ziels noch offen. Die Kommission sowie „einige Delegationen“ unterstützen bindende Ziele, wobei sich die restlichen Delegationen gegen eine obligatorische Zieldefinition aussprechen. Die 20%-Gesamtmarke sowie die Festlegung differenzierter nationaler Ziele zu deren Realisierung sind allerdings schon hier allgemein akzeptiert. Nationale Subziele sollen dabei „den unterschiedlichen Gegebenheiten, Möglichkeiten und Ausgangssituationen in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen“ (Rat 2007c: 8). Auch auf Ebene des AStV kann am 8. Februar 2007 keine Einigung zur Frage der Verbindlichkeit des 20%-Ziels, der davon abgeleiteten nationalen Subziele und des Biokraftstoffziels erreicht werden (Rat 2007d: 2). Dies ändert sich auch nicht im Zuge der weiteren internen Beratungen, wobei die vorhandenen „Fronten“ in einem Vermerk des Generalsekretariats am 13. Februar 2007 wie folgt dargestellt werden (Rat 2007e: 2):

„Bei dem wichtigsten offenen Punkt geht es um die Art der Ziele, die für den Einsatz von erneuerbaren Energien und von Biokraftstoffen festgelegt werden. Der Vorsitz, unterstützt von der Kommission und einigen Delegationen, schlägt vor, dass diese Ziele verbindlich sein sollten. Einige andere Delegationen könnten die Verbindlichkeit eines der beiden Ziele unterstützen. Zahlreiche Delegationen sind der Ansicht, dass für beide Ziele Richtwerte gelten sollten. Einige Delegationen möchten sich bezüglich der Verbindlichkeit bzw. Unverbindlichkeit der Ziele derzeit noch nicht festlegen.“

Am 15. Februar 2007 bestätigen die Minister ihre Unterstützung für „ein Ziel in Höhe von 20 % für den Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch der EU bis 2020“ (Rat 2007f: 9). Bei der Definition nationaler Subziele müssten ferner „Anstrengungen und Nutzen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten, Ausgangspunkte und Potenziale fair und gerecht zwischen allen Mitgliedstaaten aufgeteilt werden“ (Rat 2007f: 9). Hinsichtlich der Festlegung von sektorspezifischen Unterzielen müsse es außerdem den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, „nationale Ziele für jeden speziellen Sektor der erneuerbaren Energien (Elektrizität, Wärme- und Kälteerzeugung, Biokraftstoffe) zu beschließen, sofern die Mindestziele für Biokraftstoffe in jedem Mitgliedstaat erreicht werden“ (Rat 2007f: 9). Strittig bzw. ungeklärt sind zu diesem Zeitpunkt somit die Verbindlichkeit der Ziele sowie die Höhe der jeweiligen nationalen EE-Subziele.

Inhaltlich werden die dargelegten Positionen des TTE-Rats durch ihre Ministerkollegen aus dem Umweltresort am 20. Februar 2007 nicht weiterentwickelt, womit auch die bislang unerledigten Punkte nach wie vor offen

---

<sup>205</sup> Letztere Voraussetzung stellt keine Hürde, sondern eher eine administrative Notwendigkeit dar. Die ursprüngliche Forderung nach einer möglichen Zertifizierung von Biokraftstoffen entfällt.

bleiben (Rat 2007g: 6). Diese werden in gewisser Hinsicht vertagt bzw. in Richtung Kommission "verschoben", indem der Rat die KOM in folgendem Wortlaut zur Erarbeitung eines Vorschlags für eine EE-Richtlinie auffordert (Rat 2007g: 7):

„FORDERT zur Erreichung dieser Ziele [10% Biokraftstoffanteil und 20% EE-Ziel]

– einen kohärenten Gesamtrahmen für erneuerbare Energien, der auf der Grundlage eines von der Kommission 2007 vorzulegenden Vorschlags für eine neue, umfassende Richtlinie über die Verwendung aller erneuerbaren Energieressourcen ausgearbeitet werden könnte. Dieser Vorschlag sollte mit anderen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften in Einklang stehen und könnte Bestimmungen zu folgenden Aspekten enthalten:

= nationale Gesamtziele der Mitgliedstaaten,

= nationale Aktionspläne mit bereichsbezogenen Zielen und Maßnahmen für deren Erreichung und

= Kriterien und Bestimmungen, die eine nachhaltige Erzeugung und Nutzung von Bioenergie gewährleisten und Konflikte zwischen verschiedenen Arten der Nutzung von Biomasse vermeiden<sup>206</sup>

Hinsichtlich der demokratischen Eckdaten der beiden Ratssitzungen ist zunächst hervorzuheben, dass sowohl am 15. Februar 2007 als auch am 20. Februar 2007 Orientierungsaussprachen auf Ministerebene stattgefunden haben. Wie meistens der Fall, ist deren Fortgang allerdings nicht nachvollziehbar und nur die finalen Schlussfolgerungen öffentlich abrufbar. Die stark eingeschränkte Verfügbarkeit von Informationen über den Verlauf der Aussprachen wiegt hier allerdings insofern schwerer, als dass zahlreiche zentrale Fragen bereits vor dem Zusammentreffen der Minister auf niedrigeren Ebenen einer Klärung zugeführt wurden. Über diese Treffen liegen entweder stark eingeschränkte oder keine Informationen vor. So weist beispielsweise der Vermerk des Generalsekretariats des Rates vom 5. Februar 2007 darauf hin, dass die Arbeitsgruppe „Umwelt“ Ende Januar bzw. Anfang Februar zweimal zusammengekommen ist, um über den bereits vorliegenden Entwurf der Schlussfolgerungen weiter zu beraten und ihn zu überarbeiten (Rat 2007c: 2). Ferner werden weitere Bestandteile des Januar-Pakets der KOM nicht vorrangig im Rat, sondern explizit „in anderen Gremien eingehend erörtert“ (Rat 2007c: 2). Auskünfte über diese Treffen werden der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung gestellt. Auch sind innerhalb der publizierten Dokumente teils Passagen für die Öffentlichkeit unkenntlich gemacht. Unter dem Strich ist die Nachvollziehbarkeit der Debatte somit als stark eingeschränkt zu bezeichnen, auch weil Positionen – wenn diese denn kenntlich gemacht werden – einzelnen Mitgliedstaaten nicht zugeordnet werden können. Ferner werden nur die jeweiligen Endpunkte von Zwischenschritten kenntlich gemacht, nicht aber der Weg dorthin im Sinne des Fortgangs der Debatte.

In Bezug auf die argumentativen Rahmenbedingungen der Ratssitzungen ist festzuhalten, dass die thematische Auseinandersetzung mit dem Januar-Paket der KOM inhaltlich und hinsichtlich des Zeitpunkts angemessen erscheint. Auch führen die Minister an beiden Terminen Orientierungsaussprachen durch, wobei bei der Sitzung des TTE-Rats am 15. Februar keine weiteren Punkte auf der Agenda der Minister stehen, was – gemessen am bisherigen Prozessverlauf – ein Novum darstellt. Die intensive Vorarbeit und weitgehende Klärung offener Fragen durch andere Gremien und Akteure, unter anderem dem Vorsitz, dem AStV und diversen Arbeitsgruppen, zeigen aber, dass die zeitlichen Ressourcen für die Minister trotzdem ausgesprochen knapp bemessen sind.

Auch setzen sich die Akteure unterhalb der Ministerebene hier mitnichten nur mit technischen Fragestellungen auseinander. Vielmehr werden zentrale politische Inhalte (z.B. Voraussetzungen für Verbindlichkeit des 10%-Biokraftstoffziels) thematisiert und einer informellen Klärung zugeführt. So konnte beispielsweise der AStV in seiner Sitzung am 8. Februar 2007 „[n]ach intensiven Beratungen über einen Entwurf des Vorsitzes (...) eine weitgehende Einigung über den beigefügten Entwurf von Schlussfolgerungen erzielen“ (Rat 2007d: 1). Obwohl die im Zuge der Ratssitzungen durchgeführte Aussprache auf Ebene der Minister zu begrüßen ist,

---

<sup>206</sup> Der Rat fordert somit die Entwicklung von Nachhaltigkeitskriterien für *sämtliche* Biomasse, die für bioenergetische Zwecke angebaut wird.

mindert die weitreichende Vorabklärung politisch heikler Punkte auf niedrigeren Ebenen die legitimierende Wirkung dieser Erörterung. Intransparenz und die zentrale Rolle demokratisch nicht legitimer Akteure sind an dieser Stelle somit als wichtigste delegitimierende Faktoren anzusehen.

Das Europäische Parlament tritt in diesem dritten analysierten Zeitabschnitt erstmals am **27. Februar 2007** im Zuge einer öffentlichen **Anhörung im ITRE-Ausschuss** in Erscheinung.<sup>207</sup> Inhaltlich ist die Anhörung mit dem Titel „Towards a Common Energy Policy for Europe“ allerdings nur am Rande relevant. So sind allein zwei Äußerungen der Anhörung als einschlägig für das betrachtete Themenfeld anzusehen. Zum einen spricht sich ein Vertreter einer Umweltberatung für ein 50% EE-Anteil bis 2030 aus. Auf der anderen Seite unterstützt Arthourous Zervos, Präsident von EREC ein EE-Ziel von 20% bis 2020.

Hinsichtlich der Zusammensetzung des Teilnehmerfeldes fällt allein das Fehlen von NGO-Vertretern und der Wissenschaft negativ auf (2x Unternehmen, 1x Umweltberatung, 3x nationale Energie-/Netzagenturen, 3x Interessenverbände). Die Themensetzung in den drei Panels ist als angemessen zu bezeichnen. Es werden sowohl generelle Fragen thematisiert (z.B. „How to reconcile security, sustainability and competitiveness?“) als auch praktische Herausforderungen erörtert (z.B. „Are sectoral targets needed?“). Die zeitlichen Ressourcen für eine Debatte sind angesichts der Fülle von Fragestellungen und der Anzahl von Vorträgen als sehr knapp zu bezeichnen (15:00 – 18:30 Uhr).

Parallel zur EP-Anhörung begann die **International Conference on Biofuels Standards**, die einen Tag später am **28. Februar 2007** endete.<sup>208</sup> Die 35 Experten, die sich neben Repräsentanten der KOM vornehmlich aus Industrievertretern rekrutierten, sollten dabei in erster Linie Empfehlungen für die Einführung internationaler Biokraftstoffstandards entwickeln.

Hinsichtlich der Einführung eines Biokraftstoffziels sprechen ein Vertreter des französischen Automobilkonzerns Peugeot sowie ein Repräsentant der US-Regierung von einem „strong political momentum to go to 10% and beyond“ (Cahill 2007; Bonazza & Mirabella 2007). Ersterer versteht Biokraftstoffe als „immediately available solution to reduce exhaust pollutants and CO<sub>2</sub>“, weshalb zeitnah neue Kraftstoffnormen für eine 10%-Beimischung in Diesel und Benzin entwickelt werden müssten (Bonazza & Mirabella 2007). Diesbezüglich spricht Paul Hodson von DG TREN von einem möglichen THG-Einsparpotential von 40-50% von Biokraftstoffen der ersten Generation, die in der EU produziert wurden. Biokraftstoffe der zweiten Generation würden – sobald diese technisch verfügbar sind – gar eine Reduktion von bis zu 90% ermöglichen. Um dies zu erreichen, müsse ein klares Commitment-Signal im Sinne eines verbindlichen 10%-Biokraftstoffziels bis 2020 beschlossen werden (Hodson 2007). Hinsichtlich der Berücksichtigung von Biokraftstoffen der zweiten Generation bei der Entwicklung internationaler Standards einigen sich die Teilnehmer darauf, dass diese, aufgrund der „very early stages of development“ zunächst nicht berücksichtigt werden sollten (Maniatis 2007a). Bezüglich des Potentials von Importen hebt die Vertreterin Brasiliens bei der EU ferner das große ungenutzte Potential landwirtschaftlicher Flächen in seinem Land hervor, welches ohne zusätzliche Entwaldungsmaßnahmen nutzbar gemacht werden könnte (Azevedo 2007).

Beim Thema Nachhaltigkeit betont Hodson, dass die meisten Biokraftstoffe positive Auswirkungen auf die Umwelt entfalten würden, allerdings trotzdem ein „simple support/incentive system for biofuel sustainability“ zu konstruieren sei (Hodson 2007). Dieses müsse auf der einen Seite die Entwicklung von ‚Advanced Biofuels‘ fördern und andererseits Probleme wie Verlust der Artenvielfalt, Entwaldung sowie potentiell hohe THG-

---

<sup>207</sup> Die Agenda der Anhörung mit sämtlichen organisatorischen Informationen ist unter [http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070227/itre/programme\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070227/itre/programme_en.pdf) abrufbar (letzter Zugriff 19. Mai 2015).

<sup>208</sup> Sämtliche Informationen hier aus: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/events/2007\\_02\\_27\\_biofuels\\_standards\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/events/2007_02_27_biofuels_standards_en.htm) (zuletzt Zugriff 15. Oktober 2014).

Emissionen im Zuge der Produktion von Biokraftstoffen angehen. Als konkretes THG-Reduktionsziel schlägt Kyriakos Maniatis im Namen der DG TREN vor, eine jährlich um ein Prozentpunkt zunehmende verbindliche THG-Reduktionshürde für sämtliche Kraftstoffe festzusetzen (beginnend mit 1% im Jahr 2011) (Maniatis 2007b).

Was die externe Nachvollziehbarkeit der thematisierten Inhalte der Konferenz angeht ist zunächst positiv hervorzuheben, dass Informationen zu den Teilnehmern, den gehaltenen Präsentationen sowie (oberflächlich) zu den Diskussionsthemen vorliegen. Da allerdings insbesondere letztere hätten detaillierter beleuchtet werden können, ist die Verfügbarkeit von Auskünften über die Veranstaltung insgesamt als eingeschränkt zu bezeichnen. Hinsichtlich der zeitlichen Ressourcen sowie der Agenda fällt positiv auf, dass die Konferenz zwei Tage andauerte und der gesamte zweite Tag für Diskussionen vorgesehen war. Bei der Zusammensetzung des Teilnehmerkreises wird auf Seiten der nichtstaatlichen Akteure eine deutliche Dominanz von Stakeholdern mit einem klaren Interesse an einer Erhöhung des Biokraftstoffanteils deutlich (v.a. Automobil-, Öl- und Chemieindustrie), während potentiell kritischer eingestellte NGOs überhaupt nicht und wissenschaftliche Einrichtungen nur mit einem Repräsentanten vertreten waren.<sup>209</sup> Obwohl es sich hier primär um ein beratendes Expertentreffen handelte, war somit eine legitime Zusammensetzung insofern nicht gegeben, als dass das Teilhabemuster nicht die zu diesem Zeitpunkt vorhandenen Positionen und Interessen widerspiegeln.

Unter Berücksichtigung der Zielsetzung der Konferenz (Empfehlung für internationale Biokraftstoffstandards) ist die Akteurszusammensetzung allerdings wiederum als "stringent" anzusehen. Gleichzeitig ist an der Angemessenheit jener Zielsetzung aus Perspektive des bisherigen Prozessverlaufs durchaus zu zweifeln, da nach wie vor grundlegende Vorbehalte gegenüber Biokraftstoffen bestehen (z.B. "Nachhaltigkeitsvorbehalt" des Rats). Es entsteht somit der Anschein, dass die KOM – bzw. insbesondere die federführende DG TREN – hier rasch Fakten schaffen möchte. Interessant erscheint in diesem Zusammenhang auch, dass die Konferenz unter anderem mit Mitteln zweier Biokraftstoffverbände finanziert wurde (dem 'European Biodiesel Board' und der 'European Fuel Oxygenates Association'). Ferner wurde die Konferenz von DG TREN in Kooperation mit zwei der wichtigsten Exportnationen von Biokraftstoffen bzw. von Biomasse zur Biokraftstoffherstellung organisiert (USA, Brasilien). Co-Finanzierer bzw. -Organisatoren der Veranstaltung waren somit Akteure mit einem expliziten Interesse an einem Ausbau der europäischen Biokraftstoffnutzung.

Ebenfalls im **Februar 2007** endete das Projekt „**Assessment and optimisation of renewable energy support schemes in the European electricity market**“ (OPTRES)<sup>210</sup> mit der Publikation des Abschlussberichts (Ragwitz u.a. 2007). Seit Anfang 2005 waren in dem von der DG TREN in Auftrag gegebenen Projekt Vertreter von sechs Organisationen der Bereiche Umweltberatung, Wissenschaft und Energiewirtschaft damit beschäftigt, Hindernisse und Potentiale der erneuerbaren Stromerzeugung in der EU zu identifizieren. Dieser Fokus ist vor dem Hintergrund der bislang positiven Positionen gegenüber der Stromerzeugung aus EE sowie dem Fehlen von Studien, die in diesem Bereich auf grundlegende Gefahren hinweisen, als angemessen zu bezeichnen. Zur Bearbeitung des Themas wurden unter anderem vier Tagungen bzw. Workshops sowie eine Konsultation (03/2005-05/2005) durchgeführt. Im Zuge der nachfolgenden Prozessschritte wird wiederholt auf die Ergebnisse des Projekts rekurriert, unter anderem auch im Kommissionsvorschlag und der dazugehörigen Folgenabschätzung. Somit kann bereits eine hohe rhetorische Bedeutung von OPTRES festgestellt werden, wobei der faktische Einfluss im Auswertungsteil des dritten Prozesszeitraums thematisiert wird.

---

<sup>209</sup> Zusammensetzung der Teilnehmer: KOM (7, v.a. von DG TREN), Vertreter der USA und Brasiliens (4), Vertreter von Organisationen für internationale Standards und Normen (8), Automobilindustrie (7, u.a. Anders Røj von VOLVO und Vorsitzender von BIOFRAC), Öl- und Chemieindustrie/-lobby (6), Agrarwirtschaft (1), Wissenschaft (1), private Zertifizierungsdienstleister (1).

<sup>210</sup> Informationen können auf der Projekthomepage abgerufen werden: <http://www.optres.fhg.de/> (letzter Zugriff 16. Oktober 2014).

Inhaltlich beschäftigen sich die zentralen Projektkomponenten (Abschlussbericht, Konsultation, Tagungen) in erster Linie mit möglichen Zuwächsen der EE-Stromproduktion als Ergebnis weiterer politischer Harmonisierungsschritte in diesem Feld. Diesbezüglich attestiert der Abschlussreport eine faktische Annäherung zwischen Quoten- und Einspeisemodellen durch gemeinsame „design features“, wodurch sich die Effektivität und Effizienz der erneuerbaren Stromförderung in Mitgliedstaaten bereits verbessert habe (Ragwitz u.a. 2007: 2). Gleichzeitig sei aber aufgrund des unvollendeten EU-Energiebinnenmarktes sowie fehlender physischer Übertragungskapazitäten vom Aufbau eines EU-weit vereinheitlichten EE-Fördermechanismus abzuraten (Ragwitz u.a. 2007: 3).<sup>211</sup> Folgendes Zitat aus dem OPTRES-Abschlussbericht beschreibt das wesentliche Risiko einer übereilten Harmonisierung wie folgt (Ragwitz u.a. 2007: 98):

„Generally one should also consider that premature EU-wide harmonisation could hamper the national optimisation process as well as the removal of non-economic barriers at Member State level and may lead to significant market distortions if power markets are not already fully liberalised.“

Obgleich es somit für ein einheitliches Fördersystem zu früh sei, sollten sobald wie möglich EU-weite „minimum design criteria“ für nationale Mechanismen festgelegt werden (z.B. Unterstützung für sämtliche EE-Technologien, Sicherstellung eines angemessenen Planungshorizonts, keine Veränderung der Fördermechanismen für implementierte Projekte in der Förderlaufzeit) (Ragwitz u.a. 2007: 3). Diesbezüglich betont auch eine deutliche Mehrheit der Stakeholder im Zuge der Konsultation die Bedeutung eines stabilen Planungshorizonts bei der Ausgestaltung von Förderinstrumenten, unabhängig davon, um welchen Mechanismus es sich konkret handelt (Ragwitz u.a. 2007: 22). Ferner seien laut der Konsultationsteilnehmer klare zwischenstaatliche Übereinkünfte notwendig, wie gehandelte erneuerbare Elektrizität nachgewiesen werden kann (Ragwitz u.a. 2007: 23).

Parallel zur Festlegung einheitlicher Design-Kriterien für Fördermechanismen soll die Möglichkeit der Harmonisierung bzw. der verstärkten Koordination zwischen mehreren Mitgliedstaaten geschaffen werden. Mittelfristig – und frühestens 2015 – sei auf dieser Basis ein EU-weit vereinheitlichtes Förderinstrument zu installieren (Ragwitz u.a. 2007: 4, 95). Diesbezüglich gelangt der Abschlussbericht auf Grundlage von Modellrechnungen zum Ergebnis, dass hier ein auf Einspeisevergütungen basierendes System einem Quotenmodell vorzuziehen sei (Ragwitz u.a. 2007: 95):

„The cumulated transfer costs for society are lowest when applying technology-specific support harmonised throughout Europe achieved by applying feed-in tariffs.“

Daneben begrüßt das OPTRES-Konsortium den im EE-Fahrplan der KOM vorgeschlagenen EE-Zielhorizont von 20% bis 2020 und betont, dass nun „national sectoral targets for electricity, heat and transport“ entwickelt werden müssten (Ragwitz u.a. 2007: 2). Langfristige EE-Ziele werden auch von den Teilnehmern der Konsultation als zentrales Element einer künftigen EE-Politik erachtet, wobei einige auch verbindliche nationale (Zwischen-)Ziele fordern (Ragwitz u.a. 2007: 23).

Hinsichtlich der demokratischen Eckdaten des Projekts ist zunächst festzuhalten, dass auf der Homepage sämtliche Zwischenberichte sowie die Präsentationen aus den vier Konferenzen bzw. Workshops öffentlich verfügbar sind.<sup>212</sup> Auch das Feedback aus der Konsultation wurde detailliert nach bestimmten Kriterien (u.a. Land und Thema) aufbereitet (Ragwitz u.a. 2007: Annex). Der Umstand, dass ansonsten keine Informationen über

---

<sup>211</sup> Auch im Zuge der Konsultation wurden nicht ausreichende (grenzüberschreitende) Netzkapazitäten von den Stakeholdern als eine der wichtigsten Hürden für den EE-Stromausbau identifiziert (Ragwitz u.a. 2007: 184).

<sup>212</sup> Folgende Projekt-Veranstaltungen wurden durchgeführt: „Renewable Electricity Production in the Internal Energy Market“ (Workshop, 12. Dezember 2006, Kopenhagen), „Assessment and Optimisation of Renewable Energy Support Schemes in the European Electricity Market“ (Abschlusskonferenz, 5. Dezember 2006, Brüssel), „Assessment and optimisation of renewable energy support schemes in the European electricity market (OPTRES)“ und „Guiding a Least Cost Grid Integration of RES-Electricity in an extended Europe“ (Green-Net-EU27)“ (Workshop, 13. November 2006, Vilnius), „Renewable energies in the EU up to 2020 - Current markets, future scenarios and the role of project developers and investors“ (Workshop, 12. Oktober 2006, London).

etwaige Diskussionen während dieser Veranstaltungen sowie innerhalb des Konsortiums vorliegen, kann im Hinblick auf den wissenschaftlich-beratenden Charakter des Projekts toleriert werden.

Hinsichtlich der Zusammensetzung des OPTRES-Konsortiums ist zunächst positiv hervorzuheben, dass das Projekt öffentlich ausgeschrieben war. Weiterhin ist der Fokus auf wissenschaftliche Akteure des finalen Teilnehmerkreises vor dem Hintergrund des Projektziels angemessen, wobei die Hinzuziehung der Umweltberatungs- und Energieunternehmensperspektive durch jeweils einen Stakeholder zu begrüßen ist.<sup>213</sup> Auch die Durchführung einer Konsultation zur zentralen Fragestellung des Konsortiums und die Berücksichtigung des daraus resultierenden Feedbacks im Abschlussbericht fallen positiv auf.<sup>214</sup> Ein Viertel der Rückmeldungen der Konsultation stammte von Stromerzeugern, wobei unter anderem auch NGOs (12%), Industrieverbände (10%) und Energieagenturen (7%) ihre Positionen eingespeist haben (Ragwitz u.a. 2007: 202). Letztlich bleibt festzuhalten, dass das OPTRES-Projekt – gerade im Vergleich mit vorangegangenen Projekten dieser Art – hinsichtlich Thema und der legitimatorischen Rahmenbedingungen positiv hervorsteicht.

Am **13. März 2007** kommen erneut Repräsentanten der Mitgliedstaaten und der Kommission zum zweiten Treffen, in dem die **National Biomass Action Plans (nBAP)**<sup>215</sup> thematisiert werden, zusammen. Dabei lassen insbesondere die hohe Anzahl von Schlüsselakteuren (z.B. Energieattaché der amtierenden deutschen Ratspräsidentschaft) sowie die Auseinandersetzung mit Biokraftstoffen als dem bislang strittigsten Thema auf eine hohe Bedeutung des Treffens für den Prozess schließen. Das offizielle Ziel der Sitzung besteht – wie bereits beim ersten Treffen am 6. Juli 2006 – in der Schaffung einer Diskussionsplattform um Erfahrungen bezüglich des Erstellens von Biomasseaktionsplänen auszutauschen (Heinz 2007: 11). Darüber hinaus repräsentierte das zweite nBAP-Treffen einen der seltenen Anlässe, bei dem die Positionen einiger der involvierten KOM-Generaldirektionen transparent wurden. Die folgenden inhaltlichen Ausführungen fokussieren sich daher auf eben diese Standpunkte.

Während der Präsentationen hält sich die federführende DG TREN stark zurück, mutmaßlich auch, weil die übrigen Teilnehmer über deren Position (vor dem Hintergrund des Januar-Pakets und anderer Publikationen) bereits im Bilde sind. Die DG AGRI fokussiert sich in ihrem Statement vor allem auf das ihrer Ansicht nach große Potential eines domestischen Produktionszuwachses der Bioethanolherstellung (u.a. durch die Nutzung stillgelegter bzw. bislang nicht kultivierter Flächen und durch Produktionszuwächse). Gleichzeitig weisen Vertreter der Generaldirektion darauf hin, dass im Zuge eines ausgewogenen Ansatzes bis zu 30% der in der EU genutzten Biokraftstoffe (bzw. der Biomasse für deren Herstellung) aus Nicht-EU-Staaten stammen könnte. Ferner müssten laut DG AGRI „[c]oncerns about market imbalances and environmental risks“ ernst genommen und bestimmte Produktionswege sowie negative Konsequenzen einer veränderten Landnutzung reglementiert bzw. verhindert werden (Summa 2007: 14).

Im Gegensatz zu diesen biokraftstofffreundlichen Positionen, behält die DG ENV ihre eher skeptischen Standpunkte auch zu Beginn der dritten Prozessphase bei. So wird in der Präsentation unter anderem auf das vergleichsweise niedrige THG-Einsparpotential von Biokraftstoffen der ersten Generation verwiesen. Es wird deutlich, dass die DG ENV gegenüber der „Brückenfunktion“ jener Biokraftstoffgeneration kritisch eingestellt ist und ein adäquates Potential für THG-Reduktionen erst bei ‚Advanced Biofuels‘ ausmacht. Als wahrscheinlichste Folgen einer erhöhten Nutzung von Biokraftstoffen der ersten Generation gibt die Umweltdirektion

---

<sup>213</sup> Zusammensetzung OPTRES-Konsortium: Wissenschaft: Fraunhofer ISI, Energy Economics Group, Risoe, Lithuanian Energy Institute; Umweltberatung: Ecofys; Energiewirtschaft: EnBW.

<sup>214</sup> Interessierte Stakeholder konnten zwischen dem 1. März 2005 und dem 31. Mai 2005 an der Online-Konsultation teilnehmen, was von 251 Akteuren genutzt wurde. Ferner führten die Teilnehmer des Projektkonsortiums zwischen Mai und Juni 2005 insgesamt 25 ‚Follow-up Interviews‘ durch (Ragwitz u.a. 2007: 21).

<sup>215</sup> Informationen zum Treffen sowie sämtliche Präsentationen finden sich unter [http://ec.europa.eu/energy/renewables/bioenergy/national\\_biomass\\_action\\_plans\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/bioenergy/national_biomass_action_plans_en.htm) (letzter Zugriff 16. Oktober 2014).

folgende Risiken an: Zunehmender Wettbewerb um Wasser und Land mit existierenden landwirtschaftlichen Aktivitäten, Verlust von Biodiversität (u.a. durch die Schaffung neuer Monokulturen und der Abnahme von Grünland), zunehmender Wettbewerb mit der Produktion von Nahrungs- und Futtermitteln sowie potentielle Effekte auf deren Marktpreise (DG ENV 2007).

Im Abschlussprotokoll wird festgehalten, dass alle Teilnehmer der Konferenz die Notwendigkeit von Nachhaltigkeitskriterien für heimische wie auch für importierte Biokraftstoffe bzw. Biomasse für deren Produktion anerkennen (Heinz 2007). Dabei müssten vor allem „[p]roduction pathways and land use with undesirable consequences“ unterbunden werden (Heinz 2007: 5). Innerhalb der EU seien diesbezüglich die ‚Cross-Compliance‘-Kriterien der GAP als eine „baseline guarantee for environmental protection“ anzusehen (Heinz 2007: 5). Eine eindeutige Positionierung, ob die existierenden Umweltvorschriften der GAP auch für die Biokraftstoffproduktion als ausreichend anzusehen sind, wird somit nicht vorgenommen.

Neben der künftigen Biokraftstoffpolitik war auch die Ausgestaltung der EE-Ziele Thema zwischen den Konferenzteilnehmern. So stellte die DG TREN zu Beginn ihr Vorhaben vor, bis Ende 2007 einen integrierten Richtlinienvorschlag für sämtliche EE-Sektoren mit einem verbindlichen 20% EE-Ziel sowie einem sektorspezifischen „10% target for biofuels“ bis 2020 entwickeln zu wollen (Heinz 2007: 3). Die Frage, welche Konsequenzen eine Verfehlung der verbindlichen Ziele faktisch nach sich ziehen würde, wurde von Alfonso González Finat (Direktor, DG TREN) wie folgt beantwortet (Heinz 2007: 4):

„Mr González Finat explained that it is (and will be) one of the key tasks of the Commission to monitor the implementation of European directives, to launch infringement procedures against Member States if necessary, and as a last resort to take unwilling Member States to Court.“

Die Verfügbarkeit von Informationen zum nBAP-Treffen ist als vergleichsweise hoch einzustufen. So wurden sämtliche Präsentationen, die Agenda sowie ein Protokoll der Veranstaltung veröffentlicht. Auch der Verlauf der Debatte zwischen den Akteuren ist auf Basis des Protokolls nachzuvollziehen. Daneben waren die zeitlichen Rahmenbedingungen für einen argumentativen Austausch vorhanden, bot das Programm doch regelmäßig Raum für Diskussionen.

Der Teilnehmerkreis setzte sich, neben einem Vertreter der Ratspräsidentschaft, aus Repräsentanten von 23 Mitgliedstaaten (und Kroatien<sup>216</sup>) sowie 11 Kommissionsbeamten zusammen. Letztgenannte Gruppe rekrutierte sich vornehmlich aus der federführenden DG TREN (6), gefolgt von DG AGRI (3) sowie DG ENTR und DG ENV (jeweils ein Vertreter). Wie oben beschrieben, wurden im Laufe des Treffens allerdings nicht nur Fragen zur Erstellung von Biomasseaktionsplänen erörtert, sondern auch das nach wie vor schwelende grundsätzliche Thema der Nachhaltigkeit und der Sinnhaftigkeit der Biokraftstoffnutzung (aus Klimaperspektive) angesprochen. Bereits ohne diesen grundlegenden thematischen Charakter wäre eine Einbeziehung von EU-Parlamentariern angemessen gewesen, was so aber noch schwerer wiegt. Auch Vertreter aus der Wissenschaft und weiteren nichtstaatlichen Bereichen (v.a. Unternehmen, NGOs) hätten hier womöglich wertvollen Input liefern können. Dieser Teilhabeanspruch ergibt sich in erster Linie aus der Diskrepanz zwischen eigentlichem Thema der Veranstaltung (nBAPs) und den teils prinzipiellen Fragen, die faktisch aufgeworfen und besprochen wurden. Letztere scheinen auch innerhalb der KOM noch nicht geklärt zu sein, wobei – wie der zurückliegende Analyseteil gezeigt hat – diesbezüglich auch noch stark variierende Positionen zwischen weiteren Akteursgruppen bestehen. Es wurde versäumt, jene Fragen früher einer Klärung zuzuführen und es erscheint ungewiss, ob dies, auch vor dem Hintergrund des zeitlichen Drucks und der Vorfestlegungen der KOM, im Laufe des Jahres 2007 nachgeholt werden kann.

---

<sup>216</sup> Kroatien war zum Zeitpunkt des zweiten nBAP-Treffens noch kein EU-Mitglied.

Ebenfalls im **März 2007** wird der Abschlussbericht des **„Renewable energy and liberalisation in selected electricity markets“-Forum (REALISE-Forum)** veröffentlicht.<sup>217</sup> Das von der KOM unterstützte Projekt analysierte primär die Effekte von Einspeisevergütungen und zertifikatebasierten Quotensystemen auf die EE-Stromproduktion sowie das Potential für weitere Harmonisierungsschritte auf diesem Feld (Arentsen u.a. 2007: I). Da es sich hier um ein zentrales, bislang aber noch vergleichsweise wenig beleuchtetes Themenfeld für den folgenden Richtlinienvorschlag handelt, ist diese inhaltliche Fokussierung wichtig und dem Prozesszeitpunkt angemessen (auch weil noch genügend Zeit bis zur finalen Erstellung des Vorschlags bleibt). Während der zweijährigen Projektlaufzeit wurde interessierten und/oder betroffenen Stakeholdern in zahlreichen Befragungen, Workshops und Konferenzen die Möglichkeit eröffnet, ihre Position in den Prozess einzuspeisen. Dieser partizipative Ansatz wurde als „novel feature“ des REALISE-Forums hervorgehoben (Arentsen u.a. 2007: II).

So gelangt das Projektkonsortium auf Grundlage von Stakeholder-Input und eigener Analysen zur zentralen Schlussfolgerung, dass eine zeitnahe Harmonisierung der Fördermechanismen zur EE-Stromerzeugung nicht anzuraten sei (Arentsen u.a. 2007: 79). Als einer der Hauptgründe für dieses Fazit wird die bislang schleppende Angleichung der nationalen Energiesysteme ins Feld geführt. Die Rahmenbedingungen seien daher zu unterschiedlich, weshalb „[h]asty reforms (...) are bound to fail“ (Arentsen u.a. 2007: 79). Ferner wird auf Basis der Stakeholder-Befragungen deutlich, dass die überwiegende Mehrheit keine Änderung des jeweiligen nationalen Fördermechanismus unterstützt (Arentsen u.a. 2007: 75). Als ein kritischer Punkt wird in diesem Zusammenhang die variierende Präferenz des anzustrebenden Förderinstruments zwischen der Mehrheit der Stakeholder und der Kommission identifiziert (Arentsen u.a. 2007: 72):

„If the EU keeps to the idea of harmonised support on the basis of certificate trading then it is facing an extra barrier in the mindset of stakeholders all over Europe. Most stakeholders prefer the feed-in system which they consider compatible with a competitive electricity market. This is quite the opposite of what the Commission initially had in mind for harmonisation of support in the EU region.“

Vor diesem Hintergrund entwickelt das REALISE-Forum vier konkrete Empfehlungen für die KOM. *Erstens* müsse die Kommission transnationale Initiativen zur Koordinierung und Angleichung der Förderung erneuerbaren Stroms unterstützen (z.B. nach dem Muster der „Feed-in Cooperation“ zwischen Deutschland, Spanien und Slowenien) (Arentsen u.a. 2007: 81). Auch im Zuge der Workshops wird ein solcher Ansatz der Etablierung eines unmittelbar harmonisierten System vorgezogen (Arentsen u.a. 2007: 76). *Zweitens* wird die KOM aufgefordert, „Best Practices“ hinsichtlich spezifischer Gestaltungskriterien erfolgreicher Fördersysteme zu identifizieren und deren breite Einführung voranzutreiben (z.B. angemessener und stabiler Planungshorizont) (Arentsen u.a. 2007: 81). *Drittens* müsse Seitens der Kommission die Einführung von „common rules for disclosure, redemption and labeling“ von produziertem erneuerbarem Strom durch standardisierte Herkunftsnachweise vorangetrieben werden (Arentsen u.a. 2007: 81). *Viertens* wird die KOM dazu angehalten, die Hinzurechnung von importierter erneuerbarer Elektrizität zu den jeweiligen nationalen Zielen unter der Voraussetzung zu unterstützen, dass „the country where this RES-E amount has been produced will not count the same energy for the benefit of its own target (double counting)“ (Arentsen u.a. 2007: 85).

Letztgenannter Punkt ist bereits eng mit der Frage nach Art und Höhe festzulegender EE-Ziele verknüpft. Diesbezüglich soll die Kommission „set a binding overall target based on primary energy consumption as well as mandatory sectoral targets (for RES-E, RES heat & cooling, biofuels)“ bis 2020 (Arentsen u.a. 2007: 86). Neben einem sektorspezifischen Biokraftstoffziel unterstützt das Projektkonsortium somit auch verbindliche sektorspezifische Unterziele für die zwei verbleibenden EE-Felder (Strom und K&W). Ein verbindliches Ziel

---

<sup>217</sup> Informationen über das Forum sind über die Projekthomepage abrufbar: [http://userpage.fu-berlin.de/ffu/realise\\_forum/www.realise-forum.net/front\\_contentba12.html?idcat=1&PHPSESSID=c7f6101a35ff40eb3c7706597aae76de](http://userpage.fu-berlin.de/ffu/realise_forum/www.realise-forum.net/front_contentba12.html?idcat=1&PHPSESSID=c7f6101a35ff40eb3c7706597aae76de) (letzter Zugriff 17. Oktober 2014).

für die EE-Stromerzeugung für 2010 und 2020 wird auch von einer klaren Mehrheit der Stakeholder im Zuge der Teilhabeforen des Projekts unterstützt (Arentsen u.a. 2007: 79).

Was die Demokratiecharakteristika des REALISE-Forums anbelangt, so ist hier zunächst die sehr gute Verfügbarkeit von Informationen über dessen internen Fortgang positiv hervorzuheben (z.B. waren Präsentationen, Agenden, Protokolle und Akteursinformationen online abrufbar). Für ein primär beratendes Forum ist der Grad der Öffentlichkeit somit als deutlich überdurchschnittlich zu bewerten. Die Mitglieder des Projektkonsortiums rekrutierten sich aus sechs Organisationen, wobei das Gewicht des akademischen Input überwiegt (4 Wissenschaftseinrichtungen, 1 Energieagentur, 1 Energieberatungsunternehmen).<sup>218</sup> Für die Einschätzung der Teilhabebedingungen sind hier allerdings in erster Linie die Strukturen der Stakeholder-Einbeziehung relevant. Hierzu wurden in sieben Ländern<sup>219</sup> sogenannte „country desks“ eingerichtet, die neben den Projektpartnern weitere ausgewählte Stakeholder einbezogen haben (letztere hatten folgende Hintergründe: „consumer organisations, NGOs, RES-E producers, industrial consumer/producer associations, policy-makers, consultants, research institutes, financial institutions/brokers, etc.“) (Arentsen u.a. 2007: III). Die Projektgruppen auf Ebene des „country desks“ führten wiederum breit angelegte Konsultationen mit Marktakteuren, öffentliche Anhörungen sowie Tiefeninterviews mit ausgewählten Stakeholdern durch (Arentsen u.a. 2007: III). Daneben fanden auf europäischer Ebene drei jeweils zweitägige Workshops, eine Abschlusskonferenz und zwei Treffen der Projektsteuerungsgruppe<sup>220</sup> statt. Obgleich die teilhabenden Akteure vom Projektkonsortium und/oder von den Mitgliedern der „country desks“ ausgewählt wurden, weisen sämtliche Projektinformationen auf eine breite und ausgeglichene Akteureinbindung hin (siehe auch Informationen zu einzelnen Workshops, „country desks“ etc. auf der Projekthomepage). Die Ergebnisse des REALISE-Forums sind daher aus legitimatorischer Sicht als annähernd so repräsentativ einzuschätzen, wie das Feedback einer Konsultation.

Wenn eine einzelne Studie ausgewählt werden müsste, die im Vergleich den größten Einfluss auf die Entwicklung des Kommissionsvorschlags und der finalen Richtlinie entfaltet hat, wäre es der **„Well-to-Wheels Report“** (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007).<sup>221</sup> Im **März 2007** wurde Version 2c der Studie vom sogenannten JEC-Konsortium veröffentlicht, welches sich aus dem ‚Joint Research Center‘ der KOM (JRC, deutsch: Gemeinsame Forschungsstelle), dem ‚European Council for Automotive R&D‘ (EUCAR) und der Organisation CONCAWE (‚CONservation of Clean Air and Water in Europe‘) zusammensetzte (EUCAR ist eine F&E- und Lobbyorganisation europäischer Automobilhersteller und CONCAWE das entsprechende Pendant der Ölindustrie). Das zentrale Ziel der Studie bestand in der Entwicklung eines Lebenszyklusansatzes zur Bewertung des Energienutzens und der THG-Emissionen verschiedener Kraftstoffe von der Quelle (well) bis zum finalen Verbrauch (wheels). So beruht auch annähernd die gesamte Methodik zur Errechnung der THG-Bilanzen verschiedener Produktionswege von Biokraftstoffen im KOM-Vorschlag und der Richtlinie auf dem WTW-Report, was dessen besonderes Gewicht im Prozess erklärt. Der große Einfluss der Studie bei der Entwicklung des THG-Berechnungsansatzes wird auch in mehreren Interviews bestätigt (ZGO 2: 7, KOM 1: 4, KOM 4: 32). So antwortet ein Mitarbeiter der DG TREN auf die Frage, welche anderen Studien in diesem Themenfeld von Bedeutung waren wie folgt:

---

<sup>218</sup> Zusammensetzung des REALISE-Konsortium im Detail: „Center for Clean Technology and Environmental Policy“ der Universität Twente, „Forschungsstelle für Umweltpolitik“ der FU Berlin, „Centre of Energy and Environment“ der Norwegian School of Management, Slovenski E-Forum, Berliner Energieagentur GmbH, CESI RICERCA S.p.A.

<sup>219</sup> Zur Auswahl der sieben Länder: „The outcome has been a group of new and old Members States, among which one finds supporters of the feed-in system (D, SI and recently also Norway); pioneers of the implementation of green certificates (I, Sweden, NL) or countries that stick to investment support (Finland).“ (Arentsen u.a. 2007: I).

<sup>220</sup> Die Zusammensetzung der Projektsteuerungsgruppe ist unter folgendem Link abrufbar: [http://userpage.fu-berlin.de/ffu/realise\\_forum/www.realise-forum.net/front\\_content007.html?idcat=67](http://userpage.fu-berlin.de/ffu/realise_forum/www.realise-forum.net/front_content007.html?idcat=67) (letzter Zugriff 17. Oktober 2014).

<sup>221</sup> Informationen über das Projektkonsortium und weitere Versionen des Reports sind auf der Projekthomepage zu finden: <http://iet.jrc.ec.europa.eu/about-jec/welcome-jec-website> (letzter Zugriff 15. April 2014). Der erste Bericht des Konsortiums wurde im Dezember 2003 publiziert.

„I don't recall any. So, this [JEC] was the basic study that was there.“ (KOM 4: 32)

Vor dem Hintergrund der Zusammensetzung des Forums verwundert es wenig, dass beim Aufzeigen nachhaltiger Alternativen im Transportbereich der Verbrennungsmotor die Basis der Analyse darstellt und andere Optionen (v.a. E-Mobilität) nicht betrachtet werden (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 21). Gleichzeitig ist die Einschätzung der Risiken und Potentiale von Biokraftstoffen im WTW-Report kritischer bzw. zurückhaltender als dies in vielen der bislang betrachteten Projekte und Studien der Fall war (z.B. ‚Boosting Bionenergy in Europe‘, EEA-Studie). So wird unter anderem auf die Gefahr einer Verschlechterung der Bodenqualität durch zunehmenden Düngereinsatz hingewiesen, wobei „increased crop production for biofuels would tend to exacerbate the problem“ (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 38). Auch Bodenerosion und -verdichtung seien mögliche negative Effekte, die insbesondere durch die zunehmende Nutzung von Zuckerrüben als Energiepflanzen auftreten könnten (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 37). Diese seien auch insgesamt als „the most environmentally suspect crop“ sämtlicher Alternativen zur Herstellung von Biokraftstoffen anzusehen (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 38). Dies gilt auch für das Problem der Wasserverfügbarkeit, wobei hier auch der Anbau anderer Energiepflanzen einen „significant impact on the natural environment“ entfalten könnten (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 38).

Daneben spricht das JEC-Konsortium auch deutlich das Problem der Verfügbarkeit von bzw. den Wettbewerb um Land an (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 76):

„Biomass for energy needs land and is therefore in competition with other crops, particularly food crops.“

Bei der Analyse von Optionen, wie die verfügbare Landfläche erweitert werden könnte, hält allerdings auch der WTW-Report keine neuen Ansätze bereit. Folgende Möglichkeiten werden identifiziert: neu verfügbare Landflächen durch die Minderung der EU-Zuckerrübensubventionen<sup>222</sup>; weitere Erhöhung der landwirtschaftlichen Erträge; Nutzung stillgelegter landwirtschaftlicher Flächen; Nutzung von Abfallprodukten der Holzwirtschaft für die Herstellung von ‚Advanced Biofuels‘ (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 76). Allerdings könnten, auch nach Erschließung jener neuen Produktionskapazitäten, nur 4,2% des EU-weiten Kraftstoffverbrauchs im Straßenverkehr durch EU-Rohstoffe abgedeckt werden (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 77). Bereits das Erreichen des anvisierten Biokraftstoffanteils von 5,75% würde eine Nutzung von ungefähr einem Fünftel der verfügbaren landwirtschaftlichen Gesamtfläche innerhalb EU (inklusive bislang stillgelegter Flächen) notwendig machen (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 77f). Das Gesamtfazit des JEC-Konsortiums zur Frage des domestischen Produktionspotentials von Biokraftstoffen fällt somit bedeutend negativer aus als in anderen Studien (z.B. der EEA) (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 78):

„The EU does not have enough arable capacity on the existing arable land area + set-asides to reach this target [5,75% Biokraftstoffanteil] in 2012 without increasing food imports (elimination of potential cereals exports is already included in our figures).“

Vor diesem Hintergrund seien Importe unumgänglich, wobei das JEC-Konsortium explizit auf die (potentiell möglichen) Kosten- und THG-Vorteile der Produktion von Biokraftstoffen (bzw. entsprechender Rohstoffe) in Brasilien oder Malaysia hinweist (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 78). Gleichzeitig wären in diesen und anderen potentiellen Exportländern des globalen Südens große Nachhaltigkeitsprobleme zu erwarten, wie z.B. eine weiter zunehmende Vernichtung des Regenwaldes. Eine partielle Zertifizierungslösung für bestimmte Länder oder Regionen bzw. für bestimmte Rohstoffe (v.a. für Energiepflanzen) wäre laut Auffassung der Projektmitglieder allerdings auch keine Lösung (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 78):

---

<sup>222</sup> Wie im Zuge der Prozessanalyse bereits angemerkt, plante DG AGRI bereits seit 2005 die Akzeptanz der Landwirtschaftslobby für einen Rückgang der Agrarsubventionen für Zuckerrüben durch deren Förderung als Energiepflanze sicherzustellen. Diese Absicht wurde realisiert, weshalb Zuckerrüben heute einen der wichtigsten Rohstoffe für die Herstellung von Bioethanol in der EU darstellen (Kafsack & Rossbach 2011).

„However, unless the scheme was adopted worldwide, sustainable exports to EU would simply be replaced by unsustainable production for other markets.“<sup>223</sup>

Weiterhin sei mit einer signifikanten Substitution von Biokraftstoffen der ersten Generation durch ‚Advanced Biofuels‘ aufgrund der „major hurdles for the large scale development of these processes“ nicht zu rechnen (z.B. aufgrund hoher Kosten und Größe/Komplexität der Produktionsanlagen) (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 82). Das JEC-Konsortium sieht die Voraussetzungen für eine ausreichende und nachhaltige Verfügbarkeit von Biokraftstoffen somit sehr viel kritischer als andere Konsortien und Studien zu diesem Zeitpunkt des Prozesses.

Daneben macht der WTW-Report auf zahlreiche Unwägbarkeiten bei der Identifizierung der faktischen THG-Einsparung von Biokraftstoffen aufmerksam. Die vom Konsortium identifizierten Standardwerte können somit in der Realität, beispielsweise je nach Nutzung der Nebenprodukte, dem Einsatz von Dünger und Pestiziden oder durch veränderte Landnutzungsmuster stark variieren (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 5, 10, 27). Hinsichtlich der möglichen Emissionsschwankungen durch den Einsatz von Stickstoffdünger formuliert der Report die Gefahr wie folgt (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 34):

„Because of the very powerful greenhouse effect of this gas [N<sub>2</sub>O] (300 times that of CO<sub>2</sub>), even relatively small emissions can have a significant impact on the overall GHG balance. N<sub>2</sub>O emissions from different fields vary by more than two orders of magnitude, depending on a complex combination of soil composition, climate, crop and farming practices.“

Daneben geht der WTW-Report auch auf potentielle Auswirkungen auf die Artenvielfalt sowie auf zusätzliche Emissionen durch die Freisetzung von Treibhausgasen aus Kohlenstoffsenken ein. So sei die Biodiversität unter anderem durch die neuerliche Nutzung bereits stillgelegter Flächen sowie durch einen vermehrten Einsatz von Pestiziden gefährdet (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 38). Besonders die in der EU weit verbreitete Nutzung von Raps, Sonnenblumen und Zuckerrüben für die Biokraftstoffproduktion sei diesbezüglich als besonders schädlich einzustufen. Weiterhin würde die Expansion landwirtschaftlicher Flächen – wie von einigen Studien nahegelegt – große Mengen von CO<sub>2</sub> freisetzen und somit jeglichen potentiellen THG-Nutzen von Energiepflanzen für Jahrzehnte zunichtemachen (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 76). Zur Bewahrung der Artenvielfalt und besonders kohlenstoffreicher Flächen seien konkret Grünflächen und Wälder zu schützen (EUCAR, CONCAWE & JRC 2007: 33).

Es bleibt somit festzuhalten, dass das JEC-Konsortium einer verstärkten Nutzung von Biokraftstoffen aufgrund zahlreicher Unwägbarkeiten relativ kritisch gegenübersteht. Auf der anderen Seite benennen die Projektmitglieder einige Voraussetzungen, wodurch ihrer Ansicht nach eine aus Klimaperspektive effektive Biokraftstoffpolitik sichergestellt werden könnte (z.B. Schutz von Grünflächen und Wäldern). Insgesamt stellt das Konsortium Biokraftstoffe somit als zurückhaltend einzusetzende Option dar, womit sowohl die Dominanz des Verbrennungsmotors (Interesse EUCAR) als auch konventioneller Kraftstoffe (Interesse CONCAWE) sichergestellt werden. Interessant erscheint außerdem, dass, obwohl die Methodik zur Berechnung der THG-Emissionen von Biokraftstoffen im KOM-Vorschlag und der finalen Richtlinie auf der Arbeit des JEC-Konsortiums beruht, der WTW-Report keine nachvollziehbare Vorstellung jener Herangehensweise beinhaltet.

Bei Beurteilung der demokratischen Rahmenbedingungen des JEC-Forums ist zunächst nochmals auf dessen Teilhabestruktur einzugehen. Wie eingangs erwähnt, setzt sich das Projektkonsortium aus Akteuren der Ge-

---

<sup>223</sup> Hier wird implizit somit auch das Problem der indirekten Landnutzungsänderungen angesprochen.

meinsamen Forschungsstelle der KOM (JRC) sowie aus Vertretern hybrider Forschungs- und Lobbyeinrichtungen der Automobil- und der Ölindustrie zusammen (EUCAR und CONCAWE).<sup>224</sup> Einerseits ist hier die mangelnde Berücksichtigung unterschiedlicher Industrieperspektiven zu kritisieren (v.a. Biokraftstoff- und Agrarindustrie nicht einbezogen/konsultiert). Zum anderen fällt vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung des Konsortiums insbesondere die ausbleibende Einbeziehung von NGOs und unabhängiger wissenschaftlicher Experten (neben denen aus dem JRC) negativ auf. Sogar das ‚Scientific Advisory Board‘ des JEC-Konsortiums ist ausschließlich mit Personen aus den drei involvierten Organisationen besetzt. Laut eines Beamten der Referatebene der DG TREN, war auch dessen Arbeitseinheit bestrebt, an der Arbeit der Gruppe teilzunehmen, was aber nicht akzeptiert wurde (KOM 4: 31f):

„[E]verybody took the JEC study. The association there was something that was created. We were not part of the JEC. (...) So we wanted to be a member of that, but they wouldn't accept us.“

In diesem Zusammenhang legt er ferner nahe, dass die Gemeinsame Forschungsstelle der KOM auch deshalb einer Arbeitseinheit des eigenen Hauses die Teilnahme verwehrt hat, weil EUCAR und CONCAWE die Hauptgeldgeber des Projekts darstellten und deren inhaltliches Gewicht nicht beeinträchtigt werden sollte (KOM 4: 32):

„So we wanted to be a member of that, but they wouldn't accept us. There's an agreement between the three of them, and of course they gave a lot of money for this Joint Research Centre. It doesn't want to compromise it's / the money it's getting from the other two organizations.“

Ferner bezeichnet der KOM-Mitarbeiter die Ergebnisse des Konsortiums als „biased“, auch weil kein Akteur aus der Biokraftstoffbranche involviert war (KOM 4: 27). Auch die europäische Landwirtschaftslobby wurde zunächst nicht einbezogen, bekam dann aber – nach Informationen einer Verbandsvertreterin – doch noch die Möglichkeit, ihre Standpunkte einzuspeisen (offensichtlich auch weil die KOM ein Interesse an der Unterstützung der Landwirtschaftslobby hatte):

„Because we know from the Commission they will use the Well-to-Wheel Analysis from CONCAWE/EUCAR, and we were in disagreement when it started on the methodology and the contents of that topic. (...) And then we started to make a lot of critique. That the Commission will take only a study that was relied only by the petroleum and automotive industry without involving the bio-ethanol sector and the biofuel sector, and the biofuel industry. And then we made a lot of critique that the CONCAWE study, Well-to-Wheel Analysis, was not a good basis to make the sustainability scheme for biomass, for biofuels.“ (Industrie 8: 2f)

„And then (...) we succeeded. And also following our critique, the Commission had organised, I think it was three meetings, between us and CONCAWE, to try to find agreement. And we went into discussion with them, we ask them about methodology. We showed them that they are using obsolete date. (...) But to be honest, we were unable to convince CONCAWE to change. Because those person are working also with the JRC, they are scientists, and they believe they are the best in the world to make this study, and they wouldn't accept our view. And even if the Commission wanted to have a consensus between us, to be stronger.“ (Industrie 8: 5)

Letztlich sind die unausgewogenen und stark interessenbasierten Teilhabebedingungen des JEC-Konsortiums weder der Fragestellung noch der hohen Bedeutung des Forums generell angemessen. Darüber hinaus wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Methodik zur Berechnung der THG-Emissionen von Biokraftstoffen nicht nachvollziehbar eingeführt wird. Diese Intransparenz wird auch von dem bereits zitierten Vertreter der DG TREN angesprochen und scharf kritisiert (KOM 4: 27ff):

„These data were proposed by CONCAWE. Nobody knows how they have been looked into. You take the biofuels and all the bloody biofuels, you look at them under the microscope. From one single gram of fertilizer that goes into the ground, to one single gram of NOX that comes out of the emissions of the cars, everything in between. Who has looked at these numbers? So

---

<sup>224</sup> EUCAR task force: H. Hass (Ford), A. Jungk (BMW), S. Keppeler (DaimlerChrysler), E. Leber / T. Becker (Opel), B. Maurer (PSA), G. Migliaccio (Fiat), H. Richter (Porsche), P. Rouveiolles (Renault), A. Røj (Volvo), R. Wegener (VW)  
CONCAWE task force: J. Baro (REPol), R. Cracknell (Shell), J. Dartoy (Total), J-F. Larivé (CONCAWE), J. Nikkonen (Neste Oil), D. Rickeard (ExxonMobil), N. Thompson (CONCAWE), C. Wilks (BP)  
Hauptautoren: R. Edwards (JRC), J-F. Larivé (CONCAWE), V. Mahieu (JRC) P., Rouveiolles (Renault)  
Scientific Advisory Board: H. Hass (Ford), V. Mahieu (JRC), D. Rickeard (ExxonMobil), G. De Santi (JRC), N. Thompson (CONCAWE), A. van Zyl (EUCAR).

these numbers are done (...) So, this was given by CONCAWE saying this is the average data, and this is a very reliable study. (...) But there has been no auditing. (...) So, it is biased. (...) Who has actually, which third party, looked into these numbers? (...) So, there is a negative thing, which was mismanaged by the Commission because we didn't have the expertise in house.”

Vor diesem Hintergrund zweifelt der Interviewpartner die Zuverlässigkeit von Kennzahlen zur Ermittlung des THG-Einsparpotentials von Biokraftstoffen an, wobei er hier insbesondere die Expertise einiger zentraler Akteure des JEC-Konsortiums in Zweifel zieht (KOM 4: 43ff):

„There were things (...) that have nothing to do with biofuels. So, they [Akteure des JEC-Konsortiums] (...) didn't want to think about biofuels. It was just a model. The guy who worked with models, I know him personally. And he's a very good guy. He's a great expert, but if you're a mathematician and you create a model, you can only use the information you get / the numbers, you get a model. You don't know if ethanol is better than biodiesel, sorry, what's the difference between biodiesel and ethanol? (...) But they only give me the numbers. And then whatever they will give you, you put them in the model. But the question is what are these numbers? Are they the right numbers or the wrong numbers? And, none of these people had the expertise to get the numbers. (...) They took some studies (...). That's how it worked. Because they're from CONCAWE or EUCAR creates a kind of expertise, but again, their expertise is more in modeling (...) but not real expertise on how do you cultivate biomass. (...) There were problems with the way the whole thing was done.”

Hinsichtlich der Öffentlichkeit der Debatte ist im Fall des JEC-Konsortiums somit vor allem die mangelnde wissenschaftliche Nachvollziehbarkeit zu kritisieren. Dies wiegt im Fall eines beratenden Gremiums mit akademischem Anspruch besonders schwer, weshalb die Verfügbarkeit von Informationen insgesamt als stark eingeschränkt bezeichnet werden muss. Was die Angemessenheit des thematischen Fokus betrifft, stellt sich insbesondere die Frage, weshalb die KOM es versäumt hat, entweder in diesem oder in einem anderen Forum dem Thema E-Mobilität mehr Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Unabhängig davon erscheint selbstverständlich auch die Beleuchtung des THG-Einsparpotentials von Biokraftstoffen wichtig und angemessen, handelt es sich doch um das bislang strittigste Thema des Prozesses.

Die politische Basis für die Ausarbeitung eines EE-Richtlinienvorschlags durch die KOM lieferten die Beschlüsse des **Europäischen Frühjahrsrats am 8./9. März 2007**. Dort fordern die europäischen Staats- und Regierungschefs „einen kohärenten Gesamtrahmen für erneuerbare Energien, der auf der Grundlage eines von der Kommission 2007 vorzulegenden Vorschlags für eine neue, umfassende Richtlinie über die Verwendung aller erneuerbaren Energieressourcen“ ausgearbeitet wird (Rat 2007i: 21). Die verabschiedeten Beschlüsse weichen dabei in einem entscheidenden Punkt von den Schlussfolgerungen der Ratssitzungen vom 15. und 20. Februar ab. So billigt der Europäische Rat hier erstmals „ein verbindliches Ziel in Höhe von 20 % für den Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch der EU bis 2020“ (Rat 2007i: 21). Daneben wird das 10%-Biokraftstoffziel, inklusive der bekannten Voraussetzungen für dessen Realisierung bestätigt (Rat 2007i: 22):

„(...) ein in kosteneffizienter Weise einzuführendes verbindliches Mindestziel in Höhe von 10 % für den Anteil von Biokraftstoffen am gesamten verkehrsbedingten Benzin- und Dieserverbrauch in der EU bis 2020, das von allen Mitgliedstaaten erreicht werden muss. Der verbindliche Charakter dieses Ziels ist angemessen, vorausgesetzt, die Erzeugung ist nachhaltig, Biokraftstoffe der zweiten Generation stehen kommerziell zur Verfügung und die Richtlinie über die Kraftstoffqualität wird entsprechend geändert, damit geeignete Mischungsverhältnisse möglich werden.“

Zur Erreichung des 20%-Gesamtziels seien weiterhin „differenzierte nationale Gesamtziele“ abzuleiten (Rat 2007i: 22). Diese wiederum sollten „den unterschiedlichen nationalen Ausgangslagen und Möglichkeiten, einschließlich des bestehenden Anteils erneuerbarer Energien und des bestehenden Energiemixes“ Rechnung tragen (Rat 2007i: 22). Zur Erreichung jener Ziele seien ferner „nationale Aktionspläne mit bereichsbezogenen Zielen und Maßnahmen“ zu verabschieden (Rat 2007i: 22). Inwiefern dies auch (verbindliche) sektorspezifische Ziele mit einschließt, soll aber den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, „sofern die Mindestziele für Biokraftstoffe“ erreicht werden (Rat 2007i: 22).

Bezüglich der Nachhaltigkeitsvoraussetzung des 10%-Ziels wurde ferner festgelegt, dass von der KOM Kriterien für „eine nachhaltige Erzeugung und Nutzung von Bioenergie“ entwickelt werden sollen (Rat 2007i: 22). Der Auftrag des Europäischen Rats an die KOM lautet daher, Nachhaltigkeitskriterien für sämtliche Biomasse auszuarbeiten, die für die Energieerzeugung genutzt wird (und nicht nur für solche, die für die Herstellung von Biokraftstoffen verwandt wird). Darüber hinaus soll die Kommission im Infrastrukturbereich „das Potenzial für grenzüberschreitende und EU-weite Synergien und Vernetzungen im Hinblick auf die Erreichung des Gesamtziels für erneuerbare Energien“ analysieren (Rat 2007i: 23).

Hinsichtlich des Legitimationskontextes des Europäischen Frühjahrsrates ist zunächst festzuhalten, dass die Debatte zwischen den Staats- und Regierungschefs, wie üblich, nicht nachvollziehbar ist. Ferner können vier grundlegende Faktorenbündel bestimmt werden, die das Zustandekommen der Beschlüsse begünstigt haben und teilweise klare Rückschlüsse auf die demokratischen Rahmenbedingungen erlauben. Diesbezüglich ist *erstens* die allgemein optimistische Stimmung sowie die „Klima-Bringschuld“ Europas anzuführen. Letztere nährte sich vor allem aus den hohen internationalen Erwartungen die in Bezug auf ein Post-Kyoto-Abkommen an Europa gerichtet bzw. von europäischen Regierungen selbst genährt wurden. Jeweils ein Vertreter der Kommission (DG TREN) und des Generalsekretariats des Rates beschreiben die Atmosphäre kurz vor dem Europäischen Frühjahrsrat wie folgt:

„It was a political given that Europe had to show unity and ambition in Copenhagen. And that I think was one of the dominant political drivers, in the sense that, “We have to have something to show here”. And it was a fairly optimistic time for the whole European project, to be grand, and this was a core element of it (...) So, yes, it was interesting and surprising and pleasing at the time when it happened, and there was enough optimism and general economic prosperity, and climate was just top of the global agenda, so it was these different things aligning.“ (KOM 2: 4ff)

„I think the general political and economic situation, we were preparing for the post-Kyoto framework. (...) We were really convinced of the climate issue. You had, of course, these Member States with powerful renewable industry, such as Germany, Denmark, Spain. So, all the signs on green. And, I think / yeah, it was the proper decision at the proper moment.“ (Rat 1: 3f)

Das *zweite* entscheidende Faktorenbündel bestand in der starken Lobbyarbeit der Kommission bei den Mitgliedstaaten, was letztlich die Unterstützung der Ratspräsidentschaft (zu diesem Zeitpunkt Deutschland) sowie Großbritanniens und Frankreichs für verbindliche Ziele sicherte und wiederum die Basis für die Zustimmung aller Regierungen darstellte. Jene Dynamiken werden von jeweils einem Repräsentanten der KOM (DG TREN) und des Generalsekretariats des Rates wie folgt beschrieben:

MM: „Ok, you were also involved in the development of energy policy documents beforehand right? Like, the Green Book, and the Roadmap on Renewable Energy, and?”

KOM 2: Yes. (...) I started in August 2006, and we immediately got into the impact assessments and the renewables roadmap, which we published at the beginning of 2007. So in that six months, we did that modeling and analysis, the impact assessment and the roadmap. (...) We had the informal Council meeting in December 2006, where almost all the Member States said we don't want binding targets, and we don't want renewables targets. That changed in three months, because by March 2007, with our wonderful lobbying, we had convinced Member States to sign up to binding renewable energy targets. And we spent the rest of the year negotiating, well not negotiating, but explaining to Member States what we were doing, by way of setting the targets, and drafting the legislation and the impact assessment, which we then published in the beginning of 2008.“ (KOM 2: 4)

KOM 2: „So, he [Barroso] was completely behind it. Then we had the German Presidency, and they were completely behind it. So it wasn't just the Commission, it was a vast effort on the part of the Germans as well. And just a lot of discussions at every single level. It was our department [DG TREN], it was Environment, it was the Secretariat-General, going round talking to Ministers in a very intense manner, and explaining what we were doing, and apparently, being convincing enough that by March Merkel, Chirac and Blair (...) were persuaded. That set it up.“ (KOM 2: 4f)

Rat 1: „That [der Europäische Frühjahrsrat 2007] established the original targets. But, before that, in January 2007, the energy ministers adopted conclusions on the (...) communication on renewable energy when the Commission had put out its vision. (...) [W]hat we do, usually, in those cases, with an important [communication of the Commission], is we adopt Council conclusions. And these were Energy Council conclusions from the Energy Minister. And what they did was support the idea that there

had to be 2020 targets for renewables. But these had to be indicative. And this was written and agreed in the Council conclusions. (...) So, that was the end result, we thought, in January 2010. And, we were very surprised, pleasantly surprised, by the European Council conclusions, under the German Presidency, that suddenly made these targets binding. (...) [I]t is a nice illustration where Heads of State take a decision, more or less overruling their Energy Ministers, to set the direction.” (Rat 1: 1ff)

Aus den obigen Interviewausschnitten wird auch ein hohes Maß an Intransparenz und Informalität innerhalb des Rates wie auch zwischen Rat und KOM deutlich. So sind weder öffentliche Informationen über das informelle Ratstreffen im Dezember 2006, noch über die offensichtlich starke Beeinflussung der Mitgliedstaaten durch die KOM zwischen Dezember 2005 und März 2007 verfügbar. Gleichzeitig hatten diese informellen Kontakte aus Klimaperspektive insofern einen positiven Effekt, als das so die Verbindlichkeit des 20% EE-Ziels gesichert wurde. Darüber hinaus führen die engen Kontakte zwischen Rat und Kommission bereits weit vor der Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags zu einem Informations- und Einflussvorsprung der Mitgliedstaaten gegenüber dem EP. Die konkreten Folgen dieser Diskrepanz werden im folgenden Analyseteil näher beleuchtet.

Der *dritte* bestimmende Faktor, der insbesondere die Konditionalität des 10%-Biokraftstoffziels zur Folge hatte, bestand in der zumindest rudimentär ausgeprägten Einbeziehung biokraftstoffkritischer Stimmen. So ist ein Repräsentant der KOM (DG ENV) der Ansicht, dass jene oberflächliche Berücksichtigung zumindest strenge Auflagen für die Realisierung eines verbindlichen 10%-Biokraftstoffziel ermöglicht haben. Auf der anderen Seite sieht ein NGO-Vertreter die Positionen seiner Institution hier nicht repräsentiert und kritisiert das Ausbleiben jeglicher Debatte und inhaltlich relevanter Teilhabe:

KOM 6: „But, by the time the [European] Council decided on the 10 percent target, as we saw in the conditionality, (...) these voices were heard. So basically there was a reason why these conditions had to be specified by the [European] Council. So, by that time it was already / I mean, there were very well established suspicions that doing it only with food crops and so on, you are running risks. So, you have to go for something other than food, you have to allow flexibility in the fuel market, and you have to put conditions on it, because it cannot be unconditional biofuel (...). So, it's already a sign of these voices being heard, but not / perhaps not as much as they should have been. (...)” (KOM 6: 47)

MM: “And when you think back on the channels of participation that exist in a policy process. Which would you say was the most important channel to bring your position across to the institutions in the process?”

ZGO 3: Well, the fundamental problem is that the big decision, the big grand decision, which was the ten per cent target, was taken, in practice, without any participation and any debate, or anything. It was decided by Heads of State.” (ZGO 3: 9)

Das *vierte* Faktorenbündel unterstützte die Etablierung eines verbindlichen (wenn auch an Auflagen geknüpften) Biokraftstoffziels und bestand in einer bewussten Inkaufnahme einer unvollständigen Wissensbasis verbunden mit dem starken politischen Willen, eine bindende Zieldefinition sicherzustellen. So weist der soeben zitierte NGO-Vertreter zunächst darauf hin, dass dieser Entscheidung keine adäquate Folgenabschätzung zugrunde lag:

„[T]hey [die EU Staats- und Regierungschefs] just went into a Council and came out with the target, with no impact assessment, with no understanding of where this stuff would come from, what this stuff would be, I mean, that was as wrong as it gets in terms of decision-making processes.” (ZGO 3: 9)

Auch Sharman (2009: 28) stellt in ihrer Analyse fest, dass zu diesem Zeitpunkt keinerlei Daten „to justify the policy choice in the form of an impact assessment“ vorlagen. Hierin sieht sie einen Hinweis darauf, dass die Festlegung des 10%-Ziels durch die Staats- und Regierungschefs faktisch nicht durch den Klimaschutz- oder Nachhaltigkeitsgedanken motiviert war, sondern andere Gründe hatte (Sharman 2009: 29). Auch dieser These wird im folgenden Analyseteil weiter nachgegangen. Der Tatbestand einer oberflächlichen und unkritischen Datengrundlage für die Festlegung des 10%-Ziels wird auch im folgenden Statement untermauert. Ferner macht der NGO-Vertreter auf eine für den weiteren Verlauf des Prozesses grundlegende Folge dieser Entscheidung aufmerksam. Ein verbindliches 20% EE-Ziel galt ab jetzt nur noch “im Doppelpack“ mit dem 10%-Biokraftstoffziel als politisch durchsetzbar (ZGO 3: 9ff):

MM: „But from where did that come? I mean, they had to have input from some side?

ZGO 3: Well it came from, basically, this feverish period of (...) pure madness, where a few Commissioners and other politicians and industry sort of started talking about biofuels as the next big things, you know, to solve all the problems, and it's great for this and great for that, and so on. And then there has been a period of people racing each other to say, "Yeah, we need the ten per cent target. No! A twenty per cent target! No, more ambitious! Thirty per cent!" There were all sorts of, you know, people floating levels of ambition, very little actual substance. And the little substance was quite also, sort of, cheerful and positive, including the EEA study, that was quantifying the potential, and saying, "Oh, there is plenty of feed." Doing some big mistakes, that I think that they have regretted since. And on the basis of (...) studies or reports or things that are saying that there is potential out there and all sorts of declarations of people saying, "I think we need to do a lot, I think we need to do even more." You know, it created the political momentum. The push back was tiny because we were just starting. No one, you know, we didn't have the counter facts. The horror stories only started flowing later on. We said, "We can see it going wrong", and they said, "Oh, you're negative as usual". WWF was on board. And so they basically just plucked a number and decided it. And then we've been, sort of, doing damage control ever since, because once you've had the target approved at, you know, Heads of States level, then you need to enact legislation to bring it forward, and then there was no way of getting rid of the target. The ten per cent target was stuck together with the twenty per cent target. And no one in the environmental movement wanted to jeopardize the twenty per cent target, so we all got trapped in this thing of saying, "Oh, if you attack the ten, you will attack the twenty, so you need to be nice about the ten". All the divisions within the environmental movements, so from a few very radical ones that said, "I don't care about jeopardizing anything, this is wrong" shooting at it all the way, to WWF, who kept supporting actively the target all the way to the end of the debate on the Directive.“

Die Prozessdynamiken rund um den Europäischen Frühjahrsrat 2007 hatten somit grundlegende Schwächen in jeder der hier betrachteten Legitimationsdimensionen zu Folge: Es lag ein hoher Grad an Informalität vor (insbesondere zwischen KOM und Rat), Inklusionsbedingungen sind teils als unangemessen zu bezeichnen (v.a. Informations- und Einflussdefizit für das EP) und die Folgen eines zunehmenden Biokraftstoffanteils wurden noch nicht adäquat analysiert. Wie demokratische und klimaperformative Prozesscharakteristika hier konkret zusammenwirken, wird im folgenden Analyseteil eingehend geprüft.

Die nächste relevante Publikation im Prozess stellte die **Aktennotiz der DG AGRI** zur Folgenabschätzung des EE-Fahrplans dar. Die als Erweiterung zur Folgenabschätzung anzusehende Kurzstudie wurde am **30. April 2007** veröffentlicht und beschäftigte sich mit den Konsequenzen des Biokraftstoffziels auf die Agrarmärkte (Titel: „The impact of a minimum 10% obligation for biofuel use in the EU-27 in 2020 on agricultural markets“) (DG AGRI 2007). Im Laufe des weiteren Prozesses wird mehrfach auf die Studie verwiesen (z.B. im Protokoll des dritten nBAP-Meetings), womit sie als eine der wenigen Referenzquellen zur skizzierten Themenstellung anzusehen ist.

Die Analyse setzt unter anderem einen Anteil von Biokraftstoffen der zweiten Generation von 30% bis 2020, eine weitreichende Nutzung bislang stillgelegter Flächen sowie einen Importanteil von 20% voraus (DG AGRI 2007: 3, 7). Auf Grundlage des DG-internen ‚Dynamic Partial Equilibrium Model‘ (ESIM) gelangt die DG AGRI zum Ergebnis, dass bei einem Biokraftstoffanteil von 10% im Jahr 2020 ungefähr ein Fünftel der domestischen Getreideproduktion für die Herstellung von Biokraftstoffen verwendet würde (DG AGRI 2007: 5). Dazu müssten rund 15% der Ackerflächen in der EU-27 für die Produktion entsprechender Biomasse genutzt werden, was von der DG AGRI als „relatively modest“ eingestuft wird (DG AGRI 2007: 8). Langfristig sei außerdem mit einem Anstieg der Getreidepreise als Reaktion auf die europäische Biokraftstoffpolitik von 3% bis 6% zu rechnen (DG AGRI 2007: 6). Letztlich gelangt die Studie zu folgender Schlussfolgerung (DG AGRI 2007: 8):

„In conclusion the 10% scenario does not overly stretch the land availability nor does it lead to a significant increase of intensities of production because of the limited pressure on markets.“

Hinsichtlich der Transparenz der Ergebnisse finden sich bis auf die Referenz auf das ESIM-Modell keine Informationen über weitere Quellen, was die wissenschaftliche Nachvollziehbarkeit deutlich einschränkt. Ferner erscheint die Analyse der Auswirkungen des 10%-Ziels auf die Agrarmärkte zwar hochrelevant, jedoch findet

sie nach dessen Verabschiedung und somit deutlich zu spät statt. Auch wäre eine hinsichtlich des teilnehmenden (akademischen) Akteurspektrums breitere und wissenschaftlich besser nachvollziehbare Bearbeitung des Themas angemessen gewesen.

Nur wenig später wird im **Mai 2007** die Studie „**Biomass and Biofuels – A European Competitive and Innovative Edge**“ im Auftrag des ITRE-Ausschusses veröffentlicht (Howes u.a. 2007). Verfasser der Analyse ist eine Gruppe von vier Mitarbeitern der britischen Nachhaltigkeitsberatung ‚Ricardo-AEA‘. In dem insgesamt allgemein gehaltenen Papier geht es primär um ökonomische und ökologische Potentiale der energetischen Biomassenutzung und daraus folgender Policy-Empfehlungen.

Auf inhaltliche Ebene werden die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten zunächst dazu aufgefordert, die Erzeugung von Wärme aus Biomasse durch neue politische Anreize stärker zu fördern (Howes u.a. 2007: vii, 97). Ferner gelte es, folgende Unwägbarkeiten durch den Ausbau der Bioenergie einer detaillierteren Analyse zu unterziehen: Marktfolgen von Biomasseimporten, Einfluss auf Verfügbarkeit und Preisentwicklung von Futter- und Nahrungsmitteln, Nachhaltigkeit importierter Biomasse/Biokraftstoffe, langfristige Konsequenzen für die Landnutzung (Howes u.a. 2007: vii). Auch fordern die Verfasser der Studie die Kommission dazu auf, Policy-Instrumente zu entwickeln, die mögliche Auswirkungen des Energiepflanzenanbaus „on the local environment, including water supply and bio-diversity“ verhindern (Howes u.a. 2007: 96). Folgendes Zitat beinhaltet die Kernbotschaft an die Kommission und die europäischen Gesetzgeber, Biokraftstoffpolitik künftig stärker aus der Perspektive der Nachhaltigkeit denn primär aus Gründen der Versorgungssicherheit heraus zu betreiben (Howes u.a. 2007: 97):

„The EU is promoting biofuels as a security of supply issue. However, there is very little information on un-intended consequences of this support. It is important to understand the impact of growing energy crops for heat and power, on the cultivation of food etc. The policy for supporting biofuels should switch from a volume driven policy to a more sustainable approach, with commitment to greenhouse gas savings at its heart.“

Die Studie macht somit einerseits deutlich, dass zahlreiche Risiken und Unwägbarkeiten hinsichtlich einer stärkeren Nutzung von Bioenergie zu diesem Zeitpunkt noch ungeklärt sind. Zudem kritisiert sie, dass sich die EU in ihrer Biokraftstoffpolitik bislang zu stark vom Ziel der Versorgungssicherheit leiten lässt, wodurch der Nachhaltigkeitsgedanke ins Hintertreffen gerate. Beide Beobachtungen können anhand der bisherigen empirischen Daten dieser Arbeit bestätigt werden.

Eine wichtige Teilhabemöglichkeit ergab sich für interessierte und betroffene Akteure durch die Durchführung einer weiteren **Konsultation im April und Mai 2007** (DG TREN 2007). Im Zuge der Befragung wurden „**Biofuel issues in the new legislation on the promotion of renewable energy**“ thematisiert.<sup>225</sup>

Inhaltlich präsentiert die DG TREN in ihrer Folgenabschätzung zum KOM-Vorschlag fünf Optionen, wie ein Bonussystem zur Unterstützung effizienter Biokraftstoffe aussehen könnte. Mutmaßlich basieren jene Optionen (zumindest zum Teil) auf Aussagen der Konsultation, wobei dies nicht zweifelsfrei nachzuvollziehen ist. Laut KOM könnte sich ein Bonussystem beispielsweise daran orientieren, ob eine Diversifikation der Bezugsquellen jenseits von Nahrungspflanzen unterstützt wird (Option b) oder aber, inwiefern eine Einschränkung der Landverfügbarkeit abgemildert wird (Option d) (KOM 2008e: 152f). Letztgenannte Option lehnt die KOM ab, da innerhalb Europas mehr Angebot an Agrarflächen als Nachfrage vorhanden sei und auch international die zunehmende Nachfrage voraussichtlich durch Produktionszuwächse gesichert werden könne (KOM 2008e: 152). Diese Einschätzung widerspricht unter anderem den Befürchtungen der WTW-Studie sowie weiterer Analysen des Prozesses (z.B. ITRE-Auftragsstudie 05/2007).

---

<sup>225</sup> Weitere Informationen zur Konsultation und sämtliche Antworten sind unter folgender URL einzusehen: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/consultations/2007\\_06\\_18\\_biofuels\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/consultations/2007_06_18_biofuels_en.htm) (letzter Zugriff 22. Oktober 2014).

Letztlich plädiert die Kommission für Option b und schlägt konkret eine doppelte Gewichtung von denjenigen Biokraftstoffen vor, die zu einer Diversifizierung der Rohstoffquellen beitragen. Hiervon würde insbesondere die Entwicklung von Biokraftstoffen der zweiten Generation profitieren, was wiederum positive Folgen für die THG-Bilanz wie auch für die Versorgungssicherheit nach sich ziehen würde. Diese Option sei laut KOM im Zuge der Konsultation vorgeschlagen worden (KOM 2008e: 154). Ob dies die dominierende Position der teilnehmenden Stakeholder war oder welche Akteursgruppe/n sich konkret dafür ausgesprochen hat/haben, wird nicht deutlich. Es bleibt an dieser Stelle somit unklar, inwiefern die KOM hier das Feedback aus der Konsultation respektiert.

Hinsichtlich in der Konsultation nahegelegter Minimum-THG-Einsparungen durch Biokraftstoffe gibt sich die KOM nur wenig transparenter. Demnach sei hier von den teilnehmenden Stakeholdern vornehmlich eine Mindesteinsparquote von Biokraftstoffen im Vergleich zu konventionellen Kraftstoffen von 25% bis 80% gefordert worden (KOM 2008e: 140). Es wird nicht deutlich, in welchem Bereich sich die Mehrheit der Forderungen bewegte bzw. inwieweit eine Abweichung der Mehrheitsmeinung je nach Akteursgruppen vorhanden war.

In Bezug auf die Berechnung der THG-Emissionen verschiedener Produktionswege von Biokraftstoffen stellt die KOM in der Konsultation die Frage, welche Landnutzung bei Ausbleiben des Anbaus von Rohstoffen für Biokraftstoffe für eine bestimmte Landfläche angenommen werden soll. Eine Mehrheit der Teilnehmer spricht sich an dieser Stelle für die angenommene Beibehaltung derselben Landnutzung aus, wie sie vor dem Anbau von Energiepflanzen bestanden hat, was von der KOM übernommen wird. Auch indirekte Effekte einer veränderten Landnutzung durch vermehrte Biokraftstoffnutzung seien von einigen Stakeholdern als mögliche Probleme in der Konsultation identifiziert worden (KOM 2008e: 198). Die Kommission geht allerdings davon aus, dass indirekte Effekte aufgrund einer Zunahme der landwirtschaftlichen Produktivität ausbleiben und verweist diesbezüglich auf einen ‚Economist‘-Artikel, in dem eine UN-Studie zitiert wird (KOM 2008e: 144f). Somit wird nicht klar, welche und wie viele Befürchtungen bezüglich indirekter Landnutzungsänderungen durch Biokraftstoffe im Zuge der Konsultation vorgebracht werden. Ferner erscheint die Argumentationsgrundlage der KOM im Sinne des indirekten Zitierens einer einzigen Studie aus einem Zeitungsartikel wenig belastbar.

Die im KOM-Vorschlag empfohlene Methodik zur Berechnung der THG-Einsparungen durch Biokraftstoffe wurde letztlich im Anschluss an eine „extensive stakeholder consultation“ entwickelt (KOM 2008e: 137). Damit ist allerdings nicht primär die hier vorgestellte Konsultation gemeint, sondern Gespräche zwischen der KOM (inkl. JRC-Vertretern), den Lobby- und Forschungsgesellschaften der Öl- und Automobilbranche (CONCAWE und EUCAR) sowie der europäischen Agrar- und Biokraftstoffwirtschaft (KOM 2008e: 135):

„In their responses to the consultation, however, stakeholders from the biofuel and agricultural sectors objected to this proposal, raising a number of points concerning both methodology and data. The Commission therefore brought together representatives of these sectors with JRC, CONCAWE and EUCAR to work intensively on the methodological issues (as well as data improvements).”

Ein Interviewauszug einer Vertreterin der europäischen Agrarwirtschaft, die an diesen Gesprächen teilnahm, wurde bereits im Zuge der Ausführungen zum WTW-Report vorgestellt. Demnach wurden deren Positionen nicht akzeptiert und somit kein Konsens erreicht (Industrie 8: 5).

Bei Beleuchtung der Demokratiecharakteristika der Konsultation bzw. dem Umgang mit Stakeholder-Input findet im Folgenden zunächst eine Fokussierung auf die Öffentlichkeitsdimension statt. Diesbezüglich wird aus den obigen Ausführungen ersichtlich, dass sich die Aufbereitung des Feedbacks durch die Kommission als punktuell und unübersichtlich und somit hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit als stark eingeschränkt darstellt. So werden auch dominierende Positionen nur selten und weitere Standpunkte annähernd nie vorgestellt. Durch

das Ausbleiben einer strukturierten Aufbereitung der 251 Feedback-Bögen können dominierende Akteurspositionen nicht erfasst werden, weshalb deren Veröffentlichung vornehmlich als Scheinoffenheit bezeichnet werden muss.<sup>226</sup> Somit sind auch etwaige Konfliktlinien zwischen den Stakeholder-Positionen nicht oder nur oberflächlich nachvollziehbar, z.B. in Form der starken Abweichungen bei den Vorschlägen für eine THG-Mindesteinsparquote von Biokraftstoffen (25%-80%). Auch die Frage der repräsentativen Inklusion von Stakeholder-Positionen kann auf Grundlage dieser unzureichenden Datenaufbereitung nicht beantwortet werden. Die punktuelle und themenbezogene Referenz auf *eine* oder mitunter *die* dominierende Stakeholder-Position durch die KOM legt ferner die Vermutung nahe, dass diese das Feedback der Konsultation primär zur Rechtfertigung bereits bestehender Positionen genutzt hat.

Der faktisch geringe Nutzwert der Konsultation ist auch insofern bedauerlich, als dass die einzelnen Stakeholder-Gruppen diesmal sehr ausgeglichen waren. Die 251 Antworten setzen sich wie folgt zusammen: Öffentliche Einrichtungen und Mitgliedstaaten (76), NGOs (63), Industrie/privater Sektor (57), Bürger (54), Drittstaaten (1). Auch der thematische Fokus der Fragen der Konsultation legt ein diverses und aufschlussreiches Interessenbild nahe, richtet sich dieser doch unter anderem auf die Gestaltung der Nachhaltigkeitskriterien sowie die Überprüfung von Landnutzungsänderungen.

Der nächste relevante Prozessbaustein stellt die Veröffentlichung der Studie **„Heating and cooling from renewable energies: costs of national policies and administrative barriers“** am 15. Juni 2007 dar (MVV Consulting 2007). Die Studie wurde im Auftrag der DG TREN vom Energieberatungsunternehmen MVV Consulting verfasst und beschäftigte sich mit den Technologiekosten sowie der Bewertung aktueller Politikinstrumente im Bereich des erneuerbaren Heizens. Anders als durch den Titel suggeriert, findet eine deutliche Fokussierung auf den Wärmesektor statt. Die Kälteproduktion aus erneuerbaren Energiequellen wird nur am Rande erwähnt.

Auf inhaltlicher Ebene stellt der Report fest, dass aufgrund hoher Anfangsinvestitionen sowie mangelndem öffentlichen Bewusstsein nur ein Bruchteil des verfügbaren erneuerbaren Wärmepotentials in Europa genutzt wird. Der einzige konkrete Policy-Vorschlag der Studie bezieht sich auf eine klare Zieldefinition auf nationaler Ebene (MVV Consulting 2007: 77):

„Possible EU legislation for RES H development should in any case demand that each Member States defines RES H targets to be achieved within a longer time period and establish long term policies in compliance with the continuity principle. This would also send clear messages to the stakeholders.“

Die Debatte zur Entwicklung der Studie ist öffentlich nicht nachvollziehbar, was aufgrund des wissenschaftlichen Schwerpunkts aber auch nicht notwendig erscheint. Thematisch ist die Fokussierung auf die erneuerbare Kälte- und Wärmeproduktion zwar theoretisch zu begrüßen, sie erfolgt allerdings zu spät und wird in der Studie nur unvollständig durchgeführt.

Ebenfalls im **Juni 2007** wurde im Auftrag des ENVI-Ausschusses des EP die Studie **„Inclusion of Sustainability Criteria in the Fuel Quality Directive“** veröffentlicht (Stans u.a. 2007). Im Zuge der Analyse wurde eine (vorwiegend grobe) Blaupause für Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe entwickelt, die ursprünglich Teil der Kraftstoffqualitätsrichtlinie werden sollten.<sup>227</sup>

Aufgrund möglicher Konflikte mit WTO-Regularien empfiehlt die Studie, dass künftige Nachhaltigkeitskriterien nicht verbindlich festgelegt und lediglich als Berichtspflichten aufgenommen werden sollten (Stans u.a.

---

<sup>226</sup> Auf eine Mailanfrage an die DG Energie vom 26. Mai 2014 bezüglich der Erstellung einer Zusammenfassung, erhielt der Verfasser am 4.06.2014 folgende Antwort: „Die Generaldirektion Energie der Europäischen Kommission hat beschlossen, dass sie keine Zusammenfassung, außer dem, was in dem Vorschlag für die Richtlinie zur erneuerbaren Energie der Kommission enthalten war, erstellt hat“.

<sup>227</sup> Die EE-Richtlinie und die Kraftstoffqualitätsrichtlinie enthalten letztlich identische Nachhaltigkeitskriterien.

2007: 13). Somit könnten auch Biokraftstoffe, die nicht als nachhaltig eingestuft werden, dem Biokraftstoffziel angerechnet werden. Allerdings erwartet das Verfasserkonsortium aus privaten Beratungsunternehmen<sup>228</sup>, dass „the public opinion will limit the utilisation of that biofuel in such situations“ (Stans u.a. 2007: 13). Hinsichtlich konkreter Kriterien sieht die Studie eine THG-Mindestersparnis von Biokraftstoffen im Vergleich zu konventionellen Kraftstoffen von 50% als realisierbar an (Stans u.a. 2007: 8). Aus Gründen der praktischen Durchführbarkeit spricht sich die Analyse ferner für die Nutzung von Standardwerten für einige Teilprozesse der THG-Bilanzierung von Biokraftstoffen aus (Stans u.a. 2007: 15). Zur Verhinderung zusätzlicher Emissionen durch indirekte Landnutzungsänderungen müssten außerdem Produktionszuwächse sowie der Anbau von Energiepflanzen auf Brachland (z.B. von Palmöl) angestrebt werden (Stans u.a. 2007: 12).

Darüber hinaus seien auf Grundlage des HCV-Konzepts strenge Berichtspflichten zur Bewahrung der Artenvielfalt zu entwickeln (Stans u.a. 2007: 16). Landflächen, die vor oder am 30. November 2005 als besonders artenreich gelten, dürften demnach nicht mehr zur Produktion von Energiepflanzen genutzt werden. Ferner sollten die Praktiken der Rohstoffproduzenten den nationalen Regeln und Vorschriften zum Schutz der Biodiversität entsprechen, um als nachhaltig gelten zu können (Stans u.a. 2007: 17). Auch sei die Artenvielfalt in Produktionsorten von Energiepflanzen zu erfassen und in Management-Plänen und im Betrieb zu berücksichtigen (Stans u.a. 2007: 17):

„The status of rare, threatened or endangered species and high conservation value habitats, if any, that exist in the production site or that could be affected by it, shall be identified and their conservation taken into account in management plans and operations“

Dabei müsse der jeweilige Status quo mindestens bewahrt oder aber eine Zunahme der Biodiversität erreicht werden, damit eine Anbaufläche als nachhaltig gelten kann (z.B. 10% der Fläche sind als „ecological corridors“ stillgelegt) (Stans u.a. 2007: 17). Neben den Kriterien zur Bewahrung der Artenvielfalt müssten auch solche festgelegt werden, die Kohlenstoffeinlagerungen „above or below ground“ schützen. Worin diese bestehen könnten/sollten bleibt aber offen. Letztlich gelte es auch, Boden-, Wasser- und Luftverschmutzung durch die Produktion von Biomasse gering zu halten (Stans u.a. 2007: 16).

Ein hoher Preisanstieg von Futter- und Nahrungsmittel sei überdies nicht zu erwarten, da diese trotz des rasant steigenden globalen Biomasseverbrauchs der vergangenen Jahrzehnte stets gefallen seien. Weiterhin könnten für den Anbau von Energiepflanzen auch Flächen genutzt werden, die für die traditionelle Landwirtschaft unbrauchbar seien. Auf lokaler Ebene seien allerdings starke Auswirkungen auf die Nahrungsmittelpreise durchaus denkbar. Weiterhin seien Vertreibungen der lokalen Bevölkerung durch den Anbau von Energiepflanzen möglich. Dies könne aber durch die Unterstützung eines nachhaltigen Nahrungsmittelanbaus vor Ort sowie die „restoration of degraded land to forest“ verhindert werden (Stans u.a. 2007: 12). Zuletzt spricht sich die Studie dafür aus, dass nur die Biomasseproduktion als nachhaltig gelten könne, im Zuge derer die Rechte der Arbeiter sowie der lokalen Bevölkerung respektiert wurden (Stans u.a. 2007: 16).

Es bleibt zunächst festzuhalten, dass die Klimaperformanz obiger Vorschläge durch den nicht bindenden Berichtsstatus der Nachhaltigkeitskriterien stark abgeschwächt wird. Eine weitere grundlegende Kritik betrifft die mangelnde Ausgereiftheit der vorgestellten Ansätze. Wenn beispielsweise davon ausgegangen wird, dass die Vertreibung lokaler Bevölkerungsgruppen durch Tipps zum nachhaltigen Nahrungsmittelanbau oder zur Aufforstung vermieden werden könne, ist dies eine offensichtlich unrealistische Vorstellung. Vor diesem Hintergrund verwundert es wenig, dass der Analyse nur vier Quellen zugrunde liegen, was vor dem Hintergrund der

---

<sup>228</sup> Die Verfasser der Studie sind John Stans und Jürgen Ooms von TAUW bv sowie Carlo Hamelinck und Bart Dehue von Ecofys.

Komplexität des (hochrelevanten) Themas als eine zumindest fragwürdige Informations- und Datenbasis bezeichnet werden muss.

Die zweite im **Juni 2007** publizierte Studie trägt den Titel „Setting Verifiable Targets for RES-H“ und stellt den Abschlussbericht des Projekts **„Key Issues for Renewable Heat in Europe“ (K4RES-H)** dar (Epp & Lutz 2007).<sup>229</sup> Das K4RES-H-Projektconsortium setzte sich vornehmlich aus Vertretern der EE-Industrie zusammen und wurde von Januar 2005 bis Juni 2007 vom „Intelligent Energy Europe“-Programm der KOM finanziell gefördert (die zuständige Arbeitseinheit war die DG TREN). Das zentrale Ziel des Projekts bestand in der Entwicklung von Vorschlägen für EE-Ziele in der Wärme- und Kälteproduktion, inklusive methodischer Unterstützung für die KOM für dessen Berechnung (Epp & Lutz 2007: 3). Der folgende inhaltliche Überblick stellt neben den Positionen des Abschlussberichts auch Informationen aus einer zweiten relevanten Studie des Konsortiums vor („Renewable Heating - Action Plan for Europe“, 01/2007, EREC 2007).

So unterstützt das Projektconsortium die verbindliche Festlegung eines Mindestanteils von EE-Technologien bei Neubauten (Epp & Lutz 2007: 18). Diesbezüglich gehen die involvierten Akteure davon aus, dass ein EE-Wärmeanteil zwischen 18% und 25% an der gesamten Wärmeproduktion realisierbar ist (EREC 2007: 22). Die Ausgestaltung der Ziele auf den unterschiedlichen Ebenen sollte dabei wie folgt aussehen (EREC 2007: 22):

„The EU should set an overall RES-H target, which shall be broken down into national binding RES-H targets for each Member State. Member States should then define sub-targets for each separate RES-H technology taking into account their natural resources and the capacity already in operation.“

Auch Zwischenziele sollen nach Ansicht der Projektbeteiligten festgelegt werden (Epp & Lutz 2007: 7).

Somit bieten die Studien hier zwar auf den ersten Blick wenig konkretes, nach Informationen eines involvierten Vertreters der EE-Industrie hatte die Arbeit K4RES-H-Konsortium aber insofern entscheidenden Einfluss, als dass sie innerhalb der GD TREN eine wichtige Argumentationsgrundlage für die Aufnahme von EE-Verpflichtungen bei Neubauten und Renovierungen darstellte (Industrie 2: 6f). Die Nachvollziehbarkeit der Arbeit des Konsortiums ist angemessen, die Teilhabebedingungen allerdings aufgrund der Dominanz der EE-Industrie durchaus zu kritisieren (Projektleiter und „Workpackage leaders“ sind allesamt Vertreter von EE-Verbänden).

Da der Europäische Rat die Kommission dazu aufgefordert hat, bis Ende des Jahres einen EE-Richtlinienvorschlag auszuarbeiten erscheint es wenig verwunderlich, dass im **Sommer 2007** bereits eine **erste Vorabversion des Richtlinienvorschlags** vorlag (EP 1: 2f, Futterlieb & Mohns 2009: 43). Allerdings wurde dieses Dokument nicht offiziell veröffentlicht und es ist auch nur bedingt nachvollziehbar, welchen institutionellen und nichtstaatlichen Akteuren es vorlag. Aus Interviewsequenzen der Prozessstudie von Futterlieb und Mohns (2009: 43, 70) ist aber zu schließen, dass das Dokument Schlüsselakteuren der EE- und der konventionellen Energieindustrie zur Verfügung stand. Ferner zeugt der Inhalt des Entwurfs von einem hohen Einfluss der letztgenannten Gruppe, da er einen obligatorischen Handel von Energiezertifikaten durch privatwirtschaftliche Akteure auf Grundlage eines Quotensystems vorsieht (Futterlieb & Mohns 2009: 70). Dies legt nahe, dass die KOM – bzw. der involvierte Mitarbeiterkreis der DG TREN – eine informelle „Vorababstimmung“ mit als besonders wichtig eingestuften Prozessbeteiligten durchgeführt hat. Der Umstand, dass im Zuge dessen ein EU-weit vereinheitlichtes Quotenmodell zur EE-Förderung als favorisiertes Instrument von der Kommission vorangetrieben wird, lässt außerdem eine ungleichmäßige Berücksichtigung von Positionen vermuten, da diese Option zu diesem Zeitpunkt von einer klaren Mehrheit der Akteure abgelehnt wird. Beide Punkte – die Informalität und die Asymmetrie der von der KOM geschaffenen Teilhabe- und Inklusionsbedingungen – werden im folgenden Analyseteil eingehend beleuchtet.

---

<sup>229</sup> Auf der Projekthomepage sind Studien und weitere Informationen abrufbar: <http://www.erec.org/projects/finalised-projects/k4-res-h.html> (letzter Zugriff 23. Oktober 2014).

Mit der Frage der Vereinheitlichung des europäischen Energiemarktes beschäftigte sich auch die Studie „**A European Standard for the Tracking of Electricity (E-TRACK)**“ von **August 2007** (Timpe 2007). Sie stellt den Abschlussreport des gleichnamigen Projekts dar, welches vom IEE-Programm der KOM zwischen Januar 2005 und Juni 2007 finanziell unterstützt wurde, womit die zeitlichen Ressourcen für eine intensive Bearbeitung der Problemstellung gegeben waren. Letztere besteht darin, Vorschläge für ein harmonisiertes System zur Nachverfolgung von Elektrizitätsmerkmalen zu entwickeln. Auf dieser Grundlage soll unter anderem der grenzüberschreitende Elektrizitätshandel gefördert werden.<sup>230</sup> Obgleich hier somit nicht ausschließlich Strom aus erneuerbaren Quellen adressiert wird, ist dessen effiziente Erzeugung als einer der zentralen Gründe für die Durchführung des Projekts anzusehen (Timpe 2007: 7).

Das Projektkonsortium gelangt zum Schluss, dass zur Zielerreichung ein standardisiertes System von Herkunftsnachweisen (engl. ‚Guarantees of Origin‘ oder GO) den besten Ansatz darstellt. Diese Nachweise müssten Informationen über die wichtigsten Attribute der erzeugten Strommenge enthalten (Art der Stromerzeugung, Emissionen, etwaige Subventionen etc.). Langfristig sollte so ein einfaches und transparentes Tracking-System in der EU etabliert werden, in dem für jede produzierte Stromeinheit automatisch ein Herkunftsnachweis ausgestellt wird. Um auf dieser Grundlage auch den grenzübergreifenden Elektrizitätshandel in der EU zu fördern, müssten jene Nachweise als „transferable certificates“ implementiert werden (Timpe 2007: 42). Falls gewünscht, wären Staaten so dazu in der Lage, Herkunftsnachweise von anderen Ländern zu erwerben. So könnte der Aufkauf entsprechender Zertifikate über die Produktion von EE-Strom in Land X durch Land Y auch dem nationalen EE-Ziel des Letzteren gutgeschrieben werden (E-TRACK 2007). Unterschiedliche nationale Fördersysteme könnten auf dieser Basis nach wie vor bestehen bleiben.

Hinsichtlich der öffentlichen Nachvollziehbarkeit des E-TRACK-Projekts ist neben der breiten Quellenfundierung der Ergebnisse auch die detaillierte Darstellung der Projektdokumentation zu begrüßen (Präsentationen von Konferenzen, Ergebnisse von Konsultationsworkshops etc.). Die Zusammensetzung des Projektkonsortiums stellt sich wie folgt dar: 4 Wissenschaft, 5 Regulierungs-/EE-Beratungsbehörden, 4 Umweltberatung, 1 Umweltberatung/NGO, 1 Lobby-/Interessenvertretung. Dem Kernkonsortium steht außerdem eine ‚Advisory Group‘ zur Seite, der unter anderem Eurelectric und der WWF angehören, womit auch eine Stimme der konventionellen Stromindustrie sowie eine weitere NGO involviert waren. Ferner haben die Projektpartner in neun Ländern Konsultationsworkshops mit insgesamt 150 Stakeholdern sowie eine Konferenz am 9. März 2007 durchgeführt. Die Teilhabemöglichkeiten sind somit – insbesondere vor dem Hintergrund des primär beratenden Charakters des Konsortiums – als breit und außerordentlich offen zu bezeichnen.

Neben dem E-TRACK-Abschlussreport wurde im **August 2007** auch die Studie „**Competitiveness Effects of Trading Emissions and Fostering Technologies to Meet the EU Kyoto Targets: A Quantitative Economic Assessment**“ veröffentlicht (Anger u.a. 2007). Die von der DG ENTR in Auftrag gegebene Analyse fokussiert sich unter anderem auf die ökonomischen Konsequenzen eines zunehmenden Biokraftstoffanteils und ist Teil des argumentativen Fundaments des folgenden KOM-Vorschlags.

Inhaltlich untersucht die Studie lediglich die Effekte von Biokraftstoffen der ersten Generation, da ‚Advanced Biofuels‘ als „too costly to be competitive with conventional biofuels“ zu betrachten seien (Anger u.a. 2007: 36). Zu den Vorteilen von Biokraftstoffen zählten insbesondere vergleichsweise niedrige Investitionskosten, mehr Energiesicherheit, eine verbesserte Luftqualität sowie potentiell neue Ertragsmöglichkeiten für ländliche Gegenden (Anger u.a. 2007: 36). Auf der anderen Seite seien auch höhere Pachtpreise für Ackerland, eine

---

<sup>230</sup> Detaillierte Informationen über das E-TRACK-Projekt können auf der Projekthomepage abgerufen werden: <http://www.e-track-project.org/index.php> (letzter Zugriff 27. Oktober 2014).

Abnahme der Biodiversität sowie zusätzliche THG-Emissionen sowie eine schlechtere Bodenqualität durch einen gesteigerten Einsatz von Stickstoffdünger zu erwarten (Anger u.a. 2007: 36, 42). Somit ergibt sich eine eher durchwachsene Gesamtbilanz. Gleichzeitig erwartet die Studie keine großen Auswirkungen auf Nahrungs- und Futtermittelpreise eines 10%-Biokraftstoffziels. Bei Festsetzung einer höheren Zielschwelle würden die oben erwähnten Vorteile von Biokraftstoffen allerdings deutlich geringer ausfallen bzw. verschwinden (Anger u.a. 2007: 42).

Bezugnehmend auf die weiteren Rahmenbedingungen zur Entstehung der Studie bleibt zunächst festzuhalten, dass die quellenbezogene wissenschaftliche Nachvollziehbarkeit gegeben ist. Das achtköpfige Autorenteam besteht aus Vertretern des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und dem Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), einem unabhängig agierenden wissenschaftlichen Institut des niederländischen Wirtschaftsministeriums. Die rein akademische Zusammensetzung erscheint vor dem Hintergrund der Fragestellung und der ökonomischen Herangehensweise der Analyse gerechtfertigt.

Das Europäische Parlament erhebt am **29. September 2007** mit seiner **Entschließung zum EE-Fahrplan** zum letzten Mal vor Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags seine Stimme (EP 2007c).<sup>231</sup> Vorbereitet wurde die EP-Position im ITRE-Ausschuss unter Federführung der sozialdemokratischen Berichterstatterin Britta Thomsen. Innerhalb des Ausschusses wurden die Inhalte der Entschließung zwischen April und Juni 2007 dreimal debattiert. Daneben haben in neun weiteren EP-Ausschüssen Beratungen zur Entschließung stattgefunden, die ihre Positionen jeweils an ITRE weitergereicht haben. Letzterer hat seinen internen Bericht, welcher die Basis für die EP-Entschließung darstellte, am 9. Juli 2007 mit breiter Mehrheit angenommen (36 dafür, eine Gegenstimme). Aus Gründen der Übersichtlichkeit umfasst der folgende inhaltliche Überblick bereits die Erwiderung der Kommission.

Das EP fordert zunächst die Verabschiedung von Maßnahmen, die eine Verdopplung des erneuerbaren Stromanteils vom aktuellen Niveau bis 2020 sicherstellen (EP 2007c: 6, Nr. 8). Die Parlamentarier verlangen somit nicht die Einführung eines sektorspezifischen Subziels. Die Reaktion der KOM fällt insofern zurückhaltend aus, als dass sie auf die geplante Einführung nationaler Aktionspläne (NAP) auf nationaler Ebene rekurriert, in denen sektorspezifische Maßnahmen und Ziele enthalten sein sollen (KOM o.D.e). Darüber hinaus betrachtet das EP „einen transparenten, fairen und bevorrechtigten Zugang zu den Netzen als wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Integration und Ausweitung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen“ (EP 2007c: 7, Nr. 20). Auf diese ambitionierte Positionierung des EP gibt es Seitens der KOM keine weitere offizielle Reaktion.

Wie im Stromsektor reklamiert das EP auch für den Anteil erneuerbarer Wärme und Kälte die Einführung von Maßnahmen, die eine Verdopplung „von gegenwärtig rund 10 % (...) bis 2020“ gewährleisten (EP 2007c: 10, Nr. 37). Ein explizites sektorspezifisches Unterziel wird somit auch hier nicht verlangt und die KOM reagiert wiederum mit einem Verweis auf die NAPs (KOM o.D.e). Daneben fordern die Abgeordneten die Kommission im Hinblick auf den folgenden Vorschlag auf, „verbindlich vorzuschreiben, dass zumindest bei der umfassenden Renovierung von Altbauten und in Neubauten ein Mindestanteil des Heizbedarfs über erneuerbare Energiequellen gedeckt wird“ (EP 2007c: 10, Nr. 39). Die KOM verweist an dieser Stelle auf die Richtlinie zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, die nationale Regulierungsbehörden (unverbindlich) dazu anhält, Minimumziele für die Energieeffizienz von Gebäuden festzulegen.

---

<sup>231</sup> Weitere Informationen über den EP-internen Prozess zur Entschließung sowie der Wortlaut der Aussprache sind unter folgender URL zu finden: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0406+0+DOC+XML+V0//DE> (letzter Zugriff 18. Oktober 2014).

Im Transportsektor richtet das EP den Fokus neben Biokraftstoffen auch auf den Einsatz von Wasserstoff- und Elektromotoren und betont die wichtige Rolle von Hybridfahrzeugen als „Zwischenschritt in Richtung Elektromobilität“ (EP 2007c: 11, Nr. 46). Auch in der Aussprache hebt die Berichterstatterin hervor, „dass Biokraftstoffe nicht die einzige Möglichkeit des Einsatzes von erneuerbarer Energie im Verkehrssektor darstellen“ und „[d]er Einsatz von Elektrofahrzeugen (...) vermutlich in Zukunft eine größere Rolle spielen“ wird (EP 2007b). Der Verweis auf alternative EE-Optionen im Verkehrssektor fällt im Entschluss somit zurückhaltend und wenig konkret aus, weshalb auch die KOM eher unspezifisch mit einem Hinweis auf Forschungsaktivitäten in diesem Bereich reagiert (KOM o.D.e).

Hinsichtlich der Förderung von Biokraftstoffen begrüßt das EP ausdrücklich die „Festlegung der verbindlichen Zielvorgabe von 10 % (...), vorausgesetzt, dass diese Kraftstoffe nachweislich in nachhaltiger Weise hergestellt werden“ (EP 2007c: 11, Nr. 45). Daneben weist die Entschließung allerdings lediglich auf die *erwünschte* kommerzielle Verfügbarkeit von „Advanced Biofuels“ hin und erhebt diese – anders als der Rat – neben der Nachhaltigkeit somit nicht zur zweiten Vorabbedingung eines verbindlichen Biokraftstoffziels. Im Zuge der EP-Aussprache treten hierzu allerdings auch zahlreiche kritische Positionen zutage, die bis zur Forderung nach einer Nichtberücksichtigung von Biokraftstoffen reichen. So spricht beispielsweise der Abgeordnete David Hammerstein im Namen der Verts/ALE-Fraktion von einer Gefährdung der Nahrungsmittelsicherheit durch Biokraftstoffe sowie von großen Unsicherheiten hinsichtlich deren Energiebilanz (ähnlich auch Eija-Riitta Korhola von der PPE-DE) (EP 2007b).

Die meisten Parlamentsarier unterstützen den Kurs der KOM zu Biokraftstoffen allerdings nach wie vor, untermauern aber ihre Forderung nach deren nachhaltiger Erzeugung. Diese müsse laut Entschließung durch ein „verbindliches und umfassendes Zertifizierungssystem“, welches die KOM zu entwickeln habe, gesichert werden (EP 2007c: 12, Nr. 49). Falls Biokraftstoffe die entsprechenden Kriterien nicht erfüllen, dürften diese „nicht für Zuschüsse oder Steuervergünstigungen in Frage kommen und im Zusammenhang mit der auf Biokraftstoffe bezogenen Zielvorgabe nicht berücksichtigt werden“ (EP 2007c: 12, Nr. 52). Ferner müsse die Zertifizierung sowohl für in der Union hergestellte, wie auch für importierte Biokraftstoffe gelten (EP 2007c: 12, Nr. 49). So betont auch Fiona Hall im Namen der liberalen ALDE-Fraktion des Parlaments, dass zu gegebener Zeit sorgfältig geprüft werden müsse, ob die von der KOM entwickelten Kriterien „die vom Parlament geforderten strengen Nachhaltigkeitskriterien auch wirklich erfüllen“ (EP 2007b). Die Kommission bekräftigt in ihrer Reaktion diesbezüglich lediglich ihr Vorhaben, Nachhaltigkeitskriterien im kommenden Vorschlag vorstellen zu wollen (EP 2007b).

Hinsichtlich der Wirkung künftiger Nachhaltigkeitskriterien beschließt das EP, dass diese „erhebliche Einsparungen“ der Lebenszyklusemissionen von Biokraftstoffen im Vergleich zu konventionellen Kraftstoffen sicherstellen müssten (EP 2007c: 12, Nr. 49). Eine konkrete Einsparschwelle nennt das EP an dieser Stelle somit nicht. Ferner sollte ein zu entwickelndes Zertifizierungssystem „Bestimmungen zur Verhütung von Konflikten zwischen verschiedenen Verwendungen von Biomasse enthalten“ (EP 2007c: 6, Nr. 14). Auch müsse das System gewährleisten, „dass diese Kraftstoffe nicht unmittelbar oder mittelbar den Verlust an biologischer Vielfalt oder an Wasserressourcen [oder] eine Schmälerung der Kohlenstoffspeicherung als Folge von Änderungen der Bodennutzung“ zur Folge haben (EP 2007c: 12, Nr. 49). In Bezug auf die soziale Nachhaltigkeitsdimension beschließt das EP außerdem, dass „Probleme wie steigende Nahrungsmittelpreise und Vertreibung von Menschen“ keine Konsequenzen eines zunehmenden Biokraftstoffverbrauchs darstellen dürften (EP 2007c: 12, Nr. 49). Auf diese konkreten Forderungen des EP reagiert die KOM entweder nicht oder sie verweist auf die Vorstellung neuer Nachhaltigkeitskriterien im kommenden Vorschlag (KOM o.D.e). Ferner ist das EP allgemein der Auffassung, „dass die weltweiten Auswirkungen der Herstellung von Biokraftstoffen streng überwacht

werden sollten und dass eine solche Überwachung zur Überprüfung der Politik und der Ziele der Gemeinschaft in regelmäßigen Abständen erfolgen sollte“ (EP 2007c: 12, Nr. 54). Hier wird mittelbar auf die Idee einer Revisionsklausel rekurriert, wobei in der EntschlieÙung nicht ausgeführt wird, bei welchen potentiellen Ergebnissen des Monitorings bestimmte Subziele in Frage gestellt werden würden.

Das EP beschäftigt sich in ihrer EntschlieÙung auch mit der potentiellen Ausweitung der Nachhaltigkeitskriterien auf andere Biomasse für energetische Zwecke. Konkret weisen die Parlamentarier aber lediglich darauf hin, „dass forstliche Biomasse, die zur Energiegewinnung oder als Rohstoff verwendet wird, gemäß international anerkannten hohen Nachhaltigkeitsstandards bewirtschaftet werden muss“ (EP 2007c: 13, Nr. 59). Das EP spricht sich somit nicht explizit für eine Erweiterung der Nachhaltigkeitskriterien jenseits der Biokraftstoffe aus.

Hinsichtlich der Angleichung politischer Rahmenbedingungen in der EE-Förderung hält die EP-EntschlieÙung keine grundlegenden Neuerungen bereit. So weisen die Parlamentarier zwar entschieden darauf hin, „dass ein (...) harmonisiertes Unterstützungssystem, (...) das langfristige Ziel in Europa sein sollte“, betonen aber gleichzeitig, „dass nationale Unterstützungssysteme dennoch erforderlich sind, um das Vertrauen der Investoren zu erhalten“ (EP 2007c: 8, Nr. 27). Zu diesem Thema meldet sich während der Parlamentsausprache auch Energiekommissar Piebalgs zu Wort, dessen Ausführungen auf eine Veränderung der KOM-Position zugunsten eines vereinheitlichten Systems hinweisen (EP 2007b):

„Genauso wichtig ist jedoch die Errichtung eines Handelssystems, das die nötige Flexibilität geben kann, und es muss gewährleistet werden, dass dieses System auf einem EU-weiten Markt funktioniert.“

In der Erwiderung des künftigen EP-Berichterstatters zum EE-Richtlinienvorschlag Claude Turmes wird dessen stark ablehnende Haltung zu internen Plänen der Kommission deutlich, ein vereinheitlichtes Fördersystem auf Zertifikatebasis zu etablieren (EP 2007b):

„Es gibt in Europa zwei Systeme: das System der garantierten Einspeisepreise und das System der grünen Zertifikate. 90 % aller erneuerbaren Energien außer Großwasserkraft sind unter dem System der garantierten Einspeisepreise erzielt worden. Sie sind billiger erzielt worden als unter dem System der grünen Zertifikate und – etwas sehr Wichtiges – sie haben es erlaubt, neue Akteure auf dem Strommarkt einzuführen. All das sind Zahlen aus dem letzten Bericht der Kommission vom Dezember 2006. Was ich jetzt höre, macht mich relativ bestürzt. Es gibt Informationen, die besagen, dass es in der Kommission wahrscheinlich eine Mehrheit geben wird, dieses gute System abzuschaffen und ein Trading-System mit grünen Zertifikaten zu machen. Herr Kommissar, ich kann Sie nur eindringlich warnen, von dieser Strategie, die einzig und allein den großen dominierenden Energiekonzernen E.ON, RWE, EDF und anderen in den Kram passen würde, abzulassen, weil sie zu Investitionsunsicherheit führt und neue Akteure in Zukunft von Investitionen abhalten wird.“

Dieses Thema hält somit hohes Konfliktpotential für den formellen Teil des Mitentscheidungsprozesses bereit. Dies gilt auch für die Frage der EE-Zielfestlegung. Hier fordert das EP von der KOM ein „sektorales Vorgehen (...) vorzuschlagen, durch das klare und verbindliche Ziele für die Sektoren Stromerzeugung, Verkehr sowie Heizen und Kühlen gesetzt werden“ (EP 2007c: 5, Nr. 1). Jene verbindlichen Sektorziele sollen in den jeweiligen nationalen Aktionsplänen der Mitgliedstaaten festgelegt werden (EP 2007c: 5, Nr. 5). Allerdings zeigt die EP-Ausprache, dass gerade bei diesem Punkt noch verhältnismäßig unterschiedliche Auffassungen zwischen den Parlamentariern bzw. den Fraktionen vorliegen und sich einige gar gänzlich gegen verbindliche Ziele aussprechen (EP 2007b).<sup>232</sup> Die Kommission macht in ihrer Erwiderung deutlich, dass die NAPs Informationen zur Zielerreichung in den einzelnen Sektoren enthalten sollen und die KOM die Angemessenheit jener Maßnahmen bewertet (KOM o.D.e). Die Einführung verbindlicher Subziele wird nicht thematisiert.

---

<sup>232</sup> Beispielsweise plädiert die konservative Abgeordnete Pilar Ayuso deutlich gegen verbindliche und sektorale Ziele, während sich die Sozialdemokraten Reino Paasilinna und Mechthild Rothe für verbindliche sektorale Ziele einsetzen. Rothe macht diesbezüglich deutlich, dass verbindliche Sektorziele in den NAPs festgelegt werden sollten.

Bezüglich der Festlegung nationaler Ziele zur Erreichung des 20% EE-Gesamtanteils in der EU ist das EP „der Ansicht, dass (...) alle Mitgliedstaaten im Verhältnis ihres Potenzials und ihrer bereits geleisteten Beiträge die Verpflichtungen zur Steigerung ihres Anteils der erneuerbaren Energiequellen erfüllen sollten“ (EP 2007c: 6, Nr. 7). Zur Realisierung der sich daraus ergebenden nationalen Ziele müsse es laut EP-Entschiebung den Mitgliedstaaten freigestellt bleiben, welchen EE-Mix sie bevorzugen (EP 2007c: 6, Nr. 10). Um die Erreichung des 20%-Anteils bis 2020 sicherzustellen und möglichen Verzögerungen vorzubeugen, müsse die KOM allerdings „ein deutliches mittelfristiges Ziel für den Anteil der Energie“ in den Vorschlag aufnehmen (EP 2007c: 6, Nr. 16). Ferner müssten Meilensteine in die NAPs aufgenommen werden und diese alle drei Jahre einer Überprüfung unterzogen werden (EP 2007c: 6, Nr. 16). Die KOM reagiert auf keine der EP-Positionen zur Zieldebatte.

Das Parlament entwickelt und verabschiedet somit wenige Monate vor Veröffentlichung des KOM-Vorschlags relativ konkrete Positionen hinsichtlich der von ihm gewünschten künftigen Schritte in der EE-Politik. Obgleich die Entschliebung mit einfacher Mehrheit angenommen wurde, zeugt die Aussprache im Plenum jedoch von teils recht unterschiedlichen Positionen zwischen den Parlamentariern und den Fraktionen, beispielsweise hinsichtlich Art und Verbindlichkeit der Ziele. Ferner weichen einige der beschlossenen Punkte tendenziell von Positionen des Rates ab, z.B. der anvisierte Umfang der Nachhaltigkeitskriterien. Unter dem Strich wird die Diskussion somit immer detaillierter und konkreter, was gleichzeitig die Möglichkeit von Konflikten größer werden lässt.

Auch für den Gesamtprozess war diese EP-Entschliebung von großer Bedeutung, kann sie doch laut einem Schlüsselakteur der DG TREN als „pre-cursor to shaping Parliament's views on the whole package“ bezeichnet werden (KOM 2: 23f). Obwohl sich die KOM in ihrer Reaktion auf die Entschliebung inhaltlich sehr bedeckt hält, wird sie auch dort als wichtiger Beitrag für den kommissionsinternen Prozess der Fertigstellung des Richtlinienvorschlags bezeichnet (KOM o.D.e).

Im Zuge der obigen Ausführungen zur EP-Entschliebung wirft Claude Turmes Energiekommissar Piebalgs vor, entgegen KOM-interner Analysen und den dominierenden Positionen in Rat und EP an einem EU-weit harmonisierten EE-Fördermechanismus für den kommenden Richtlinienvorschlag zu arbeiten. Diese Unterstellung wird in einem Artikel des britischen ‚Guardian‘ vom **13. Oktober 2007** bestätigt (Titel: **„Britain accused of scuppering EU's renewable energy plan“**) (Seager & Gow 2007). Demnach hätten sich insbesondere britische Beamte während eines Treffens am 12. Oktober 2007 in Brüssel für die Einführung eines quotenbasierten Zertifikatesystems eingesetzt. Hintergrund seien Befürchtungen der Londoner Regierung, die eigenen EE-Ziele ohne Zukäufe aus dem Ausland nicht erreichen zu können. Piebalgs selbst bestätigt die Erarbeitung eines „scheme to trade renewable certificates“. Gegenwind komme vor allem von NGOs wie Friends of the Earth oder WWF, die den Fortbestand der erfolgreichen Einspeisevergütungen gefährdet sehen.

Die Regelung der EE-Förderung in einer künftigen Rahmenrichtlinie stellte auch das zentrale Thema des **Workshops der ‚International Feed-In Cooperation‘ am 18. und 19. Oktober 2007** in Ljubljana dar (IFIC 2007).<sup>233</sup> An dem Workshop nahmen ca. 50 Vertreter aus 16 EU-Mitgliedstaaten sowie Kroatien teil, die sich aus folgenden staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen rekrutierten: Ministerien (Vertreter aus neun EU-Mitgliedstaaten und Kroatien), Nationale Energieagenturen, KOM (DG TREN), Interessenverbände der EE-Industrie, Umweltberatungen, NGOs, wissenschaftliche Einrichtungen. Die Zusammensetzung ist somit als

---

<sup>233</sup> Ausführliche Informationen über die International Feed-In Cooperation sowie den Workshop, inkl. Teilnehmer, Agenda, Abschlusserklärung etc. sind unter folgender URL abrufbar: [http://www.feed-in-cooperation.org/wDefault\\_7/content/4th-workshop/index.php](http://www.feed-in-cooperation.org/wDefault_7/content/4th-workshop/index.php) (letzter Zugriff 28. Oktober 2014).

vergleichsweise divers zu bezeichnen. Ferner sind zahlreiche Informationen über den Fortgang des Workshops, inklusive Teilnehmerkreis, Präsentationen und Abschlusserklärung, öffentlich verfügbar.

In letztgenanntem Dokument verleihen die Teilnehmer ihrer Sorge Ausdruck „that the European Commission is considering to propose a directive that contains regulations on a mandatory trade mechanism” (IFIC 2007). Sie fordern, dass die neue Richtlinie auch weiterhin die Nutzung von Einspeisevergütungen ermöglichen müsse, da ohne dieses erfolgreiche Instrument das Ziel eines EE-Anteils von 20% bis 2020 nicht zu erreichen sei (IFIC 2007). Die Ergebnisse des Workshops wie auch der meisten anderen vorgestellten Foren in diesem dritten Prozessabschnitt zeugen somit vom hohen Konfliktpotential zwischen den Plänen der KOM und der Mehrheitsposition der restlichen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure.

In diesem Zeitraum – also im letzten Quartal 2007 – machten weitere inoffizielle **Vorabversionen des KOM-Vorschlags** die Runde (Toke 2008). Die am **23. Dezember 2007** in Umlauf gebrachte Fassung sieht die Einführung eines EU-weiten Zertifikatehandel auf privatwirtschaftlicher Ebene vor, wobei die Mitgliedstaaten mindestens bis zu einer Nachprüfung durch die KOM Ende 2014 das Recht hätten, diesen Handel zu verbieten. Diejenigen Staaten, die ihr erstes Zwischenziel 2012 (oder folgende) verpassen, würden dieses Recht allerdings verlieren und müssten ihre EE-Märkte zwangsweise öffnen. Dieser Vorschlag führte insbesondere von Seiten der EE-Industrie sowie der deutschen, spanischen, lettischen und slowenischen Regierungen zu starken Protesten. Die genannten Regierungen versendeten daher am 15. Januar 2008 und somit eine Woche vor Veröffentlichung des KOM-Vorschlags einen Protestbrief an Energiekommissar Piebalgs. Wie der finale Vorschlag zeigt, war jener Protest – zumindest zum Teil – von Erfolg gekrönt.

Die letzte prozessrelevante Publikation im Jahr 2007 stellt das **„White Paper on Internationally Compatible Biofuel Standards“** dar, welches am **31. Dezember 2007** veröffentlicht wurde (Triparty Task Force 2007). Das Papier repräsentiert das Ergebnis trilateraler Gespräche zwischen der KOM, den USA und Brasilien in den Jahren 2006 und 2007 über den Ausbau des Biokraftstoffhandels und kompatible Produktions- und Mischungsstandards.

Nach Vorgesprächen wurden im Juli 2007 die ‚Biodiesel Tripartite Task Force‘ und die ‚Bioethanol Tripartite Task Force‘ gegründet. Die Arbeitseinheiten setzten sich aus privaten und öffentlichen Akteuren aus Europa, den USA und Brasilien zusammen und beschäftigten sich mit Standardisierungsmöglichkeiten der entsprechenden Kraftstoffstandards. Beide Gruppen kamen zum Ergebnis, dass die Standards soweit vereinheitlicht bzw. koordiniert werden können, dass keine technischen Gründe für Handelsbeschränkungen mehr vorlägen. Die erhoffte Zunahme an Transaktionen in diesem Wirtschaftssektor wird im ‚White Paper‘ wie folgt deutlich:

„Such compatibility would not only facilitate the increasing use of biofuels in each of the regional markets, but also would support both exporters and importers of biofuels by helping to avoid adverse trade implications in a global market.“ (Triparty Task Force 2007: 5)

„There is widespread agreement amongst the participating experts that the discussions and commitment to cross-border cooperation have been a major accomplishment that will support the increase in global trade of biofuels.“ (Triparty Task Force 2007: 11)

Zu den Treffen der drei Parteien im Vorfeld des Papers liegen nur sehr oberflächliche Informationen vor, wobei insbesondere die inhaltliche Nachvollziehbarkeit der rund zwei Jahre andauernden Debatte als stark eingeschränkt bezeichnet werden muss. Es bleibt teils unklar, welche Gruppierungen in diesem Zeitraum ins Leben gerufen wurden und womit sie sich genau beschäftigten. Der Teilnehmerkreis setzte sich aus Repräsentanten der politischen Administration der USA, Brasiliens und der EU (DG TREN), Experten von Standardisierungsorganisationen sowie aus Industrievertretern zusammen. Von den insgesamt 38 Mitgliedern der beiden Task Forces stammten nur zwei aus wissenschaftlichen Einrichtungen. Hätte sich jener Akteurskreis ausschließlich mit der technischen Ausgestaltung von Kraftstoffstandards befasst, wäre seine Zusammensetzung als vertretbar

zu bezeichnen gewesen. Dies trifft auch auf die eingeschränkten Informationen über die Vorarbeiten zum ‚White Paper‘ zu. De facto waren die Treffen mitunter aber auch politischer Natur. So nimmt die KOM die Position einer europäischen Regierung ein und macht weitreichende Zugeständnisse hinsichtlich der künftigen Ausgestaltung der europäischen Biokraftstoffpolitik und der diesbezüglichen Rolle von Importen (Triparty Task Force 2007: 5):

„During trilateral discussions in 2006, the Government of Brazil, the European Commission (representing the European Union) and the Government of the United States of America affirmed their belief that the current market for biofuels is viable, the market will continue to grow within regions, and that international trade in biofuels would increase significantly by the end of the decade.”

Die KOM bzw. die an den Gesprächen teilnehmende DG TREN geht in den Verhandlungen mit Brasilien und den USA somit die (rechtlich unverbindliche) Verpflichtung ein, auch jenseits der Gültigkeitsdauer der damals aktuellen Biokraftstoffrichtlinie (2010), die Produktion jener Kraftstoffe weiter voranzutreiben. Vor dem Hintergrund der politischen Dimension jener Zugeständnisse wäre eine zusätzliche Legitimation der teilnehmenden EU-Vertreter durch die Ratspräsidentschaft und/oder das EP wünschenswert gewesen.

Eine weitere Akteurskonstellation, die zwischen **Februar 2006 und Ende 2007** bestand, war die **Hochrangige Gruppe für Wettbewerbsfähigkeit, Energie und Umwelt**.<sup>234</sup> Das zentrale Ziel der Gruppe bestanden in der Beratung der KOM bei der Erarbeitung neuer Politiken und Maßnahmen in den Bereichen Wettbewerb, Energie und Umwelt. Hinsichtlich EE-relevanter Themen sprach die Gruppe in den zwei Jahren ihres Bestehens die Empfehlung aus, den EU-Markt für den Import erneuerbarer Rohstoffe zu öffnen und Biokraftstoffe der zweiten Generation zu fördern (High Level Group on Competitiveness, Energy and the Environment 2007). Ferner wurde das Fazit gezogen, dass ein EU-weit harmonisiertes EE-Förderinstrument eine kosteneffiziente Erreichung von EE-Zielen unterstützen könne (High Level Group on Competitiveness, Energy and the Environment 2007). Die verfügbaren Protokolle legen somit eine beinahe nicht existente inhaltliche Relevanz der Gruppe für die Themenfelder der EE-Richtlinie nahe. Trotzdem wird in zahlreichen Schlüsseldokumenten auf die integrative Rolle des Forums verwiesen.<sup>235</sup> Dies bestätigt die schwelende These, dass die KOM teils nicht oder nur am Rande relevante partizipative Foren im Prozess zur EE-Richtlinie als sehr viel wichtiger dargestellt hat, als sie letztlich waren.

Die Nachvollziehbarkeit der Arbeit der Gruppe ist insofern eingeschränkt, als dass Informationen zu den Treffen auf Arbeitsebene (v.a. der ‚Sherpa-Group‘) nicht verfügbar sind. Die 29 Hauptmitglieder der Gruppe sind hochrangige Vertreter folgender staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen: 4 KOM (DGs ENTR, ENV, COMP, TREN), 4 nationale Ministerien, 2 öffentliche Einrichtungen, 15 Unternehmen und Interessenverbände, 2 NGOs. Auch das EP sollte ursprünglich einen Abgeordneten in die Gruppe entsenden, entschied sich letztlich aber gegen eine Teilnahme.<sup>236</sup> Obwohl das Akteursspektrum somit als recht breit zu bezeichnen ist, fallen doch die deutlich Dominanz privatwirtschaftlicher sowie die völlige Abwesenheit wissenschaftlicher Akteure negativ auf.

---

<sup>234</sup> Weitere Informationen über Aufgabenspektrum, Zusammensetzung und die Publikationen der Gruppe sind unter folgender URL abrufbar: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/policy-integration/high-level-group/> (letzter Zugriff 29. Oktober 2014).

<sup>235</sup> Die Gruppe wird beispielsweise als partizipatives Forum bei der Entwicklung des Energie-Grünbuchs, der Biokraftstoffstrategie und des Aktionsplans für Biomasse angeführt (KOM 2006e).

<sup>236</sup> Folgende Antwort erreichte den Verfasser auf eine entsprechende Anfrage am 6. Dezember 2012: „We have looked into the matter and I can confirm that the European Parliament took a decision not to nominate any MEP to the High level group on competitiveness, energy and the environment.”

**BIOScopes** stellt ein weiteres von der DG TREN in Auftrag gegebenes Projekt dar, welches sich primär mit der Festlegung neuer Standards für Biodiesel und Bioethanol beschäftigte (BIOScopes = ‚Biodiesel Improvement On Standards, Coordination of Producers and Ethanol Studies‘). Der erste von vier Abschlussberichten der projekteigenen Arbeitsgruppen wurde im **Februar 2007**, der letzte im **April 2008** veröffentlicht.<sup>237</sup>

Inhaltlich wird neben technischen Details insbesondere die Notwendigkeit einer höheren Rohstoffproduktion für die steigende Biodieselnachfrage betont. Gleichzeitig wird darauf verwiesen, dass sobald technische Verfahren zur Produktion von Bioethanol der zweiten Generation die Marktreife erlangen, die Herstellung von Biodiesel zunehmend unattraktiv werde. Mögliche Landnutzungsänderungen könnten die positive THG-Bilanz sämtlicher Biokraftstoffe – auch künftiger ‚Advanced Biofuels‘ – allerdings zunichtemachen (Hamelinck u.a. 2007: vi):

„Unfavourable land-use changes, however, can completely turn this picture upside-down.“

Vor dem Hintergrund des technisch-beratenden Charakters des BIOScopes-Projekts sind sowohl dessen Nachvollziehbarkeit als auch die Teilnehmerstruktur als adäquat zu bezeichnen.<sup>238</sup>

---

<sup>237</sup> Abschlussberichte der Arbeitsgruppen: „Improvements needed for the biodiesel standard EN 14214“ (Costenoble u.a. 2008, 04/2008), „Heavy-duty ethanol engines“ (Rehnlund u.a. 2007, 02/2007), „Fatty acid ethyl esters“ (Hamelinck u.a. 2007, 06/2007), „Blending ethanol in diesel“ (Chacartegui u.a. 2007, 05/2007).

<sup>238</sup> Institutioneller Hintergrund der Projektteilnehmer: Beratung und Dienstleistung (7), Interessenverbände Biodieselindustrie (1), Standardisierungsinstitute (3), Freie Forschung (2), Abhängige Forschung (1, Institut der Fett- und Ölindustrie), Energie-/ Biomasseindustrie (3).

## Annex 8: Vierte Prozessphase – Januar 2008 bis Dezember 2008

Die formelle Prozessphase begann mit einem **informellen Workshop zu Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe am 25. Januar 2008** in Brüssel. Im Zuge des Workshops sollten sowohl der wissenschaftliche Hintergrund der nationalen Nachhaltigkeitskriterien Deutschlands besprochen als auch die entsprechenden Kriterien des KOM-Vorschlags präsentiert werden.<sup>239</sup> Da der Richtlinienvorschlag zu diesem Zeitpunkt bereits beschlossen und veröffentlicht war, wäre ein früherer Austausch wünschenswert gewesen. Ferner ist lediglich eine der acht gehaltenen Präsentationen öffentlich verfügbar. Auch Informationen über eine eventuell geführte Debatte liegen nicht vor.

Vor diesem Hintergrund kann nur ein relevanter Themenbereich identifiziert werden, der von den Teilnehmern des Workshops behandelt wurden. So thematisierte ein Vertreter des Bundesumweltministeriums das deutsche Stufensystem der THG-Mindesteinsparung von Biokraftstoffen (zunächst 30%, ab 1. Januar 2011 40%) (Delbrück 2008a). Hinsichtlich des Ablaufs ist weiterhin bekannt, dass während des Workshops ein Zeitraum von zwei Stunden für Diskussionen eingeplant war, was als vergleichsweise großzügig anzusehen ist.

Der 48-köpfige Teilnehmerkreis setzte sich wie folgt zusammen: KOM 10 Personen (3 ENV, 3 TREN, 2 AGRI, 1 ENTR, 1 JRC), nationale Regierung und Verwaltung 13 (davon 8 Repräsentanten der deutschen Bundesregierung), Privatwirtschaft 2, internationale Organisationen 4, NGOs 11, Wissenschaft 4, EP 4. Somit ist das Teilnehmerspektrum als verhältnismäßig breit und angemessen anzusehen. Auch fällt die Teilnahme zahlreicher Schlüsselpersonen auf, deren Namen in unterschiedlichen Prozesskontexten regelmäßig erwähnt werden bzw. die eine zentrale Position innehatten (z.B. EP-Berichterstatter Claude Turmes, Kees Kwant von Senter-Novem oder Frauke Thies von Greenpeace). Die Behandlung konfliktärer Themen sowie die prominente Besetzung lassen auf eine verhältnismäßig hohe Relevanz des Forums für den Prozessfortgang schließen, was die mangelhafte Transparenz allerdings noch kritischer erscheinen lässt.

Als Nachfolgegremium für BIOFRAC (Biofuels Research Advisory Council<sup>4</sup>, siehe erste Prozessphase) wurde bereits Mitte 2006 die ‚**European Biofuels Technology Platform**‘ (EBTP) gegründet.<sup>240</sup> Somit beeinflusste das Gremium schon den Entstehungsprozess zum KOM-Vorschlag. Da das **erste offizielle Stakeholder-Forum der EBTP** allerdings erst am **31. Januar 2008** stattfand, wird die Rolle des Gremiums erst jetzt thematisiert.<sup>241</sup> Das übergeordnete Ziel der Plattform bestand auch nach dem Ende von BIOFRAC in der Realisierung der dort erarbeiteten Vision, welche Biokraftstoffe als einzige ernstzunehmende EE-Alternative im Transportsektor begreift und einen Anteil entsprechender Kraftstoffe von mindestens 25% bis 2030 anstrebt (EBTP 2008: 7; Kunze 2006: 6). Um diese Entwicklung voranzutreiben sollte die EBTP die Kommission insbesondere bei der Identifizierung von Forschungsfeldern und der Technologieentwicklung beraten (Corporate Europe Observatory 2007).

Die Bedeutung des Gremiums für den Prozessverlauf ist vor dem Hintergrund dieser Aufgabenstellung und der direkten Anbindung an die KOM als sehr hoch einzustufen, stellte es doch die zentrale beratende Instanz hinsichtlich der Weiterentwicklung des EE-Ansatzes im Transportbereich auf EU-Ebene dar. Diesbezüglich fällt zunächst die inhaltliche Reduzierung auf Biokraftstoffe negativ auf. Gleichzeitig bestätigt diese Fokussierung auch eine der wichtigsten Aussagen des vorangegangenen Analyseteils, wonach die DGs TREN und

<sup>239</sup> Die Agenda kann unter folgender URL eingesehen werden: [http://www.globalbioenergy.org/fileadmin/user\\_upload/gbep/docs/2008\\_events/Brux/AGENDA\\_Sustainable\\_Biofuels\\_Workshop\\_BXL\\_Jan\\_25\\_2008\\_AgendaV2.pdf](http://www.globalbioenergy.org/fileadmin/user_upload/gbep/docs/2008_events/Brux/AGENDA_Sustainable_Biofuels_Workshop_BXL_Jan_25_2008_AgendaV2.pdf) (letzter Zugriff 27. Mai 2015).

<sup>240</sup> Weitere Informationen sind unter folgender URL verfügbar: <http://www.biofuelstp.eu/index.html> (letzter Zugriff 23. Dezember 2014).

<sup>241</sup> Vor Verabschiedung der EE-Richtlinie fand kein weiterer formeller Austausch zwischen der EBTP und externen Stakeholdern statt.

AGRI eine starke Technologieaffinität bezüglich der Biokraftstoffoption teilten und sich dazu einen „passenden“ externen Beratungs- und Teilhabekreis aufbauen.

Der Biokraftstoff-Bias der EBTP wird beispielsweise im Zuge ihrer Referenz auf die Aktennotiz der DG AGRI zur Verfügbarkeit zusätzlicher Land- und Biomasseressourcen für die Herstellung von Biomasse deutlich (DG AGRI 2007; EBTP 2008: 7). Wie in Annex 6 beschrieben, ist die wissenschaftliche Basis der Kurzanalyse als unzureichend zu bezeichnen. Ferner werden unrealistische Werte für die 2020-Modellrechnung zugrunde gelegt (u.a. 1/3-Anteil von Biokraftstoffen der zweiten Generation). Das Vertrauen auf das (mögliche) Produktivitäts- und Nachhaltigkeitspotential künftiger Biomasse- und Biokraftstoffoptionen wird auch im Strategiepapier der Plattform deutlich (EBTP 2008: 7):

„The development of high-yield plants with new properties and qualities suited to biofuel production and making use of the whole crop for energy will reduce the pressure on land and help stabilise markets and prices.”

Während des ersten Stakeholder-Forums der EBTP am 31. Januar 2008 werden allerdings einige Annahmen und Aussagen dieses Papiers im Zuge von Präsentationen externer wie auch EBTP-interner Stakeholder kritisiert.<sup>242</sup> Ein Hauptkritikpunkt ist dabei der starke Fokus auf Biokraftstoffe der zweiten Generation, deren Marktreife nach Einschätzung zahlreicher Stakeholder aus unterschiedlichen Bereichen ungewiss erscheint (z.B. B. Kerckow von der Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V. und dem Sekretariat der EBTP, H. Turpeinen von Neste Oil). Gleichzeitig betont ein Vertreter des spanischen Energiekonzerns Abengoa, der auch formelles Mitglied der EBTP ist, dass ein politisches Commitment zu Biokraftstoffen, insbesondere zu denen der zweiten Generation, seinen Konzern zum „technological leader in a growing market“ aufsteigen lassen könnte (Arjona 2008). Daneben wächst auch die Kritik an Biokraftstoffen der ersten Generation. So macht ein Vertreter des EBTP-Sekretariats, welches unter anderem für die Aufbereitung von wissenschaftlichen Hintergrundinformationen zuständig ist, auf zahlreiche Nachhaltigkeitsrisiken aufmerksam (z.B. Landverfügbarkeit), weshalb das 25%-Ziel bis 2030 aus dem Strategiepapier als unrealistisch bezeichnet werden müsse. Auch ein 10%-Biokraftstoffanteil bis 2020 sei nur realisierbar, wenn Biokraftstoffe der zweiten Generation zeitnah die Marktreife erreichen.

Als einzige NGO-Vertreterin auf dem EBTP-Forum vertritt Imke Lübbecke vom WWF die Interessen dieser Akteursgruppe, deren Widerstand nach Angaben des EBTP-Sekretariats stetig wachse und deren Meinungs- und Positionsvielfalt sich nach bisherigem Analysestand derart breit darstellt, dass sie von einer Person bzw. Organisation nur ungenügend repräsentiert werden kann. In direktem Bezug zum KOM-Vorschlag kritisiert Lübbecke unter anderem, dass viele potentielle Risiken von den entwickelten Nachhaltigkeitskriterien nicht erfasst werden (z.B. ILUC, soziale Risiken) und alternative EE-Optionen im Transportbereich ungenügende Berücksichtigung finden. Weitere zivilgesellschaftliche Akteure demonstrierten während des Stakeholder-Forums vor dem Brüsseler Veranstaltungsort gegen die finanzielle und politische Unterstützung der EBTP durch die Kommission und die enge Zusammenarbeit zwischen Plattform und EU-Administration. Als Hauptgründe für die ablehnende Haltung zahlreicher NGOs werden die Industriedominanz der EBTP, das hohe 25%-Ziel bis 2030 sowie die unzulängliche Thematisierung drohender sozialer und ökologischer Risiken für die Gesellschaften in möglichen Exportländern ins Feld geführt (Corporate Europe Observatory 2008). Interessant erscheint diesbezüglich auch, dass – obwohl die EBTP formell eine Arbeitsgruppe zu Nachhaltigkeitsfragen unterhält – die einschlägigen Strategiedokumente des Gremiums zu diesem Zeitpunkt einen klaren Fokus auf die technische Umsetzung eines hohen Biokraftstoffanteils legen und soziale und ökologische Fragen nur am

---

<sup>242</sup> Sämtliche Stakeholder-Präsentationen sind unter folgendem Link verfügbar: <http://www.biofuelstp.eu/plenary1.html> (letzter Zugriff 5. Januar 2015). Die nachfolgenden Informationen über den inhaltlichen Fortgang des EBTP-Forums vom 31. Januar 2008 sind dieser Übersicht entnommen.

Rande Erwähnung finden.<sup>243</sup> Auch folgende Aussage einer NGO-Repräsentantin, die Einblicke in die Arbeit der EBTP hatte, legt eine unkritische Technologiefokussierung des Gremiums ohne tiefgreifende Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsdimension nahe (ZGO 1: 6):

„[I]ch muss sagen, das ist ein ganz, also ein etwas windiges Gremium, finde ich. Also im Bereich Nachhaltigkeit hat da wenig stattgefunden, sofern ich das mitgekriegt habe. (...) Und meiner Meinung nach gab es da (...) insbesondere zum Thema Nachhaltigkeit wenig Aktivitäten. Es geht vor allem um sehr technologische Themen, die eigentlich die ganzen kritischen Fragen auslassen. (...) Und das generelle Interesse ist einfach der Ausbau von Biokraftstoffen, das andere ist eher nachrangig.“

Im Hinblick auf die demokratischen Rahmenbedingungen ist zunächst festzuhalten, dass sämtliche Präsentationen des Stakeholder-Forums vom 31. Januar 2008 öffentlich verfügbar waren (und sind), wengleich auch ein protokollarischer Überblick über das Treffen (mit Informationen über eventuelle Debatten) fehlte. Weitaus schlechter stand es um Informationen zur sonstigen Arbeit der EBTP. So waren nur oberflächliche Informationen über eine von ihr initiierte öffentliche Konsultation zu Biokraftstoffen verfügbar, im Zuge derer 500 Eingaben gemacht wurden.<sup>244</sup> Ob dieser Input adäquat in die Arbeit des Gremiums einfluss, kann – obwohl dies in der ‚Strategic Research Agenda‘ behauptet wird (EBTP 2008: Preface) – aufgrund fehlender Auskünfte zur Konsultation nicht nachvollzogen werden. Darüber hinaus waren Informationen zu Debatten in den Arbeitsgruppen und den Beratungen im Plenum nur für einen begrenzten Kreis zugelassener Stakeholder zugänglich<sup>245</sup>, während ansonsten nur die Ergebnisse in Form gemeinsamer Positionen veröffentlicht wurden. Auch über Treffen des ‚Steering Committee‘ wurden nur grobe Informationen an die Öffentlichkeit in Form der besprochenen Themen und künftiger strategischer Schritte weitergegeben.

Hinsichtlich des Stakeholder-Forums der EBTP am 31. Januar 2015 ist festzuhalten, dass Industrievertreter (9 Personen) und Repräsentanten der Wissenschaft (7 Personen, v.a. Biokraftstoff- und Ölbereich) den größten Anteil der insgesamt 28 Teilnehmer ausmachten. Auch wenn hier NGOs mit nur einer Vertreterin stark unterrepräsentiert waren, wurden somit zumindest unterschiedliche Positionen gehört.<sup>246</sup> Die Plattform selbst umfasste 19 Mitglieder, von denen vier im ‚Steering Committee‘ die Entscheidungs- und Leitungsbefugnis innehaben (Corporate Europe Observatory 2009b).<sup>247</sup> Die größte Untergruppe machten die 13 Industrie- und Lobbyvertreter aus (Branchen: Energie, Öl, Automobil, Biotechnologie, Agrar, Papier- und Zellstoffproduktion). Daneben waren sechs Wissenschaftler Mitglieder der EBTP, die allerdings teils aus Instituten mit klaren inhaltlichen Zielvorgaben stammten (z.B. war ein Teilnehmer am polnischen ‚Institute for Fuels and Renewable Energy‘ angestellt, dessen ausdrückliche Aufgabe im Ausbau des Bioenergiesektors in Polen besteht).

Obwohl die Plattform ursprünglich explizit Akteure aus „research institutions, companies, NGOs, financial entities and regulatory authorities at European Level“ zusammenbringen sollte, war sie somit deutlich von Industrieakteuren und -interessen dominiert, was von NGOs (allen voran dem EEB) heftig kritisiert wurde (Corporate Europe Observatory 2007; Dontenville 2009: 43). Nach Angaben von ‚Corporate Europe‘ wurden die Teilnehmer der Plattform de facto im Zuge von Konsultationen zwischen der KOM und wenigen nicht-staatlichen Schlüsselakteuren, unter anderem Anders Røj (Volvo) und Javier Salgado (Abengoa) ausgewählt, was den Industrie-Bias und das weitgehende Fehlen von NGOs und kritischen wissenschaftlichen Institutionen

<sup>243</sup> Vor allem ‚Strategic Research Agenda‘ und ‚Strategy Deployment Document‘ der EBTP (EBTP 2008).

<sup>244</sup> Während der Präsentation von B. Kerckow (Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V. und EBTP-Sekretariat) am 31. Januar 2008 macht dieser kurz auf den massiven Widerstand von NGOs aufmerksam, welcher im Zuge der Konsultation deutlich wurde.

<sup>245</sup> „Stakeholders can register and share access to key contacts, internal and external reports, events, opinions and expertise on biofuels RD&D“ (EBTP 2015).

<sup>246</sup> Zusammensetzung im Detail: 4x KOM (JRC, TREN, AGRI, ENV), 1x MEP, 9x Industrie, 3x nationale Stellen (Agenturen, Ministerien), 7x Wissenschaft (v.a. Biokraftstoff- und Ölbereich), 1x NGO, 3x internationale Organisationen.

<sup>247</sup> Weitere 125 Stakeholder arbeiteten den EBTP-Mitgliedern in vier Arbeitsgruppen zu (wobei sie vom Sekretariat unterstützt werden). Die Arbeitsgruppen waren laut Angaben von Corporate Europe „vastly dominated by industry and research centres representatives“. Eine Liste des institutionellen Hintergrunds der 300 Anträge auf Mitgliedschaft in den Arbeitsgruppen wurde trotz des Drucks von NGO-Seite nie veröffentlicht. Von den 125 Stakeholdern stammen nur zwei Personen aus dem NGO-Bereich (Corporate Europe Observatory 2007).

erklärt (Corporate Europe Observatory 2007). Zahlreiche Akteure mit einem direkten wirtschaftlichen Interesse an einem Ausbau des Biokraftstoffanteils in der EU waren somit maßgeblich an der Identifizierung von Forschungsfeldern und der Policy-Entwicklung in diesem Feld beteiligt. Gleiche Beteiligungsmöglichkeiten waren nicht gegeben, wobei insbesondere persönliche Beziehungen sowie technische Expertise für eine Teilnahme ausschlaggebend waren (Dontenville 2009: 43). Ermöglicht und unterstützt wurde die Zusammensetzung des Gremiums durch die KOM, von der die EBTP auch langfristige finanzielle Unterstützung erhält (Kosten Räumlichkeiten, Sekretariat, Website, Meetings etc.) (EBTP 2008: 3; Corporate Europe Observatory 2007).

Vor dem Hintergrund dieser verhältnismäßig eindimensionalen Zusammensetzung des Forums ging es im Zuge der inhaltlichen Arbeit der EBTP auch weniger um die Entwicklung einer gemeinsamen Position als vielmehr um das Zusammenfügen eines weitgehend unstrittigen Forderungs- bzw. "Beratungskatalogs" für die Politik. Ein Mitglied des Gremiums beschreibt die Zusammenarbeit zwischen den EBTP-Mitgliedern in folgender Interviewsequenz wie folgt (Industrie 3: 6f):

MM: „Can you tell me a bit more about the internal structures of how you negotiated internally and came to consensus?”

Industrie 3: (...) So there was interaction, but we never focused on our common position (...). The aim of the Technology Platform was to say, "Ok, if we want to go to this next generation biofuels, for instance, we need to this, and this, and this research". But it was very complementary to what we wanted. We said, "Ok, if you want to innovate, you have to do / we need this policy". So in fact, you know, sitting together with the platforms was meaning that we could combine what kind of policies do we need, what kind of research do we need, what kind of investments do we need. It was quite complementary, so we didn't need to make common positions. On the contrary, we were complementary in our positions”

Die beschränkte Teilnehmerperspektive wurde darüber hinaus durch eine ebenso beschränkte Themensetzung ergänzt, was die Identifizierung einer gemeinsamen inhaltlichen Richtung zwar erleichterte, gleichzeitig aber zahlreiche Themen und Alternativen automatisch ausklammerte. Hier ist zunächst die Limitierung der Rolle der EBTP auf Biokraftstoffe durch die KOM zu nennen. Ein vergleichbares Gremium zur Entwicklung von Forschungs- und Policyansätzen für andere EE-Optionen im Transportbereich wurde nicht eingerichtet. Ferner wurden aufgrund der Zusammensetzung und der thematisch ex ante-Festlegung kritische Themen von Beginn an ausgeklammert bzw. unzureichend behandelt (v.a. im Bereich Nachhaltigkeit). Mit der Einrichtung der EBTP setzte sich somit der negative Trend von BIOFRAC in sämtlichen Bereichen nahtlos fort.

Ein weiteres zentrales Prozesselement stellte der im **Januar 2008** veröffentlichte Report „**Biofuels in the European Context: Facts and Uncertainties**“ der **Gemeinsamen Forschungsstelle der KOM** (DG JRC) dar (Edwards u.a. 2008). Obgleich die Publikation erst parallel mit dem EE-Richtlinienvorschlag der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde, waren Vorabversionen kommissionsintern bereits früher verfügbar. Eine inhaltliche Berücksichtigung im Zuge der Entwicklung des Vorschlags wäre somit möglich gewesen. Im Vorwort des Reports wird aber deutlich gemacht, dass er primär als Beitrag zur nachfolgenden formellen Policy-Debatte aufzufassen ist (Edwards u.a. 2008: 3). Inhaltlich repräsentiert die Publikation einen State of the art-Überblick der Biokraftstoffdebatte, der sowohl eigene Analysen der DG JRC als auch externe Erkenntnisse berücksichtigt. Die Publikation stellt somit eine objektive Studie dar, in der wissenschaftliche Fakten dargelegt werden. Obgleich es zu begrüßen ist, dass nun ein solch umfassender Überblick vorliegt, ist der Zeitpunkt doch als deutlich zu spät zu betrachten.

Darüber hinaus legt der biokraftstoffkritische Grundtenor der Studie eine neue Konfliktlinie in der KOM nahe: Die zwischen den dominierenden Befürwortern eines hohen Biokraftstoffanteils (v.a. DG TREN und AGRI) und der Gemeinsamen Forschungsstelle der KOM (Edwards u.a. 2008). Ferner fällt auf, dass drei der fünf Verfasser des Reports ebenfalls Mitglieder der JRC-Gruppe im JEC-Konsortium waren (D. de Santi, R. Edwards, V. Mahieu). Obwohl auch die ‚Well-to-Wheel‘-Studie des Konsortiums bereits kritische Töne anschlug, macht die hier behandelte Publikation deutlich, dass die Position der JRC-Mitarbeiter entweder von

Beginn an kritischer war als die der anderen Teilnehmer (von CONCAWE und EUCAR) oder aber, dass die Mitarbeiter der DG JRC vor dem Hintergrund neuer Erkenntnisse mittlerweile eine deutlich kritischere Position eingenommen haben.

Wie aber sieht die durch den Report transportierte Position konkret aus? Zunächst werden zwei grundsätzliche Schwächen von Biokraftstoffen der zweiten Generation identifiziert. So könne erstens auch deren Nutzung negative Nachhaltigkeitsfolgen nach sich ziehen, insbesondere wenn sie nicht auf Grundlage holzhaltiger Biomasse sondern aus Getreide hergestellt werden. Zweitens sei nicht davon auszugehen, dass Biokraftstoffe der zweiten Generation vor 2020 mit denen der ersten Generation wirtschaftlich konkurrieren könnten (Edwards u.a. 2008: 7). Auch wäre ein hoher Importanteil der zur Produktion verwendeten Biomasse wahrscheinlich, da diese meist günstiger ist als EU-Biomasse, wodurch auch das Risiko indirekter Landnutzungsänderungen steigen würde. Diese seien bereits aufgrund der erhöhten Nachfrage nach Biomasse zur Herstellung von Biokraftstoffen der ersten Generation zu erwarten und könnten durch Zertifizierungssysteme höchstens eingedämmt, nicht aber verhindert werden (Edwards u.a. 2008: 11). Vor diesem Hintergrund – und insbesondere der auch mittelfristig nicht zu erwartenden Marktreife der zweiten Generation – ist der Fokus auf jene ‚Advanced Biofuels‘ primär als rhetorisches bzw. argumentatives Mittel der Befürworter zu werten, ihre präferierte EE-Technologieoption für den Transportsektor nachhaltiger erscheinen zu lassen.

Ferner werden im Report grundlegende Zweifel hinsichtlich der Zuverlässigkeit der vom JEC-Konsortium entwickelten Methode zur Berechnung der THG-Emissionen von Biokraftstoffen angeführt. Demnach erhärten sich Hinweise, wonach indirekte Effekte die positive THG-Bilanz von Biokraftstoffen (auch wenn diese aus „EU-Biomasse“ hergestellt werden) umkehrt (Edwards u.a. 2008: 8). Diese bestünden zum einen in den bereits ausführlich behandelten indirekten Landnutzungsänderungen und zum anderen in indirekten Emissionen, insbesondere in Form von Stickstoffemissionen durch vermehrten Düngemittleinsatz außerhalb der Biokraftstoffproduktion. Die Verfasser des Reports machen allerdings darauf aufmerksam, dass es bislang an systematischen Studien zum exakten Ausmaß und der faktischen Beschaffenheit dieser Effekte fehle (Edwards u.a. 2008: 9). Gleichzeitig legen erste Untersuchungen die angesprochene Umkehr eines positiven THG-Einspar-effekts nahe (aufgeführt werden hier bspw. Studien der OECD, u.a. Boonekamp 2008, und Searchinger u.a. 2008). Dabei könnten indirekte Effekte, die in der THG-Berechnungsmethode des KOM-Vorschlags nicht berücksichtigt werden, womöglich mehr Emissionen verursachen als direkte Auswirkungen der Biokraftstoffherstellung (Edwards u.a. 2008: 11). Darüber hinaus gelangt die soeben angesprochene Studie der OECD zu dem interessanten Ergebnis, dass die globalen Produktivitätszuwächse im Agrarsektor voraussichtlich nicht ausreichen, um die zunehmende Biomassenachfrage der EU zu kompensieren, weshalb „extra demand from biofuels will cause more land use change“ (Edwards u.a. 2008: 9). Dies widerspricht unter anderem dem Ergebnis der Aktennotiz der DG AGRI aus April 2007. Vor diesem Hintergrund spricht sich der Report für die Festlegung fixer ‚Risk Adder‘-Werte aus, um indirekte Effekte bei der THG-Bilanzierung zu berücksichtigen. Diese sollten spezifisch für die unterschiedlichen Produktionswege von Biokraftstoffen fixiert und zu den direkten THG-Effekten hinzugerechnet werden (Edwards u.a. 2008: 11).

Neben den indirekten Effekten sehen die Verfasser des Reports auch grundlegenden Nachholbedarf bei der Berücksichtigung von Stickstoffemissionen, welche unmittelbar beim Anbau von Biomasse für die Produktion von Biokraftstoffen anfallen. Allein diese könnten das THG-Einsparpotential von Biokraftstoffen zunichtemachen. Auf der anderen Seite sind die Unsicherheiten gerade hier sehr hoch, könnten die Emissionen im Fall des Anbaus von Weizen je nach Bodenbeschaffenheit und Düngemittleinsatz doch beispielsweise um mehr als den Faktor 100 von einem Feld zum anderen variieren (Edwards u.a. 2008: 11f). Vor diesem Hintergrund

gelangen die Verfasser des Reports zum Schluss, dass „it is generally impossible to say whether biofuel saves GHG or not“ (Edwards u.a. 2008: 12).

Dabei wird einem Zertifizierungssystem zur Sicherstellung einer nachhaltigen Produktion von Biokraftstoffen aus vier Gründen eine deutlich eingeschränkt positive und zweckgemäße Wirkung zugesprochen. *Erstens*, würden unnachhaltige Produktionswege schlicht in andere Bereiche ausgelagert, falls nicht sämtliche weltweit produzierte Biomasse einem verbindlichen Nachhaltigkeitskodex unterworfen wäre (was weder geplant, noch kurz- und mittelfristig realisierbar ist). *Zweitens* könnten – falls Marktteilnehmer innerhalb oder außerhalb der EU nicht am Zertifizierungssystem teilnehmen – unzertifizierte Rohstoffe bzw. Biokraftstoffe an diese Gruppe veräußert werden. *Drittens* sei es unwahrscheinlich, dass die Implementierung eines solchen Systems mit der Geschwindigkeit einer gesteigerten EU-Nachfrage Schritt halten kann. *Viertens* könnten indirekte Emissionen zwar eventuell eingedämmt, nicht aber gänzlich verhindert werden.

Neben der ökologischen Evaluation gelangen die Verfasser des Reports bei der Analyse der ökonomischen Sinnhaftigkeit eines erhöhten Biokraftstoffanteils zum Schluss, dass „there is virtually no chance of benefits exceeding costs“ (Edwards u.a. 2008: 20). Beinahe jede andere EE-Technologie generiere kostengünstigere THG-Einsparungen als Biokraftstoffe, weshalb hier die Punkte Versorgungssicherheit und Beschäftigungseffekte eine politisch sehr viel größere Rolle spielten als Klimaschutz (Edwards u.a. 2008: 16). Auch diese beiden erwünschten Effekte werden von der DG JRC allerdings in Zweifel gezogen. So wären die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt voraussichtlich kaum spürbar (Edwards u.a. 2008: 22). Darüber hinaus könne die Angemessenheit der Biokraftstoff-Option zur Steigerung der Versorgungssicherheit im Transportbereich nur im Vergleich mit alternativen EE-Optionen bestimmt werden, für die aber nach wie vor keine Potentialanalysen vorlägen (Edwards u.a. 2008: 18). Unter dem Strich sei daher festzuhalten, dass eine Erhöhung des Biokraftstoffanteils für keines der drei übergeordneten Ziele (Klimaschutz, Beschäftigung, Versorgungssicherheit) die beste oder auch nur eine adäquate Option darstellt (Edwards u.a. 2008: 21).

Die Publikation der DG JRC verdeutlicht somit die weitreichenden Unsicherheiten und Wissenslücken in der Biokraftstoffdebatte. Diese finden im KOM-Vorschlag allerdings meist keinen oder nur oberflächlichen Niederschlag (z.B. in Form von Berichtspflichten). Auch wird deutlich, dass aktuelle Erkenntnisse vermehrt Befunde liefern, die gegen einen Ausbau des Biokraftstoffanteils sprechen.

Kurz nach Veröffentlichung des JRC-Reports kamen Vertreter der DG TREN und der Nationalstaaten am **6. Februar 2008** zum **dritten nBAP-Treffen** zusammen. Neben Fragen des zusätzlichen Produktionspotentials landwirtschaftlicher Flächen zur Erreichung des 10%-Ziels wurden (mutmaßlich) in erster Linie die Inhalte der künftigen nationalen Biomasseaktionspläne debattiert.

Hinsichtlich des erstgenannten Themas wird im Protokoll auf die positiven Ergebnisse der EEA-Studie von 2006 („How much bio-energy can Europe produce without harming the environment“, Wiesenthal 2006) sowie auf die Aktennotiz der DG AGRI aus April 2007 verwiesen (Kottasz 2008a: 10, 15). Kritische Erkenntnisse anderer bzw. aktuellerer Studien (siehe vorangegangener Abschnitt) werden hingegen nicht erwähnt. Die einzige weitere relevante Information besteht darin, dass die dänische Regierung der Anfertigung von nBAPs kritisch gegenübersteht und Großbritannien insbesondere den Nachhaltigkeitsaspekt dort reflektiert sehen möchte (Kottasz 2008a: 3).

Die Verfügbarkeit von Informationen über das Treffen ist – auch im Vergleich zu den ersten beiden Meetings – als stark eingeschränkt zu bezeichnen. So sind diesmal die gehaltenen Präsentationen nicht abrufbar und das Protokoll erscheint insgesamt oberflächlicher. Auch die Diskussion zwischen den Teilnehmern ist nicht nachvollziehbar, was insbesondere aufgrund der großzügigen Zeitressourcen für diesen Programmpunkt (mehr als

für die Präsentationen) negativ auffällt. Das Teilnehmerfeld setzte sich aus Mitarbeitern der DG TREN und nationaler Vertreter (auch von Energieagenturen) zusammen. Vor dem Hintergrund, dass neben Fragen der Ausgestaltung der nBAPs auch weitreichendere Themen angesprochen wurden, unter anderem die Produktionskapazitäten zum Ausbau der Biomasseproduktion, wäre eine Ausweitung des Teilnehmerkreises wünschenswert gewesen (z.B. durch Repräsentanten der DG AGRI, der DG JRC oder der EEA).

Während die inhaltliche Fokussierung auf die Beschaffenheit der Aktionspläne dem Prozesszeitpunkt durchaus angemessen erscheint, zeigt das Anschneiden des Themas Landverfügbarkeit, dass diese grundsätzliche Fragestellung nach wie vor ungenügend aufgearbeitet wurde. Letztlich schränkt insbesondere die mangelnde Nachvollziehbarkeit des Settings dessen Legitimität ein, obgleich die großzügigen Zeitressourcen für eine Diskussion zwischen den Teilnehmern grundsätzlich zu begrüßen sind.

Am **28. Februar 2008** kam erstmals der **Rat** in der Formation der Energie- und Verkehrsminister zusammen, um eine Aussprache zu den eingebrachten Richtlinienvorschlägen des Klima- und Energiepakets durchzuführen.<sup>248</sup> Laut Prozessdokumentation gibt das im Folgenden dargelegte Ergebnis der Zusammenkunft „das weitere Vorgehen des Rates und seiner Vorbereitungsgruppen vor“ (Rat 2008b: 10). Generell ist es als positiv anzusehen, dass bereits wenige Wochen nach Veröffentlichung des KOM-Vorschlags eine Aussprache stattfindet und nationale Standpunkte ersichtlich werden.

Auf inhaltlicher Ebene wird der EE-Stromproduktion von den Mitgliedstaaten wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Allein Spanien betont, dass es sein nationales Ziel nur auf Basis eines erheblichen Ausbaus der grenzüberschreitenden Leitungskapazität bewältigen können (Rat 2008q: 5). Vielmehr liegt der inhaltliche Fokus nach wie vor auf der Biokraftstoff- und der EE-Harmonisierungsthematik, wobei zunächst der Debattenstand im erstgenannten Bereich beleuchtet wird. Dabei spaltet sich die Biokraftstoffdebatte in drei Hauptstränge auf: (1) Angemessenheit des 10%-Ziels und Nachhaltigkeitskriterien, (2) Ausdehnung der Nachhaltigkeitskriterien auf sämtliche Biomasse und (3) Rolle von Importen.

Hinsichtlich des ersten Themenstrangs signalisieren die Mitgliedstaaten „eine breite Unterstützung für ehrgeizige Nachhaltigkeitskriterien“ (Rat 2008b: 11). Gleichzeitig dürften diese aber „weder Nachteile für die Wettbewerbsfähigkeit (...) mit sich bringen noch zu Handelsbeschränkungen führen“. Auch waren sich die Staatsvertreter darin einig, dass das Nachhaltigkeitskonzept kosteneffizient realisierbar sein müsse (Rat 2008b: 11). Dem KOM-Vorschlag ohne Weiteres zustimmen kann in diesen Fragen mit Bulgarien nur ein einziger Mitgliedstaat der Union (Rat 2008f: 5). Auch ist die Gruppe, die sich für eine Abmilderung der vorgeschlagenen Nachhaltigkeitskriterien einsetzt, mit drei Ländern überschaubar. Diesbezüglich sieht allein Polen auf Grundlage der empfohlenen Kriterien die Gefahr, dass diese das Potential der EU zur domestischen Biokraftstoffproduktion gefährden könnten (Rat 2008r: 3). Lettland und Finnland fordern Anpassungen des Nachhaltigkeitschemas, welche aber in eine eher weniger ambitionierte Richtung weisen würden (Aufweichung Waldschutz und Nutzung von Torf zur Biokraftstoffproduktion) (Rat 2008s: 3).

Auf der anderen Seite sprechen sich 12 Mitgliedstaaten tendenziell für ein strikteres Vorgehen bezüglich der nachhaltigen Realisierung des 10%-Ziels aus. Italien, Belgien und Portugal pochen an dieser Stelle auf die Erfüllung der Voraussetzungen des Europäischen Frühjahrsrates von 2007 für ihre Unterstützung eines verbindlichen Ziels, also vor allem die Gewährleistung der Marktreife von Biokraftstoffen der zweiten Generation sowie die Sicherstellung einer nachhaltigen Zunahme des Biokraftstoffanteils (Rat 2008c: 3; Rat 2008d: 5; Rat

---

<sup>248</sup> Das Klima- und Energiepaket war auch Gegenstand der folgenden Ratstagung der Umweltminister am 3. März 2008. Hier wurden allerdings größtenteils andere Bereiche des Pakets thematisiert bzw. dieselben Positionen vertreten wie während der Sitzung am 28. Februar 2008 (Rat 2008m). Neue inhaltlich relevante Aspekte wurden nicht angesprochen und/oder verabschiedet, weshalb dieses Treffen nicht im Detail beleuchtet wird.

2008l: 23). Darüber hinaus verlangen Italien, Portugal, Finnland, Spanien und Deutschland eine stärkere Berücksichtigung der sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeitsdimensionen im Kriterienkatalog (z.B. Arbeitnehmerrechte, Auswirkungen auf Nahrungsmittelpreise und -verfügbarkeit) (Rat 2008c: 4; Rat 2008f: 11; Rat 2008l: 6, 23; Rat 2008p: 4; Rat 2008q: 3). Diesbezüglich wirft Italien der KOM eine zu oberflächliche Abdeckung dieser Themen im Zuge der Folgenabschätzung vor (Rat 2008c: 4). Des Weiteren wird von Seiten Italiens, Schwedens, Spaniens und Tschechiens der Ruf nach einer Ausweitung der ökologischen Kriterien laut, insbesondere zum Schutz von Wasser- und Bodenressourcen (Rat 2008f: 11; Rat 2008q: 3; Rat 2008u: 10, 25).

Das Thema der indirekten Effekte – insbesondere in Form von ILUC – wird von Deutschland und den Niederlanden thematisiert. So formuliert der deutsche Vertreter, unter anderem mit Verweis auf die Forderungen von Umwelt-NGOs, das Ziel der Bundesregierung, einen Vorschlag für einen ILUC-Faktor zu entwickeln und baldmöglichst in die Debatte auf EU-Ebene einzuspeisen (Rat 2008f: 8; Rat 2008p: 4). Mit Verweis auf aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse von Searchinger u.a. (2008) und dem JRC-Report (Edwards u.a. 2008), fordern die Niederlande die KOM auf, diese und weitere Erkenntnisse zu indirekten Effekten angemessen aufzuarbeiten und durch eine Nachjustierung der Nachhaltigkeitskriterien auch regulatorisch zu berücksichtigen (Rat 2008y: 4). Falls die Einbeziehung jener Effekte das Ergebnis zeitigen sollte, dass eine nachhaltige Biokraftstoffnutzung nicht möglich ist, würde dies den Fortbestand des 10%-Ziels in Frage stellen (Rat 2008y: 4).

Ferner sehen auch die Slowakei, Rumänien, Zypern und Tschechien Nachholbedarf bei der Ausgestaltung der Nachhaltigkeitskriterien, weshalb sie die Einrichtung einer ad hoc-Arbeitsgruppe für diesen Themenbereich fordern (Rat 2008j: 3; Rat 2008i: 5; Rat 2008l: 26; Rat 2008u: 10). Frankreich formuliert hinsichtlich einer eventuellen Erweiterung des Kriterienkatalogs die Notwendigkeit einen Monitoring- und Anpassungsmechanismus in der Richtlinie zu verankern, „which makes it possible to limit any impact not taken into account by the sustainability criteria“ (Rat 2008o: 3). Zu diesem Zeitpunkt ist bereits klar, dass eine Einigung beim Klima- und Energiepaket in den Zeitraum der französischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2008 fallen wird. Der Vorschlag einige Nachhaltigkeitsaspekte im unverbindlichen Monitoringbereich der Richtlinie zu belassen, ist daher als vorausseilender Kompromissansatz zu werten.<sup>249</sup>

Der zweite Hauptstrang in der Biokraftstoffdebatte betrifft die Ausdehnung der Nachhaltigkeitskriterien auf sämtliche Biomasse, die zur Energieerzeugung verwendet wird (nicht nur flüssige, sondern auch feste Biomasse). Diese Forderung wird von den Delegationen Italiens, Belgiens, Deutschlands, Rumäniens und Polens vorgebracht (Rat 2008c: 4; Rat 2008d: 5; Rat 2008f: 8; Rat 2008i: 4; Rat 2008r: 3). Finnland macht an dieser Stelle allerdings darauf aufmerksam, dass eine Ausweitung der vorgeschlagenen Kriterien auf sämtliche Biomasse als nicht zielführend anzusehen sei, da dies nur auf Grundlage weitergehender Analysen erfolgen könne (Rat 2008l: 7).

Im dritten Debattenstrang – der Rolle von Importen – sei laut Protokoll im Zuge der Aussprache der Konsens zustande gekommen, dass „[d]ie Einfuhr von und der Handel mit Biokraftstoffen (...) unverzichtbar (...) [sind], um das Ziel auf diesem Gebiet zu erreichen“ (Rat 2008b: 11). Bei Betrachtung der nationalen Stellungnahmen werden aber teils abweichende Positionen sichtbar. So spricht sich einzig Schweden explizit für „extensive imports of climate-friendly biofuels“ aus (Rat 2008k: 2). Auf der anderen Seite fordern insbesondere Italien und Polen strengere Auflagen für Importe und eine generelle Fokussierung auf in der EU hergestellte Biokraftstoffe. In diesem Zusammenhang plädiert Italien für eine Anhebung des Zollniveaus für importierte

---

<sup>249</sup> Darüber hinaus sind an dieser Stelle drei weitere Einzelforderungen zu erwähnen: Erhöhung der Mindest-THG-Einsparquote für Biokraftstoffe von 35% (Italien, Rat 2008f: 11); keine Nutzung von THG-Standardwerten für bestimmte Produktionswege von Biokraftstoffen (Italien, Rat 2008f: 11); Review des 10%-Ziels falls klar wird, dass das Ziel nicht allein durch nachhaltige Biokraftstoffe erreicht werden kann (UK, Rat 2008l: 30).

Biokraftstoffe bzw. für Rohstoffe für deren Herstellung (Rat 2008c: 4). Polen tritt am deutlichsten für eine möglichst niedrige Importquote ein, da nach Meinung der polnischen Delegation „import of biofuels and biomass is not justified and the EU RES target should be realised based on the Community’s potential“ (Rat 2008r: 3).

Das zweite zentrale Thema der Ratsdebatte betrifft EE-Harmonisierungsoptionen im Sinne des vorgeschlagenen Handels mit Herkunftsnachweisen und der Vereinheitlichung bzw. Sicherung nationaler Fördermechanismen. Es wird deutlich, dass in diesem Themenbereich zwischen den Delegationen stark abweichende Positionen bestehen und sich zahlreiche nationale Standpunkte deutlich gegen die Vorschläge der Kommission richten. Sechs Mitgliedstaaten unterstützen die Vorschläge der KOM allerdings ausdrücklich und setzen sich sogar teils für weitergehende Liberalisierungsansätze ein. Neben den alten Mitgliedstaaten Italien und Großbritannien wird diese Gruppe von den östlichen Mitgliedstaaten Litauen, der Slowakei, Ungarn und Bulgarien gebildet (Rat 2008c: 3, 6; Rat 2008e: 5; Rat 2008n: 3; Rat 2008v: 3; Rat 2008w: 3). Dabei sprechend sich Italien und Litauen für eine unmittelbare Harmonisierung der EE-Fördermechanismen auf EU-Ebene auf Grundlage der künftigen Richtlinie aus (Rat 2008c: 6; Rat 2008h: 6). Ferner plädiert neben der italienischen auch die britische Regierung gegen die von der KOM vorgeschlagenen Restriktion, wonach EE-Herkunftszertifikate erst nach Erreichung der Zwischenziele an Akteure in anderen Mitgliedstaaten veräußert werden dürfen (Rat 2008c: 6; Rat 2008e: 5). Im Hinblick auf das Ausmaß des EE-Handelssystems setzt sich Italien außerdem dafür ein, dass dieser ohne weitere Restriktionen auch auf Drittstaaten ausgeweitet wird und dass auch EE-Energie aus bereits bestehenden Anlagen gehandelt werden darf (KOM-V: nur Anlagen, die nach Inkrafttreten der RL in Betrieb genommen wurden) (Rat 2008c: 6). Letztlich erhebt Großbritannien die Forderung, dass auch der Energie-Output von EE-Anlagen berücksichtigt werden soll, die erst nach 2020 „fully operational“ sind (Rat 2008a: 4).

Auf der anderen Seite zeigt sich eine Gruppe von 10 Mitgliedstaaten kritisch bis ablehnend gegenüber dem vorgeschlagenen EE-Handelsansatz (Belgien, Griechenland, Rumänien, Schweden, Zypern, Frankreich, Deutschland, Spanien, Finnland, Polen). Der am häufigsten angeführte Grund für diese Haltung besteht im Zweifel an der generellen Kompatibilität des Systems mit nationalen Förderstrukturen (v.a dem FiT-System), verbunden mit Bedenken hinsichtlich der juristischen Haltbarkeit der von der KOM vorgebrachten Mechanismen der nationalen Kontrolle (v.a. opt-out) (Rat 2008d: 8; Rat 2008g: 5; Rat 2008i: 6; Rat 2008k: 4; Rat 2008j: 2; Rat 2008o: 5; Rat 2008q: 7; Rat 2008r: 4). Darüber hinaus sprechen sich Deutschland, Spanien, Finnland und Polen gegen die Möglichkeit des EE-Zertifikatehandels auf privatwirtschaftlicher und für eine ausschließliche Übertragung von EE-Zertifikaten von und durch Mitgliedstaaten aus (Rat 2008p: 5f; Rat 2008q: 7; Rat 2008s: 4; Rat 2008r: 4). Die deutsche Bundesregierung bringt darüber hinaus die Option ins Spiel, dass mehrere Mitgliedstaaten kooperieren um ihre EE-Ziele zu erreichen (ohne weiter ins Detail zu gehen) (Rat 2008p: 5f).

Der Themenkomplex Höhe und Verbindlichkeit der EE-Ziele stellt einen weiteren zentralen Debattenschwerpunkt dar. Im Zuge der Aussprache wurde deutlich, dass sämtliche Mitgliedstaaten die nationalen Ziele als ambitioniert ansehen und manche sie gar als zu ehrgeizig einschätzen. Ferner sei ein hoher Grad an Flexibilität in der Zielerreichung sowie angemessene Rahmenbedingungen zur Sicherstellung einer hohen Investitionssicherheit und einer kosteneffizienten Realisierung der EE-Vorgaben notwendig (Rat 2008b: 11; Rat 2008o: 4). Besonders skeptisch hinsichtlich der KOM-Vorschläge zeigt sich an dieser Stelle eine Gruppe von sieben Mitgliedstaaten (Italien, Griechenland, Finnland, Polen, Ungarn, Bulgarien, Rumänien). Die Delegationen von Italien, Griechenland und Polen fordern gar die Neubestimmung der nationalen EE-Ziele unter Hinzuziehung weiterer Indikatoren (z.B. Energieintensität der Volkswirtschaft, CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Einwohner) (Rat 2008c:

2; Rat 2008g: 4; Rat 2008r: 3). Daneben plädiert eine weitere Gruppe um Italien, Finnland, Ungarn und Bulgarien für großzügigere und/oder unverbindliche Zwischen- bzw. Unterziele (letztere sollen in den nationalen Aktionsplänen von den Mitgliedstaaten selbst festgelegt werden) (Rat 2008c: 3; Rat 2008i: 5; Rat 2008s: 3; Rat 2008v: 2; Rat 2008w: 3). Demgegenüber sind es allein Belgien und Deutschland, die sich hinter die vorgeschlagenen EE-Ziele stellen, wobei auch hier Belgien anmerkt, dass insbesondere die Zwischenziele der ersten Zeitabschnitte eventuell zu hoch angesetzt wurden (Rat 2008d: 3, 6; Rat 2008p: 4). Es bleibt festzuhalten, dass in jedem der vorgestellten Themenfelder (bis auf EE-Elektrizität) grundlegende inhaltliche Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. Besonders auffällig und grundständig erscheinen dabei die abweichenden Standpunkte im Bereich der EE-Harmonisierungsoptionen.

Wie aber stellt sich dieses erste Treffen des Rates nach Veröffentlichung des KOM-Vorschlags aus Demokratieperspektive dar? Hier ist zunächst positiv hervorzuheben, dass die öffentlich verfügbaren Positionspapiere eine vergleichsweise detaillierte Erfassung der nationalen Standpunkte für alle interessierten Akteure ermöglichen. Auf der anderen Seite liegen keine Informationen über den Fortgang der Aussprache zwischen den Mitgliedstaaten vor (wobei diese aufgrund der im Folgenden thematisierten eingeschränkten Zeitressourcen mutmaßlich nicht mehr als eine ‚Tour de Table‘ umfasste). Ferner sind – wie bei zahlreichen Ratstreffen in den vorangegangenen Prozessphasen – auch hier Ablauf und Ergebnis der vorbereitenden Meetings auf Arbeitsgruppen- und AStV-Ebene größtenteils nicht nachvollziehbar (Rat 2008aa: 3). Trotz positiver Tendenzen ist die Verfügbarkeit von Informationen somit als eingeschränkt zu bezeichnen.

Ferner sind die vorhandenen zeitlichen Ressourcen für eine Debatte hier auf zwei Ebenen zu kritisieren. *Erstens* stellten die aufgeführten EE-relevanten Fragen und Positionen nur eines von drei im Zuge des Treffens behandelten Themen dar. Obgleich es keine expliziten Informationen über den Fortgang der Aussprache gibt ist daher davon auszugehen, dass diese primär in einer gegenseitigen Vorstellung der nationalen Positionspapiere bestand und keine Zeit für einen (formellen) argumentativen Austausch vorhanden war. *Zweitens* wurde bereits in dieser frühen Phase des formellen Prozesses die Bedeutung des Zeitfaktors deutlich, verwiesen doch zahlreiche Delegationen darauf, dass eine rasche Annahme des Klima- und Energiepakets noch vor Ende 2008 anzustreben sei (Futterlieb & Mohns 2009: 42; Rat 2008b: 10). Dass dies auch inhaltliche (und somit klimaperformative) Auswirkungen nach sich ziehen könnte, wird unter anderem an einem Einwand Schwedens deutlich. Demnach seien die Vorschriften zur Produktion von Biokraftstoffen bereits im Vorschlag extrem detailliert. Weitere Analysen und etwaige neue Regeln in diesem Bereich „may well impede the rapid negotiation process that is desirable“ (Rat 2008k: 3). Es bleibt abzuwarten, ob dieser drohende Zeitdruck die argumentativen Rahmenbedingungen und eventuell auch konkret die klimaperformative Entwicklung des Prozesses negativ beeinflusst.

Ebenfalls im **Februar 2008** wurde die Studie „**Sustainability criteria and certification schemes for biomass production**“ von der **Biomass Technology Group (BTG)**, einem Zusammenschluss von Biomasseunternehmen, veröffentlicht (Vis, Vos & Berg 2008). Die von der DG TREN in Auftrag gegebene Analyse verfolgte das Ziel, „to provide a basis upon which the Commission’s Services could decide which actions to undertake in view of proposing minimum sustainability criteria and certification systems for the production of biomass“ (Vis, Vos & Berg 2008: 3).

Inhaltlich gelangt die Studie zum Schluss, dass auf Grundlage von Nachhaltigkeitskriterien THG-Emissionen gemindert, Biodiversität erhalten und die lokale Umwelt geschützt werden könne (letzteres u.a. in Bezug auf Wasser- und Bodenressourcen) (Vis, Vos & Berg 2008: 10). Andererseits seien indirekte Risiken wie mögliche Effekte auf die Lebensmittelverfügbarkeit sowie Landnutzungsänderungen faktisch durch kein Zertifizierungssystem effektiv zu überwachen (Vis, Vos & Berg 2008: viii). Mit Verweis auf den Cramer-Report plädieren

die Verfasser der Studie daher dafür, diese Bereiche in Form von Berichtspflichten mittelbar abzudecken (Vis, Vos & Berg 2008: 77). Falls sich im Zuge dessen allerdings herausstellen sollte, dass „European bioenergy targets undisputedly lead to unacceptable changes in land use and competition with food, then changing the renewable energy targets should be considered“ (Vis, Vos & Berg 2008: 84). Ferner könnten gesetzlich festgeschriebene Nachhaltigkeitskriterien keine sozialen Aspekte in Drittstaaten zum Gegenstand haben (z.B. Arbeiterrechte), da dies nicht mit WTO-Recht kompatibel sei (Vis, Vos & Berg 2008: 10). Gleichzeitig halten die Autoren es für zentral, dass EU- und Nicht-EU-Biomasse den gleichen Kriterien unterworfen ist (Vis, Vos & Berg 2008: xf).

Aus Demokratieperspektive erscheint es fragwürdig, dass eine Studie über Nachhaltigkeitskriterien für energetisch genutzte Biomasse (ausschließlich) von Akteuren der Biomassebranche verfasst wird.<sup>250</sup> Die Teilhabe von NGOs (von denen einige mit Zertifizierern zusammenarbeiten bzw. eigene Mechanismen betreiben), von Zertifizierungsorganisationen sowie von Akteuren der Wissenschaft wäre wünschenswert und der Aufgabenstellung angemessen gewesen.

Das nächste relevante Prozessforum bestand in einem **Workshop des Umweltausschusses des EP zu Nachhaltigkeitskriterien**, der am **4. März 2008** in Brüssel stattfand (Ooms & Stans 2008). Das Hauptanliegen der Mitglieder des ENVI-Ausschusses bestand dabei darin, durch einen Austausch mit Experten die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen generell und insbesondere die vorgeschlagenen Kriterien der KOM angemessener einschätzen zu können (Ooms & Stans 2008: 1). Dazu wurden sechs Personen eingeladen, drei aus der Wissenschaft sowie jeweils eine aus dem NGO-Bereich, einem Public-Private Partnership („Low Carbon Vehicle Partnership“, LOWCVP) sowie einem nationalen Policy Think-Tank („Netherlands Environmental Assessment Agency“). Darüber hinaus nahmen jeweils ein Vertreter der DG TREN, der DG ENV sowie der neu geschaffenen ad hoc Gruppe des Rates zu Nachhaltigkeitskriterien teil. Die Zusammensetzung ist daher als vergleichsweise divers und vor dem Hintergrund der primär wissenschaftlichen Fragestellung als angemessen einzustufen.

Inhaltlich wurden im Zuge des Workshops insbesondere fünf einschlägige Forderungen bzw. Themenblöcke angesprochen. *Erstens* plädiert Greg Archer (LOWCVP) für die Berücksichtigung zusätzlicher sozialer und ökologischer Gefahren in einer künftigen Richtlinie. Demnach sollte einerseits der verbindliche Kriterienkatalog im Sinne weiterer Maßgaben zur Sicherstellung der Bodenqualität und einer nachhaltigen Wassernutzung erweitert werden (Ooms & Stans 2008: 8). Andererseits fordert Archer eine Ausweitung der Berichtspflichten auf diejenigen Risiken „that WTO rules do not allow as a basis for exclusion“ (Ooms & Stans 2008: 8).

*Zweitens* sprechen zwei Experten die beträchtlichen Unwägbarkeiten bzw. Wissenslücken hinsichtlich der realen Stickstoffemissionen durch zunehmende Energiepflanzenproduktion an. Laut Nigel Mortimer von der „Royal Society“ könne aufgrund wissenschaftlicher Unsicherheiten bzw. fehlenden Daten nicht ausgeschlossen werden, dass N<sub>2</sub>O-Emissionen „have a significant effect on net GHG emissions savings“ (Ooms & Stans 2008: 13f). Diese Ansicht teilt auch Bas Eickhout von der „Netherlands Environmental Assessment Agency“. Als Beispiel führt er an, dass eine Zunahme des Düngemiteleinsatzes zur Produktivitätssteigerung beim Anbau von Raps die realen THG-Einsparwerte von daraus hergestelltem Biodiesel womöglich unter den von der KOM festgelegten Standartwert (36%) sinken lassen könnte. Daraus folge eine hohe Ungewissheit hinsichtlich der realen THG-Reduktionen von Biokraftstoffen. Laut Eickhout zeige dies die hohe Komplexität des Problems „that is introduced by the target of 10%“ (Ooms & Stans 2008: 16).

---

<sup>250</sup> Die BTG wird von Unternehmen der Biomassebranche getragen und ist in der Beratung, Projektentwicklung und R&D in diesem Sektor tätig.

*Drittens* verweisen dieselben Experten auf einen weiteren Bereich, der durch hohe Unwägbarkeiten bzw. Wissenslücken geprägt ist, möglichen indirekten Effekten des 10%-Ziels. Archer stuft diesbezüglich insbesondere indirekte Landnutzungsänderungen als hohes THG-Risiko ein deren Umfang aber noch nicht quantifizierbar sei und zu denen daher weitere Studien durchgeführt werden müssten (Ooms & Stans 2008: 11, 38). Aufgrund dieses Wissensdefizits schätzen sowohl Archer als auch Eickhout die Festlegung eines generellen ‚Risk Aders‘ oder gar eines individuellen ILUC-Faktors in der Richtlinie als schwerlich realisierbar ein (Ooms & Stans 2008: 12, 40). Vielmehr müssten die Ziele vor dem Hintergrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse stetig überwacht und gegebenenfalls angepasst werden (Ooms & Stans 2008: 35).

*Viertens* wird der Faktor Landverfügbarkeit von den teilnehmenden Experten sehr viel kritischer gesehen als von einigen der am häufigsten zitierten Studien (u.a. der EEA-Studie von 2006 und der Aktennotiz der DG AGRI von 2007). Jene Studien „that do show the availability of large amounts of land, usually assume full liberalisation of European agricultural policies, using a considerable amount of set-aside land and the diverting of existing land use“ (Ooms & Stans 2008: 18). Laut Eickhout sei es aber ausgesprochen unwahrscheinlich, dass solch drastische Reformen zeitnah zu erwarten seien, weshalb einige zentrale Grundannahmen jener Studien als unrealistisch zu bezeichnen seien (Ooms & Stans 2008: 18).

*Fünftens* wird die parallele Forderung der Politik nach verlässlichen Nachhaltigkeitskriterien auf der einen und geringem administrativem Aufwand auf der anderen Seite, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der oben aufgeführten Komplexität des Themas, als problematisch angesehen. So habe die KOM zwar eine klare und detaillierte Methode zur Berechnung des THG-Einsparpotentials von Biokraftstoffen entwickelt, durch die Nutzung von Standardwerten würde deren faktische Relevanz allerdings stark gemindert (Ooms & Stans 2008: 39). Der Fortgang des Workshops zeigt somit deutlich, dass nichtstaatliche Akteure aus den oben erwähnten Feldern noch erhebliches Verbesserungspotential in der Ausgestaltung der Nachhaltigkeitskriterien erkennen.

Hinsichtlich der demokratischen Rahmenbedingungen der Veranstaltung bleibt – neben der bereits thematisierten Zusammensetzung – deren sehr gute Nachvollziehbarkeit zu erwähnen. Neben den Präsentationen der Workshopteilnehmer waren auch detaillierte Informationen über den Fortgang der Diskussionen öffentlich verfügbar. Auch die Wahl des Themas ist vor dem Hintergrund des Prozessverlaufs als angemessen zu bezeichnen. Der Verlauf der Veranstaltung zeigt aber einmal mehr, dass zentrale Fragen vor Veröffentlichung des KOM-Vorschlags nicht adäquat behandelt wurden. Ferner sind die zur Verfügung stehenden Zeitrressourcen (4 Stunden, davon anderthalb für Diskussion) angesichts der Vielschichtigkeit des Themas zwar als überschaubar, nicht aber als unangemessen anzusehen.

Nur einen Tag nach dem EP-Workshop wurde am **5. März 2008 der Abschlussreport des PROGRESS-Projekts** der DG TREN veröffentlicht (*Promotion and Growth of Renewable Energy Sources and Systems*) (Coenraads u.a. 2008). Ziel des zwei Jahre andauernden Projekts war es, Fortschritte bei der Erfüllung der EE-Richtlinien aus 2001 (EE-Elektrizität und Biokraftstoffe) zu dokumentieren und den Status quo aktueller nationaler EE-Policies zu erfassen.

Eine vom Projektkonsortium durchgeführte Konsultation ergab, dass sich die EE-Elektrizitätsproduzenten eine Vereinfachung der administrativen Verfahren zum Netzanschluss wünschen (u.a. durch mehr Transparenz und Standardisierung) (Coenraads u.a. 2008: 11). Darüber hinaus gelangen die Projektteilnehmer zum Schluss, dass das 10%-EE-Transportziel leicht zu erreichen sei und hohe THG-Einsparungen generieren werde. Dabei gehen sie davon aus, dass 9 dieser 10 Prozent bis 2020 aus importierten Biokraftstoffen (Importquote von 42%) und aus Biokraftstoffen der zweiten Generation gedeckt würden (Coenraads u.a. 2008: 11, 50). Diese Analyse widerspricht diametral zahlreicher Studien und Expertenaussagen, die Biokraftstoffen der zweiten Generation ein

nur eingeschränktes Potential attestieren, auch aufgrund der Ungewissheit hinsichtlich deren Marktreife. Ferner wird vielfach auf mögliche Nachhaltigkeitsrisiken durch importierte Biokraftstoffe hingewiesen. Vor diesem Hintergrund sind die Grundannahmen des PROGRESS-Projekts als hochspekulativ zu bezeichnen.

Der institutionelle Hintergrund des Projektkonsortiums ist zum einen im Bereich der Umweltberatung (Ecofys, Seven) und zum anderen der Wissenschaft (Fraunhofer ISI, Energy Economics Group, Lithuanian Energy Institute) zu verorten. Eine dem Auftrag angemessene Akteurszusammensetzung ist damit gegeben. Aufgrund der eingeschränkten Verfügbarkeit von Informationen zum PROGRESS-Projekt können hier allerdings keine weiteren Aussagen getroffen werden.

Mitte **März 2008** traten die Staats- und Regierungschefs wie in jedem Jahr zur Frühjahrstagung des **Europäischen Rates** zusammen. Obgleich das EE-Thema nur am Rande behandelt wurde, erscheint ein Detail der Abschlusserklärung relevant für den weiteren Verhandlungsverlauf. So werden die Voraussetzungen aus 2007 zur Unterstützung eines spezifischen Unterziels im Transportbereich insofern aufgelockert, als dass wirksame Nachhaltigkeitskriterien als „wesentlich“ bezeichnet und die „kommerzielle Verfügbarkeit“ von Biokraftstoffen der zweiten Generation „gewährleistet“ werden soll (Rat 2008t: 13). Die beiden Punkte stellen somit keine explizite Voraussetzung mehr für die Zustimmung der europäischen Regierungen dar.

Darüber hinaus fand am **18. März 2008 ein Workshop der DG TREN zu Nachhaltigkeitskriterien** für Biomasse statt (Kottasz 2008a). Zu der Veranstaltung sind nur zwei Präsentationen und somit sehr wenige Informationen verfügbar. Die beiden Präsentationen stammen von einer Mitarbeiterin der DG TREN und einem Vertreter des deutschen Umweltministeriums (Delbrück 2008b; Kottasz 2008b). Der Workshop erscheint insofern interessant, als dass die KOM mit der Veröffentlichung von Vorschlägen normalerweise den Prozess der Wissensgenerierung und der Arbeit an der Richtlinie abgeschlossen hat bzw. haben sollte. Auf Grundlage der verfügbaren Informationen kann allerdings nachvollzogen werden, dass zu diesem Zeitpunkt noch zahlreiche Fragen und Ansätze für Nachbesserungen bestanden. So wurde beispielsweise das Thema eines zusätzlichen Instruments zur Sicherstellung einer effizienten EE-K&W-Produktion behandelt (z.B. durch separates Bonussystem für effiziente Biomasse) (Kottasz 2008b: 8). Auch weisen die Inhalte der Präsentationen darauf hin, dass der Umgang mit indirekten Landnutzungsänderungen und sozialen Folgen der Biokraftstoffherstellung nach wie vor Gegenstand interner Debatten darstellten (Delbrück 2008b).

Passend zum letztgenannten Thema veröffentlichten vier renommierte NGOs (Greenpeace, Friends of the Earth, Birdlife, EEB) am **21. März 2008 einen offenen Brief an die ad hoc-Arbeitsgruppe des Rates zu den Nachhaltigkeitskriterien** (Thies u.a. 2008). In diesem Dokument stellen sie folgende Forderungen hinsichtlich einer künftigen Ausgestaltung des EE-Transportziels und der Nachhaltigkeitskriterien:

- Minderung des 10% EE-Ziels im Transportsektor
- Aufnahme zusätzlicher ökologischer Nachhaltigkeitskriterien (z.B. beschränkte Nutzung von Düngemitteln, Maßnahmen zum Schutz von Wasser- und Bodenressourcen)
- Sämtliche Kriterien sollten in gleichem Umfang für europäische und importierte Biomasse zur Herstellung von Kraftstoffen gelten
- Erhöhung der THG-Mindesteinsparquote von Biokraftstoffen auf 60% (zum Vergleich im KOM-V: 35%)
- Angemessene Einbeziehung indirekter Landnutzungsänderungen; falls dies in der zur Verfügung stehenden Zeit für die ad hoc-Arbeitsgruppe nicht möglich ist, sollten entsprechende Maßnahmen sobald wie möglich berücksichtigt werden
- Weitreichendes Verbot der Nutzung von Torfland für die Herstellung von Biokraftstoffen (es soll nicht nur „unberührtes Torfland“ (KOM-V), sondern sämtliches Torfland geschützt werden)

- Verschiebung der Zeitgrenze für die Definition von „no-go areas“ auf Mai 2003 und somit vor Inkrafttreten der ersten EU-Biokraftstoffrichtlinie (KOM-V: Januar 2008)
- Einführung von verbindlichen Mindeststandards zur Sicherstellung der sozialen Nachhaltigkeit auf Grundlage internationaler Konventionen und Vereinbarungen (u.a. ILO-Konventionen für Arbeitnehmerrechte)
- Biokraftstoffprojekte sollten nur nach ausdrücklicher Einwilligung lokaler und/oder indigener Gemeinschaften möglich sein
- Falls Berichtspflichten einen Einfluss der Biokraftstoffpolitik auf die Nahrungsmittelsicherheit nachweisen, müssen Korrekturmaßnahmen möglich sein

Die folgenden Ausführungen sowie der Auswertungsteil des vierten Prozesszeitraums werden zeigen, inwieweit diese Forderungen von den politischen Stakeholdern berücksichtigt werden und in die finale Richtlinie einfließen.

Das nächste relevante Prozessforum bestand in einem **Workshop der ‚International Feed-in Cooperation‘ (IFIC) am 7. und 8 April 2008** und stellt deren zweite Veranstaltung dieser Art im Prozesszeitraum dar (erster Workshop fand am 18./19. Oktober 2007 statt) (Pérez Fernández 2008). In der Strukturen der IFIC koordinieren Spanien, Deutschland und Slowenien ihre Einspeisesysteme und tauschen Erfahrungen aus (Futterlieb & Mohns 2009: 59). Das zentrale Ziel des Workshops bestand darin, das Verständnis der Teilnehmer hinsichtlich des KOM-Vorschlags zum Handel von Herkunftsnachweisen zu vertiefen und eine Debatte zu Alternativen voranzutreiben (IFIC 2008: 1). Dazu kamen „mehr als 80 Vertreter aus 18 Ländern (davon 15 EU-Länder) sowie Vertreter der Kommission und Abgeordnete des Parlaments“ zusammen (Futterlieb & Mohns 2009: 42f). Das Teilnehmerfeld umfasste somit die Vertreter der drei wichtigsten EU-Institutionen, inklusive der Mehrheit der Mitgliedstaaten.

Im Zuge der Diskussionen wurde deutlich, dass sämtliche Workshopteilnehmer die Vorschläge der KOM zum Handel mit Herkunftsnachweisen in ihrer aktuellen Form ablehnen. Hintergrund ist unter anderem die dargelegte Überzeugung von Rechtsexperten, wonach das von der KOM empfohlene opt-out-Vorgehen nicht mit den Vorschriften des Gemeinsamen Marktes vereinbar sei und somit den Fortbestand nationaler EE-Fördermechanismen aller Wahrscheinlichkeit nach gefährdet. Die Teilnehmer tendierten daher eher zu einer opt-in-Lösung (IFIC 2008: 2f).

Aus diesem Workshop sowie der weiteren Arbeit der „IFIC-Kerngruppe“ (Deutschland, Spanien, Slowenien) entstanden Berichte, die im Rat verteilt wurden sowie ein Brief an Energiekommissar Piebalgs zum EE-Energiehandel (der im Folgenden separat betrachtet wird). Futterlieb und Mohns (2009: 59) kommen im Zuge ihrer Analyse daher zum Schluss, „dass die IFIC eine wichtige Rolle als Austauschplattform spielte“, obgleich ihre Bedeutung zum Ende des formellen Prozesses hin abgenommen habe.

Hinsichtlich der demokratischen Rahmenbedingungen des Forums fällt auf, dass die Verfügbarkeit von Informationen über den Workshop im Vergleich zur sonstigen Tätigkeit der IFIC als vergleichsweise hoch einzustufen ist. Laut Futterlieb und Mohns (2009: 59) war es für die Diskussion im Rat aber gerade wichtig, „dass ein Forum existierte, in dem informell und vorab aufgeklärt und diskutiert wurde, was ein Handel mit Herkunftsnachweisen zur Zielerreichung für die nationalen Fördersysteme bedeuten würde“. Dies habe für die formale Diskussion im Rat erst den notwendigen Anstoß gegeben (Futterlieb & Mohns 2009: 59). Der Workshop habe in diesem Zusammenhang einerseits „zu einem besseren Verständnis der Problematik beigetragen“ und andererseits im Folgenden auch den „Wandel in die Kommission getragen, sich eventuell vom Gedanken einer Harmonisierung der Förderinstrumente durch GO-Handel zu trennen“ (Futterlieb & Mohns 2009: 59). Auch rückten während des Workshops Deutschland, Polen und Großbritannien inhaltlich näher zusammen,

obgleich die beiden letztgenannten Länder auf eine zertifikatgestützte EE-Förderpolitik setzten. In diesem Zusammenhang weist Rainer Hinrichs-Rahlwes, Präsident des ‚European Renewable Energy Council‘ (EREC) darauf hin, dass im Zuge des Workshops insbesondere Vertreter des deutschen Umweltministeriums forscht mit ihrer Position auftraten, wonach der KOM-Ansatz bestehende EE-Fördermechanismen untergraben würde (Futterlieb & Mohns 2009: 43). Darüber hinaus sei die Veranstaltung auch für den EP-Berichtersteller Turmes ein wichtiger Startpunkt gewesen, um im ITRE-Ausschuss „alternative Flexibilitätsmechanismen zu entwickeln“ (Futterlieb & Mohns 2009: 43).<sup>251</sup>

Unter dem Strich hat der zwei Tage andauernde Workshop – im Zusammenspiel mit den sonstigen institutionellen Einflussmöglichkeiten der IFIC – aufgrund der GO-kritischen Positionierung einer kritischen Masse von wichtigen Akteuren – eine grundlegende Positionsveränderung im Prozess initiiert. Dadurch wurde die „Hinterzimmerpolitik“ der Anti-Feed-in-Gruppe innerhalb der KOM im Nachhinein korrigiert.

Nur wenige Tage nach dem IFIC-Workshop kamen die Umweltminister der EU-Mitgliedstaaten am **11. und 12. April 2008 zu einer informellen Ratstagung** in Brdo (Slowenien) zusammen.<sup>252</sup> Nach Vorgaben der slowenischen Ratspräsidentschaft wurde der inhaltliche Fokus der Beratungen auf die nachhaltige Produktion verholzter Biomasse zur Energiegewinnung gelegt. Die wichtigsten offenen Punkte der Diskussionen der ad hoc-Arbeitsgruppe zu den Nachhaltigkeitskriterien – die Frage der THG-Einsparungen von Biokraftstoffen und Optionen zur Berücksichtigung der sozialen Nachhaltigkeitsdimension – wurden somit nicht explizit debattiert (Slovenian Presidency of the European Union 2008).

Vielmehr ging es primär um die Rolle des Waldes in der energetischen Biomasseversorgung, wobei die wenigen verfügbaren Informationen hier keine grundlegend neuen Einsichten nahelegen. Insbesondere Auskünfte über Ablauf und Inhalt des Treffens, inklusive Gegenstand und Fortgang etwaiger Diskussionen, sind nicht verfügbar. Gleichzeitig belegt die vorhandene Prozessdokumentation eine recht breite Teilnehmerschaft. So waren neben den Umweltministern Vertreter der Europäischen Kommission, des EP, der EEA, des EEB und weiterer wissenschaftlicher Einrichtungen (z.B. Universität Ljubljana) anwesend. Der thematische Fokus ist neben der mangelnden Nachvollziehbarkeit aber als weiteres zentrales Manko des Treffens anzusehen, zeigt die Prozessanalyse zu diesem Zeitpunkt doch deutlich bedeutsamere Konfliktthemen als die Rolle verholzter Biomasse (z.B. ILUC, soziale Nachhaltigkeit, neue Kriterien für Boden- und Wasserqualität).

Auf Seiten des EP stellte die Veröffentlichung der **Auftragsstudie „Striving for Biofuels“ für die Ausschüsse Landwirtschaft und Umwelt im April 2008** einen wichtigen inhaltlichen Input dar (Eickhout 2008). Der Literaturüberblick wurde von Bas Eickhout von der ‚Netherlands Environmental Assessment Agency‘ verfasst und fokussiert sich insbesondere auf die Themen Landnutzungsänderungen und Effekte auf die Nahrungsmittelsicherheit durch Biokraftstoffe.

Konkret belegt die Studie mit Referenz auf aktuelle Zahlen der FAO und der OECD, dass das prognostizierte Wachstum der landwirtschaftlichen Biomasseproduktion bis 2020 die zusätzlichen Nachfrageeffekte durch zunehmende EU-Biokraftstoffnutzung bis 2020 womöglich nicht wird auffangen können. Eine erhöhte Nachfrage nach neuen Agrarflächen sei laut Eickhout die wahrscheinliche Folge dieser Divergenz (Eickhout 2008: 2).

---

<sup>251</sup> Die Öffnung der Kommission und anderer Akteure in Richtung eines opt-ins sowie weiterer Flexibilisierungsmechanismen zur EE-Zielerreichung stellte die Voraussetzung für explizitere Debatten über mögliche Kompromisse auf dem „Flexibility Workshop“ der IFIC am 16. April 2008 dar (Futterlieb & Mohns 2009: 43). Auch wenn der Workshop am 7./8. April 2008 nicht in jeder Hinsicht angemessene Rahmenbedingungen für einen argumentativen Austausch schafft, weisen die grundlegenden Daten durchaus in diese Richtung (Zeit, Zusammensetzung etc.). Der dort gefundene Grundkonsens legitimiert somit den informelleren Charakter des Flexibility Workshops zur detaillierteren Kompromissuche (Futterlieb & Mohns 2009: 43).

<sup>252</sup> Informationen zu dem Treffen sind unter folgender URL verfügbar: [http://www.eu2008.si/en/Meetings\\_Calendar/Dates/April/0411\\_ENV.html](http://www.eu2008.si/en/Meetings_Calendar/Dates/April/0411_ENV.html) (letzter Zugriff 12. Januar 2015).

Darüber hinaus stellt der Autor die Durchführbarkeit und/oder Praktikabilität alternativer Optionen zur Erhöhung des Biomasseoutputs auf Grundlage der aufgearbeiteten Literatur infrage (v.a. Nutzung degraderter oder verlassender Agrarflächen, Umwidmung vorhandener Agrarflächen für Energiepflanzenproduktion, Erhöhung des landwirtschaftlichen Ertrags und Wirkungsgrades) (Eickhout 2008: 2). Demnach sei es „heavily debated to which extent these different strategies can and will be practiced“ (Eickhout 2008: 3). Mit Verweis auf die Erkenntnisse von Searchinger et al. (2008) sei vielmehr davon auszugehen, dass „land replacement“ die dominante Strategie zur Sicherung der Biomasseversorgung zur Biokraftstoffherstellung sein werde (Eickhout 2008: 3). Mit direktem Bezug auf den KOM-Vorschlag kommt Eickhout ferner zum Schluss, dass die Definition von „Grünland mit großer biologischer Vielfalt“ (Merkmale: artenreich, nicht gedüngt, nicht geschädigt) unklar sei und daher weiterer Spezifizierung bedürfe (Eickhout 2008: 2).

Hinsichtlich der potentiellen sozialen Folgen einer erhöhten Biokraftstoffnachfrage zweifelt die Studie signifikante positive Beschäftigungseffekte stark an (Eickhout 2008: 3). Dagegen würden sämtliche der aufgearbeiteten Studien darauf hinweisen, dass „the implementation of biofuel policy will lead to increased commodity prices“, wobei unterschiedliche Ergebnisse hinsichtlich des Ausmaßes jener Effekte vorlägen (Eickhout 2008: 4). Aufgrund dieser klaren Tendenz sei davon auszugehen, dass sich die Kaufkraft insbesondere in Ländern und Regionen mit niedrigen Einkommen und bereits angespannter Versorgungslage stark verschlechtert, was die dortige Lebensmittelverfügbarkeit stark gefährden würde (Eickhout 2008: 6). An dieser Stelle sei einerseits mehr Forschung und andererseits die Entwicklung von „special and targeted policies“ zum Schutz der Armen notwendig (Eickhout 2008: 6). Somit unterstützt der Report die Position der diversen bereits aufgeführten Stakeholder und Berichte, wonach hinsichtlich der realen Effekte einer erhöhten Biokraftstoffnachfrage noch grundlegende wissenschaftliche Fragezeichen bestehen.

Vor dem Hintergrund des EP-internen Positionierungsprozesses zum KOM-Vorschlag und dem anstehenden Beginn der informellen Verhandlungen mit dem Rat ist die Veranlassung dieser Auftragsstudie als inhaltlich höchst zweckmäßig einzustufen. Dabei wird im Bericht selber darauf verwiesen, dass zur Anfertigung des Dokuments nur wenig Zeit zur Verfügung stand, was wiederum den Zeitdruck bei der Entwicklung der Nachhaltigkeitskriterien bzw. einer adäquaten Erfassung der Risiken und Potentiale der Biokraftstoffpolitik an sich in dieser Prozessphase verdeutlicht.

Noch Anfang März 2008 hieß es, die **ad hoc-Arbeitsgruppe des Rates zu den Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe** würde innerhalb der folgenden zwei Monate ihre Arbeit zur Kompromissfindung in Bezug auf einen für alle Mitgliedstaaten annehmbaren Kriterienkatalog beenden können (Ooms & Stans 2008: 34f). Die folgende Übersicht der Zwischenergebnisse der Gruppe aus **Mai 2008** zeigt allerdings, dass das Ziel einer Einigung bis zu diesem Zeitpunkt deutlich verfehlt wurde. Die inhaltlichen Grundlagen der Arbeit des Gremiums stellten neben dem KOM-Vorschlag nach eigenen Angaben auch die Debatten der Arbeitsgruppe Umwelt des Rates sowie die des Europäischen Parlaments dar (Rat 2008z: 2).

Wie also sieht der Debattenstand des zu den Nachhaltigkeitskriterien im konkret aus? Obgleich nur mittelbar mit den Kriterien verbunden zeigt die Forderung Italiens und Großbritanniens nach einer Revisionsklausel für *Verbindlichkeit und Höhe des 10%-Ziels*, dass hier noch Diskussionsbedarf besteht (Rat 2008z: 25). Basis einer solchen Revisionsklausel sollten die Voraussetzungen des Frühjahrsrates von 2007 darstellen, was ausdrücklich auch die nachhaltige Erfüllung des 10%-Ziels einschließt. Der Repräsentant der KOM – der ebenfalls an den Beratungen der Arbeitsgruppe teilnahm – versteht dieses Anliegen allerdings als „outside the scope of discussions on a common sustainability scheme“ (Rat 2008z: 25).

Bei der *Festlegung einer THG-Mindesteinsparquote von Biokraftstoffen* (Art. 15 (2), Abs. 1 KOM-V) schlägt die slowenische Ratspräsidentschaft ein zweistufiges Vorgehen vor, 35% ab Inkrafttreten der Richtlinie und 50% ab dem 1. Januar 2015 (Rat 2008z: 9). Obwohl ein Zweistufen-Ansatz von allen Mitgliedstaaten unterstützt wird, besteht hinsichtlich dessen konkreter Ausgestaltung noch weitgehende Uneinigkeit (Rat 2008z: 9):

- Die meisten Mitgliedstaaten unterstützen die 35%-Schwelle als erste Stufe; DK, NL und UK sind für eine Erhöhung (nennen aber keinen konkreten Wert), während ES 35% als zu hoch betrachtet
- Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten steht dem Vorschlag einer 50%-Schwelle als zweite Stufe kritisch gegenüber; IE, AT, PL und RO erachten diesen Wert als zu hoch, FR setzt sich für ein späteres Inkrafttreten der zweiten Stufe im Jahr 2018 ein, zehn Mitgliedstaaten plädieren für eine spätere Festlegung der zweiten Stufe ein (BE, BG, CZ, EE, ES, LT, HU, AT, PT, SK)
- Wiederum sind es DK, NL und UK die auch bei der zweiten Stufe für einen höheren Wert eintreten (aber auch hier keine Zahl nennen).

Ein weiterer Konfliktpunkt repräsentiert der sogenannte ‚Grandfathering-clause‘ in Art. 15 (2), Abs. 4 des KOM-Vorschlags, wonach alte Anlagen zur Herstellung von Biokraftstoffen – also all jene die im Januar 2008 bereits in Betrieb waren – die THG-Mindesteinsparquote erst ab dem 1. April 2013 erfüllen müssen. Folgende Mitgliedstaaten fordern hier eine Anpassung (Rat 2008z: 10):

- DK, DE und NL plädieren für die ersatzlose Streichung dieses Absatzes
- BE und PL setzten sich für eine Ausweitung des ‚Grandfathering-clause‘ auf diejenigen Anlagen ein, deren Bau im Januar 2008 bereits genehmigt war

Daneben bestehen hinsichtlich des *Berechnungsansatzes des THG-Einsparpotentials* verschiedener Biokraftstoffe stark divergierende Auffassungen zwischen den Mitgliedstaaten. Großbritannien erhebt hier die abstrakte Forderung, alternative Ansätze zuzulassen, falls Zweifel hinsichtlich der in der Richtlinie festgelegten Berechnungsgrundlage laut würden (Rat 2008z: 9). Ungarn, Finnland und Schweden drücken Verständnis für diesen Standpunkt aus. Der Repräsentant der KOM führt diesbezüglich aus, „that a harmonised methodology was necessary, but (...) that the methodology set out in Annex VII could be adapted in the light of scientific and technical progress“ (Rat 2008z: 9). Darüber hinaus schlägt die Präsidentschaft in Art. 17 (1), Buchstabe a KOM-V vor, dass nur in den Fällen THG-Standardwerte für Produktionsprozesse von Biokraftstoffen genutzt werden dürfen, in denen keine erhöhten THG-Emissionen infolge direkter Flächennutzungsänderungen anfallen ( $e_1$  gleich oder kleiner als 0; Annex VII, Teil C KOM-V). Schweden spricht sich deutlich gegen diese Voraussetzung aus (da so große Baumbestände des Landes womöglich nicht genutzt werden könnten) (Rat 2008z: 20). Ferner setzt sich Schweden, neben Finnland Estland, für eine Erweiterung der Berechnungsmethodik zur Kalkulation von THG-Einsparungen von Biokraftstoffen aus Torf ein (Rat 2008z: 28).

Ein weiterer Vorschlag der slowenischen Präsidentschaft besteht in der Einführung eines THG-Bonusfaktors für Biokraftstoffe, deren Rohstoffe von wiederhergestellten geschädigten Flächen („restored degraded land“) stammen ( $e_b$ -Faktor) (Rat 2008z: 30). Die genaue Höhe des Bonus lässt die Präsidentschaft offen, wobei Deutschland konkret für einen Bonus von „70g/CO<sub>2</sub>eq/MJ biofuel“ eintritt, Frankreich aber höchstens „29g/CO<sub>2</sub>eq/MJ biofuel“ als angemessen betrachtet. Allerdings stehen Dänemark, Schweden und Großbritannien der Einführung eines solchen Bonusfaktors generell skeptisch gegenüber (Rat 2008z: 30).

Hinsichtlich der Festlegung des THG-Minderungspotentials von Biokraftstoffen stellen Belgien, Deutschland und Italien außerdem die (nicht weiter konkretisierte) Forderung auf, konservativere Emissionsannahmen für den Anbauprozess von Energiepflanzen zu fixieren, was eine generelle Minderung des THG-Einsparniveaus nach sich ziehen würde. Der Repräsentant der KOM behält sich vor diesem Hintergrund eine Positionsänderung hinsichtlich der THG-Mindesteinsparquote von Biokraftstoffen vor (Rat 2008z: 35).

Auch bestehen hinsichtlich der Frage der Regelsetzung zum *Schutz der Biodiversität* noch stark divergierende Positionen auf Seiten der Mitgliedstaaten. Der erste Diskussionspunkt betrifft allerdings nicht den Inhalt als vielmehr den Gültigkeitsrahmen der Regeln. Hier schlägt die KOM vor, dass Energiepflanzen zur Biokraftstoffproduktion nicht auf Flächen angebaut werden dürfen, die im Januar 2008 oder danach einen schützenswerten Status hatten (z.B. Grünland, unberührter Wald). Neben Deutschland fordern auch die Niederlande, Polen und Großbritannien an dieser Stelle eine Regelstraffung durch Rücksetzung des Referenzdatums in Art. 15, Abs. 3 KOM-V auf November 2005, was von der KOM klar abgelehnt wird (Rat 2008z: 11). Darüber hinaus schlägt die Präsidentschaft eine Lockerung der Schutzklausel für „von signifikanter menschlicher Tätigkeit unberührte[n] Wald“ vor (Art. 15, Abs. 3, Buchstabe a KOM-V). Demnach dürfte Holz zur Biokraftstoffproduktion aus solchen Wäldern entnommen werden, falls Nachweise vorliegen, laut derer „any human intervention has been and will continue to be of an intensity and periodicity which allows the natural species composition and processes to become re-established during the planned rotation period following the intervention“ (Rat 2008z: 11). Hier gibt es drei abweichende Standpunkte (Rat 2008z: 11):

- FI und SE „have concerns about the reference to the intensity of human intervention“ (nicht näher spezifiziert)
- AT sieht Referenz auf „planned rotation period“ kritisch (nicht näher spezifiziert)
- FR empfiehlt andere Formulierung: „unless evidence is provided that any human intervention has been and will continue to be of an intensity and periodicity which allows, during all the exploitation process, a permanent conservation of the natural species in terms of variety and abundance, at the scale of the forest management unit“

Hinsichtlich des Schutzes von ausgewiesenen Flächen für Naturschutzzwecke (Art. 15, Abs. 3, Buchstabe b KOM-V) schlägt die Ratspräsidentschaft eine Erweiterung auf „areas for the protection of rare, threatened or endangered ecosystems or species recognised by international agreements or included in lists drawn up by intergovernmental or international non-governmental organisations“ vor (Rat 2008z: 12). Kritische oder ablehnende Positionen liegen hier nicht vor. Anders verhält es sich diesbezüglich im Hinblick auf den von der KOM vorgeschlagenen Schutz von „Grünland mit hoher biologischer Vielfalt, (...) das artenreich, nicht gedüngt und nicht geschädigt ist“ aus (Art. 15, Abs. 3, Buchstabe c KOM-V). Folgende Alternativstandpunkte werden hier vorgebracht (Rat 2008z: 12):

- FR, NL, FI und SE fordern eine mögliche Nutzung entsprechenden Grünlandes, „if the grass needs to be harvested periodically in order to maintain the level of biodiversity“
- AT fordert eine ersatzlose Streichung, da der Schutz von Art. 15, Abs. 3, Buchstabe b KOM-V als ausreichend angesehen wird
- UK ist für Streichung des Zusatzes „das (...) nicht gedüngt und nicht geschädigt ist“

Als neue Vorschrift zum Schutz des Artenreichtums schlägt die Präsidentschaft vor, die Nutzung von Biomasse nur aus denjenigen Ländern zuzulassen, die bestimmte Verträge zum Schutz der Umwelt ratifiziert und implementiert haben (z.B. das Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit oder das Übereinkommen über die biologische Vielfalt) (Art. 15, Abs. 5a, Rat 2008z: 14). Einige EU-Mitgliedstaaten (DE, FR, IT, AT, RO) erachten die Regelung – die sich ausschließlich an nicht EU-Staaten richtet – verglichen mit den Verpflichtungen für EU-Produzenten allerdings als nicht ausreichend (Rat 2008z: 14). Dies ist auch der Fall, weil die Präsidentschaft im folgenden Unterpunkt 5b bereits eine Ausnahmeoption für diese neue Vorschrift vorschlägt. Demnach entspricht Biomasse aus Drittländern auch dann den Kriterien, wenn das 5a-Kriterium nicht oder nicht vollständig erfüllt ist, Produzenten oder nationale Behörden aber nachweisen können, dass „the standards of environment protection are equivalent to those contained in those treaties“ (Art. 15, Abs. 5b, Rat

2008z: 15). Als letzter Punkt zum Biodiversitätsthema sei auf den Einwand der britischen Regierung verwiesen, die eine Abschaffung des gesamten Absatzes (Art. 15, Abs. 3 KOM-V) zugunsten von „more strategic criteria taking account of both biodiversity and human well-being“ vorschlägt (Rat 2008z: 11). Wie diese neuen Kriterien aussehen sollten, bleibt indes unklar.

Neben dem Schutz der Biodiversität definiert die KOM in ihrem Vorschlag die *Beibehaltung von Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand* als weiteren Faktor der ökologischen Nachhaltigkeit. Hier stellen Finnland und Schweden die Forderung auf, dass die Vorschriften dieses Absatzes nicht auf ehemalige landwirtschaftliche Flächen Anwendung finden sollen, die seit 1950 für die Forstwirtschaft genutzt werden (Rat 2008z: 13). Ein Repräsentant der KOM sieht dieses Anliegen allerdings als inakzeptabel an, „since the land use change could result in a significant loss of carbon stocks“ (Rat 2008z: 13). Hinsichtlich der Definition von „kontinuierlich bewaldete[n] Gebiete[n]“ in Art. 15, Abs. 4 Buchstabe b KOM-V spricht sich eine Gruppe von fünf Mitgliedstaaten (DK, EL, ES, CY, PT) für eine Ausweitung der geschützten Areale aus. Konkret plädieren sie dafür, dass auch Waldflächen mit einem niedrigeren Überschirmungsgrad als den von der KOM nahegelegten 30% unter die Regelung fallen (Rat 2008z: 13). Daneben setzt sich Großbritannien für die Hinzufügung eines neuen Punkts c ein, wonach ein Verlust des Kohlenstoffbestands durch Landnutzungsänderungen zeitnah auszugleichen sei. Wie dies vorstättengehen soll, bleibt aber auch hier offen (Rat 2008z: 13). Mit Bezug auf die Regelungen zum Schutz der Biodiversität und von Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand fordern Griechenland und Österreich, dass diese explizit nicht für EU-Produzenten gelten sollen, da diese bereits den Anforderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik genügen müssten (Rat 2008z: 14).

Daneben schlägt die slowenische Präsidentschaft einen neuen Absatz zur *Sicherstellung der sozialen Nachhaltigkeit* vor (Art. 15, Abs. 5c, Rat 2008z: 16). Demnach soll die Kommission ab 2012 – und danach alle zwei Jahre – einen Bericht mit Informationen zu potentiellen Konsequenzen eines zunehmenden EU-Biokraftstoffverbrauchs in wichtigen Exportländern verfassen. Eine Gruppe von sechs Mitgliedstaaten (DE, FR, IT, AT, RO, UK) spricht sich allerdings für Berichterstattungspflichten auf Ebene der Wirtschaftsteilnehmer aus anstatt einer Kontrolle durch die KOM (Rat 2008z: 16). Belgien und die Niederlande fordern eine raschere Zusammenstellung des ersten Reports vor 2012 (Rat 2008z: 16, 24). Dieser soll sich auf folgende Bereiche fokussieren (neben Art. 15, Abs. 5c auch in Art. 20, Abs. 1 festgehalten): Lebensmittelverfügbarkeit, Preisentwicklung bei Lebensmitteln, Landnutzungsrechte, Vertreibungen (und deren Folgen), Ratifizierung bestimmter ILO-Konventionen (u.a. zur Ächtung von Zwangsarbeit) (Rat 2008z: 16, 23). Laut Vorschlag der Präsidentschaft ist die KOM im Zuge der Anfertigung der Berichte nun auch explizit dazu angehalten, in einen Dialog mit der Zivilgesellschaft zu treten, was in Art. 20, Abs. 2 KOM-V noch nicht vorgesehen war (Rat 2008z: 16, 24).

Neben dem sozialen Aspekt sollen die *Berichtspflichten* der KOM nach Vorstellung der Präsidentschaft auch eine Rückmeldung hinsichtlich der „availability of biofuels made from wastes, residues, non-food cellulosic material“ umfassen (Art. 20 (5d), Rat 2008z: 25). Dänemark fordert darüber hinaus, dass die KOM in ihren Berichten auch die Möglichkeit evaluieren soll, die THG-Mindesteinsparquote von Biokraftstoffen zu erhöhen (Rat 2008z: 25). Daneben schlägt die Ratspräsidentschaft weiterhin vor, dass die Mitgliedstaaten in ihren regelmäßigen Reports auch über den Einfluss einer zunehmenden Biokraftstoffproduktion auf „biodiversity, water resources, water quality and soil quality“ berichten sollen (Art. 18, Abs. 1, Buchstabe j, Rat 2008x: 15).

Es wird deutlich, dass die ad-hoc Arbeitsgruppe in zahlreichen zentralen Fragen keine Einigung erzielen konnte. Die vier zentralen Konfliktthemen sind (Rat 2008z: 2):

- Art. 15, Abs. 2 KOM-V: Höhe und Beginn der zweiten THG-Mindesteinsparstufe (Ratspräsidentschaft schlägt 50% ab dem 1. Januar 2015 vor)

- Art. 15, Abs. 3 Buchstabe a KOM-V: Definition von artenreichen Wald („von signifikanter menschlicher Tätigkeit unberührter Wald“)
- Art. 15, Abs. 5a, 5b und 5c Vorschläge Ratspräsidentschaft zur Erweiterung des KOM-V: Frage ob ökologische und soziale Nachhaltigkeit der Biokraftstoffproduktion in Drittstaaten durch bindende Kriterien, Berichtspflichten (des Wirtschaftsteilnehmers) und/oder durch externe Überwachung (z.B. durch KOM) sichergestellt werden sollte
- Berechnungsansatzes des THG-Einsparpotentials (v.a. Annex VII KOM-V): Elemente der Berechnungsmethodik (u.a. zur Identifizierung von Standardwerten)

Was die weiteren demokratischen Rahmenbedingungen der Arbeit der ad hoc Gruppe angeht, ist zunächst festzuhalten, dass über den Fortgang der internen Debatten keinerlei Informationen vorliegen. Trotz dieser eingeschränkten Verfügbarkeit ist die Position des Rates und der einzelnen Mitgliedstaaten im Mai 2008 anhand der oben dargelegten Informationen allerdings in vielen Aspekten relativ detailliert nachzuvollziehen. Bezüglich der Teilhabebedingungen ist herauszustellen, dass die genaue Zusammensetzung der ad hoc Gruppe unbekannt ist. Auf Grundlage von Interviewinformationen kann aber nachvollzogen werden, dass das Gremium einerseits aus von den Mitgliedstaaten berufenen Experten und andererseits aus der sogenannten Mertens-Gruppe des Rates bestand. Letztere setzt sich aus den Mitarbeitern der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten zusammen, womit die Energie- und Umwelt-Attachés der mitgliedstaatlichen Vertretungen in Brüssel nicht in die Arbeit der Gruppe einbezogen waren. Eine nationale Repräsentantin eines EU-Mitgliedstaats sieht darin ein großes Versäumnis (Rat 3: 7):

„It's a little bit strange because (...) the people in the group were not the energy attaché, neither the environment attaché, they were the Mertens. (...) I think, that was maybe not a very wise decision of the Slovenian Presidency because you had an extremely technical piece of legislation that you were supposed to look at. And you did it in a group when you did not have the possibility to go into such detail.“

Die eingeschränkte Expertise der Mitglieder mindert auch die thematisch-inhaltliche Angemessenheit der Entscheidung der slowenischen Präsidentschaft jene ad hoc-Gruppe im 22. Februar 2008 – und somit nur rund einen Monat nach Veröffentlichung des KOM-Vorschlags – einzusetzen (Rat 2008z: 1). Auf der anderen Seite erscheinen rund drei Monate für die Klärung der zahlreichen komplexen Fragestellungen im Zuge der Nachhaltigkeitskriterien als zeitlich ambitioniert. Darüber hinaus betont die bereits oben zitierte nationale Vertreterin in einem Interview aus Oktober 2008, dass sich die Gruppe in dieser kurzen Zeit weder oft getroffen noch schnell gearbeitet habe (Rat 3: 8):

„From an organisational point of view there were not that many meetings (...). When you look at it now, I'm not sure if the ad hoc group was the best thing to do because it went pretty slow.“

Effektivität und Legitimation der ad hoc Gruppe sind somit insgesamt als eingeschränkt zu bezeichnen. Es bleibt abzuwarten, wie und auf welchen Ebenen die nach wie vor offenen Punkte in den kommenden Wochen und Monaten innerhalb des Rates in einer gemeinsamen Position aufgehen.

Am **13. Mai 2008** wurde der erste **Draft Report des federführenden ITRE-Ausschusses des EP zum Kommissionsvorschlag** veröffentlicht, der primär vom Berichterstatter Claude Turmes verfasst und daher vielfach auch als ‚Turmes-Report‘ bezeichnet wurde (EP 2008a)<sup>253</sup>.

Im Bereich der *EE-Elektrizitätserzeugung* schlägt das Dokument in Bezug auf Art. 5, Abs. 9 KOM-V zunächst vor, eine weitere Anforderung für die Hinzurechnung von EE-Strom aus Drittstaaten auf die nationalen Ziele von EU-Mitgliedstaaten festzulegen. Demnach soll eine entsprechende Kooperation nur dann möglich sein, wenn der Drittstaat selbst verbindliche 2020-EE-Ziele beschlossen hat, die vom Umfang her mit denen der EU-

<sup>253</sup> Die folgenden Seitenangaben beziehen sich auf die englische Version des Turmes-Reports. Soweit Zitate auf Deutsch enthalten sind, sind diese der deutschen Version des Reports entnommen.

Ziele vergleichbar sind (Amendment 39, EP 2008a: 31f). Hinsichtlich der Sicherstellung einer angemessenen Infrastruktur für den EE-Ausbau (Art. 14, Abs. 1 KOM-V) sieht der Report außerdem vor, dass Mitgliedstaaten den Bau von Speicheranlagen für erneuerbare Energie sowie neuer Übertragungskapazitäten in Drittstaaten veranlassen (Amendment 94, EP 2008a: 69).

Darüber hinaus enthält der Kommissionsvorschlag einen Passus, wonach die Mitgliedstaaten dafür sorgen, „dass die Betreiber der Übertragungs- und Verteilungsnetze in ihrem Hoheitsgebiet die Übertragung und Verteilung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen gewährleisten“ (Art. 14, Abs. 2 KOM-V). Hier schlägt der Turmes-Report vor, die „vorrangige Übertragung und Verteilung“ durch die Netzbetreiber explizit festzuschreiben (Amendment 95, EP 2008a: 69f). Abweichungen von dieser Regelung sollten nur möglich sein, „if the security of the national electricity system is under threat“ (Amendment 95, EP 2008a: 69f). Auch hinsichtlich der von der KOM vorgeschlagenen Verpflichtung der Mitgliedstaaten, mit den Netzbetreibern Regeln für die Übernahme bzw. die Aufteilung von Kosten „für technische Anpassungen wie Netzanschlüsse und Netzverstärkungen“ zu vereinbaren (Art. 14, Abs. 3 KOM-V) geht der ITRE-Ausschuss weiter. Demnach sollten diese Regeln bis spätestens 30. Juni 2010 vereinbart sein sowie inhaltlich auch einen verbesserten Netzbetrieb gewährleisten (Amendment 97, EP 2008a: 71). In Bezug auf die Kostenübernahme legt der KOM-Vorschlag in Art. 14, Abs. 4 ferner fest, dass „[d]ie Mitgliedstaaten (...) gegebenenfalls von den Betreibern der Übertragungs- und Verteilungsnetze verlangen [können], die in Absatz 3 genannten Kosten vollständig oder teilweise zu übernehmen“. Somit ist auch hier die im Folgenden dargelegte ITRE-Position als ambitionierter, weil stringenter einzustufen:

„Member States shall require transmission system operators and distribution system operators to bear the costs for grid reinforcements related to the extension of both large scale and small scale renewable energies necessary to achieve the minimum national target established in annex 1.“ (Amendment 100, EP 2008a: 73)

Daneben beinhaltet der Turmes-Report auch in Bezug auf die Vorschriften zur *Wärme- und Kälteproduktion aus EE sowie der EE-Nutzung im Gebäudesektor* zahlreiche neue Ansätze. So sieht der KOM-Vorschlag noch vor, dass lokale und regionale Verwaltungsstellen „die Installation von Geräten und Systemen für die Erzeugung von Wärme, Kälte und Strom aus erneuerbaren Energiequellen (...) bei der Planung, dem Entwurf, dem Bau und der Neugestaltung von Industrie- oder Wohngebieten in Erwägung (...) ziehen“ (Art. 12, Abs. 3 KOM-V). Der ITRE-Ausschuss hält es an dieser Stelle allerdings für angebracht, dass die Verwaltungsstellen den beschriebenen Ausbau der EE-Nutzung nicht nur „in Erwägung ziehen“, sondern „sicherstellen“ (Amendment 84, EP 2008a: 63, eigene Übersetzung). Ferner sieht der KOM-V die nationale Festlegung von EE-Mindestnutzungsvorschriften für neue und zu renovierende Gebäude vor, wobei Ausnahmen transparent gemacht werden sollen (Art. 12, Abs. 4 KOM-V). Der Report spricht sich an dieser Stelle deutlich gegen die Ermöglichung von Ausnahmen aus, da verpflichtende Regelungen in diesem Feld als „key to speed up penetration of renewable energies“ angesehen werden (Amendment 85, EP 2008a: 63). Vor diesem Hintergrund schlägt der Turmes-Report die Aufnahme folgender neuer Richtlinieninhalte vor:

- Art. 12, Abs. 4a (neu): Mitgliedstaaten sollen „Plus-Energie-Haus“-Konzepte ab 2010 unterstützen und spätestens ab 2015 zu einer verbindlichen Vorgabe machen (Amendment 86, EP 2008a: 64)
- Art. 12, Abs. 4a (neu): Dächer öffentlicher Gebäude sollen Dritten als Fläche für Investitionen in und Installation von EE-Technologien zur Verfügung stehen (Amendment 86, EP 2008a: 64)
- Art. 14, Abs. 8e (neu): Mitgliedstaaten sollen finanzielle Anreize für die Konstruktion und Expansion des Leitungsnetzes für die Übertragung von EE-K&W setzen (Amendment 109, EP 2008a: 78)
- Art. 14, Abs. 8f (neu): Mitgliedstaaten sollen die notwendigen Maßnahmen treffen um den Ausbau der Heizungs- und Kühlungsproduktion aus großen Biomasse-, Solar- und Geothermikanlagen zu ermöglichen (Amendment 110, EP 2008a: 79)

- Art. 14, Abs. 8g (neu): Mitgliedstaaten sollen verbindliche Auflagen und Anreize für den Ausbau des Fernheizungs- und Fernkühlungsnetzes entwickeln (Amendment 111, EP 2008a: 79)

Der dritte große Teilbereich des Reports widmet sich dem vorläufigen Standpunkt des ITRE-Ausschusses zur *EE-Nutzung im Transportsektor*. Hier erscheint insbesondere die ersatzlose Streichung des 10%-Subziels erwähnenswert. Im Report wird dieser Schritt mit der mangelnden Erfüllung der beiden zentralen Voraussetzungen des Europäischen Frühjahrsrates von 2007 gerechtfertigt (Sicherstellung einer nachhaltigen Produktion von Biokraftstoffen und kommerzielle Verfügbarkeit von Biokraftstoffen der zweiten Generation) (Amendment 22, EP 2008a: 18). Da Biokraftstoffe grundsätzlich auch außerhalb des Transportsektors genutzt werden können, wird im Dokument stattdessen weiterhin die Nutzung des Terminus „transport fuels from biomass“ vorgeschlagen (Amendment 12, EP 2008a: 12). Ferner soll der Begriff „agrofuels“, inklusive einer entsprechenden Definition („fuels from biomass which are grown on arable land and which compete for the arable land with production for food or feed“) in eine künftige Richtlinie aufgenommen werden (Amendment 16, EP 2008a: 15).

Als weiteren Punkt im Definitionsartikel des KOM-Vorschlags (Art. 2) – und somit nicht bei den Bestimmungen zu Nachhaltigkeitskriterien – schlägt der Turmes-Report die Inklusion des Begriffs „High Conservation Value Land“ vor. Dabei handelt es sich um Landflächen, die aus Gründen der Artenvielfalt, des Umweltschutzes oder aus kulturellen Erwägungen heraus als schützenswert anzusehen sind (Amendment 13, EP 2008a: 12f). Daneben wird die Aufnahme einer Definition von „idle, degraded, or marginal land“ gefordert (Amendment 15, EP 2008a: 14). Darunter sei Land zu verstehen „that is not, and has not been, forest or wetland since 1990, that is not of High Conservation Value or in direct proximity of such land, or inside valuable nature or government protected areas, and that has not been used for agricultural purposes for at least 10 years“ (Amendment 15, EP 2008a: 14).

Ferner deutet der Turmes-Report erstmals die EP-Position hinsichtlich der *EE-Harmonisierungsoptionen* an. Hier favorisiert das Dokument in Bezug auf die Liberalisierung des EE-Handels einen opt-in-Ansatz anstatt des von der KOM nahegelegten opt-out, insbesondere um den Fortbestand nationaler EE-Fördermechanismen nicht zu gefährden (Futterlieb & Mohns 2009: 45). Im Fall eines opt-in soll das Gut erneuerbare Energie in Form sogenannter „Transfer accounting certificates“ (TACs) gehandelt werden (Amendment 49, EP 2008a: 36ff). Ein TCA ist ein „specially marked electronic document which can be used (...) in order to transfer a given quantity of energy produced from renewable sources“ (Amendment 18, EP 2008a: 16). Gemäß Art. 9, Abs. 1b (neu) sollen Mitgliedstaaten zur EE-Zielerreichung aus folgenden Flexibilisierungsoptionen wählen können (Amendment 67, EP 2008a: 49ff):

- (a) TAC-Transfer zwischen privaten Wirtschaftsakteuren verschiedener Mitgliedstaaten (Voraussetzung: Mitgliedstaat, aus dem TAC stammt, hat Zwischenziele in den vergangenen zwei Jahren erfüllt)
- (b) Statistischer TAC-Transfer zwischen mind. zwei Mitgliedstaaten (Voraussetzung: Mitgliedstaat, aus dem TAC stammt, hat Zwischenziele in den vergangenen zwei Jahren erfüllt)
- (c) Gemeinsame Projekte: Ein oder mehrere Mitgliedstaaten („investor countries“) unterstützen EE-Projekt in anderem Mitgliedstaat („host country“), wodurch TAC-Transfer in Richtung der „investor countries“ möglich wird (Voraussetzung: „host country“ hat Zwischenziele in den vergangenen zwei Jahren erfüllt)
- (d) Mind. zwei Mitgliedstaaten können ihre EE-Zwischen und/oder Oberziele zusammenlegen (hierzu auch, Amendment 21, EP 2008a: 17f)

Als letzte harmonisierungsrelevante Regelung wird in Art. 9, Abs. 1a (neu) vorgeschlagen, dass Mitgliedstaaten selbst darüber entscheiden sollen, ob in einem anderen Mitgliedstaat erzeugte erneuerbare Energie von den

eigenen Fördermechanismen profitieren kann (Amendment 66, EP 2008a: 48f). Eine grenzüberschreitende Zusammenlegung und/oder Ausweitung des Geltungsbereichs von EE-Fördermechanismen wird somit ermöglicht.

Auch bezüglich *Höhe und Verbindlichkeit der EE-Ziele* nimmt der Report eine teils deutlich abweichende Positionen im Vergleich zum Kommissionsvorschlag ein. Bezeichnet letzterer die nationalen EE-Zwischenziele noch als „indicative trajectory“ ist im ITRE-Dokument nun von „mandatory minimal interim targets“ die Rede (Amendment 20, EP 2008a: 17). Auch die in den nationalen Plänen festzulegenden Zwischen- und Oberziele für die drei EE-Sektoren sollen nun explizit verbindlicher Natur sein (Amendment 26, EP 2008a: 20ff). Zur Ahndung einer eventuellen Nicht-Erreichung eines der Ziele schlägt der Turmes-Report die Festschreibung eines „Direct penalty mechanism“ in Form einer durch die KOM festzusetzenden Strafzahlung vor (Amendment 76, EP 2008a: 56ff). Ferner soll ein Mitgliedstaat, der ein Zwischenziel nicht erreicht hat künftig nur noch drei Monate Zeit für die Überarbeitung des nationalen „Renewable energy action plans“ haben (RAP, von KOM noch als „National action plans“ bezeichnet) (Amendment 29, EP 2008a: 25). Auch wird die von der KOM vorgeschlagene Klausel über Fälle von ‚Force Majeure‘ als Grund für eine Anpassung des nationalen 2020-Ziels ersatzlos gestrichen, da höhere Gewalt bereits Teil der EU-Rechtsprechung und somit nicht mehr explizit zu erwähnen sei (Amendment 32, EP 2008a: 28). Ebenfalls ersatzlos gestrichen werden soll der ‚Large Project Clause‘ des KOM-Vorschlags, wonach Mitgliedstaaten unter gewissen Voraussetzungen auch EE aus Anlagen zum 2020-Ziel hinzurechnen dürfen, die erst 2022 ans Netz gehen (Amendment 31, EP 2008a: 26f).

Der Turmes-Report nimmt somit in zahlreichen zentralen Themenfeldern des aktuellen EE-Diskurses auf EU-Ebene eine grundlegend andere Position ein als die Kommission und die Mitgliedstaaten (z.B. Abschaffung 10%-Ziel, Einführung eines Sanktionsmechanismus). Dies impliziert in hohes Konfliktpotential für die folgenden Verhandlungen zwischen den Institutionen. Hinsichtlich der Demokratiecharakteristika des Papiers ist zunächst hervorzuheben, dass dessen formaler Aufbau sehr viel übersichtlicher gestaltet ist als die Stellungnahmen des Rates zum KOM-Vorschlag (insbesondere dadurch, dass das KOM-Wording neben den neuen Vorschlägen steht). Darüber hinaus werden beinahe sämtliche Änderungsvorschläge ausführlich begründet, was auf Ratsseite meist nicht der Fall ist. In Bezug auf die Inklusion unterschiedlicher Positionen wird der Vorwurf laut, dass sich der Berichterstatter stark vom Input der EE-Industrie habe leiten lassen (Futterlieb & Mohns 2009: 45). Dieser Kritikpunkt wird im Auswertungsteil des vierten Prozessabschnitts eingehend thematisiert.

Im **Mai 2008** wurden darüber hinaus **Briefing Paper eines ITRE-Workshops** veröffentlicht, der sich am 13. März 2008 den Möglichkeiten der EE-Entwicklung in Europa widmete (Ragwitz u.a. 2008). Der inhaltliche Fokus des Workshops, wie auch der Informationspapiere, lag dabei auf den wohl umstrittensten Themen der Debatte, der Biokraftstoffpolitik sowie den Harmonisierungs- und Kooperationsoptionen für die Zielerreichung. Die inputgebenden Experten zur erstgenannten Thematik waren Francis Johnson, vom ‚Stockholm Environment Institute‘ (SEI) sowie Charlotte Opal vom ‚Energy Centre‘ der ETH Lausanne. Zum zweiten Themenkomplex wurden Mario Ragwitz vom Fraunhofer ISI und Andreas Löschel Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung eingeladen.

Obgleich nicht Kernthema der Papiere, spricht sich Löschel – in Übereinstimmung mit dem vorangegangenen Turmes-Report – für einen Sanktionsmechanismus im Fall von EE-Zielverfehlungen durch die Mitgliedstaaten aus (Löschel 2008: 25). In Bezug auf die künftige Biokraftstoffpolitik der EU als erstem Hauptthema nimmt Johnston eine deutlich progressivere Position ein als Opal. Demnach bewege sich das innereuropäische Produktionspotential von Biokraftstoffen in einer Größenordnung, die eine anteilige Biokraftstoffnutzung im Transportsektor von 20% bis 50% ermögliche. Aufgrund des vergleichsweise hohen Land- und sonstigen Res-

sourcesverbrauchs bei der Produktion von Biokraftstoffen sei ein Fokus auf (v.a. west-)europäische Biomasseressourcen aber weder ökonomisch noch ökologisch sinnvoll. Johnston plädiert daher für hohe Importquoten von Biokraftstoffen (v.a. der ersten Generation) bzw. entsprechenden Rohstoffen aus tropischen Ländern des globalen Südens (z.B. Brasilien, Südafrika) (Johnson 2008: 38). Opal (2008: 44) nimmt hier eine sehr viel kritischere Position ein und verweist insbesondere auf fehlende bzw. uneindeutige wissenschaftliche Erkenntnisse zu indirekten Konsequenzen, inklusive möglicher Preiseffekte (Opal 2008: 44):

„Given the newness of the topic, there is as yet no consensus on the exact extent to which biofuels are causing price increases or indirect land use change. The level of uncertainty is such that some scientists prefer to not even try to calculate negative indirect effects of biofuels production.”

Hinsichtlich des zweiten Hauptthemas – den Harmonisierungs- und Kooperationsoptionen zum EE-Ausbau – spricht sich Ragwitz deutlich gegen den Handel mit EE-Zertifikaten durch private Marktteilnehmer aus. Ein entsprechender Ansatz würde den Fortbestand nationaler Fördermechanismen gefährden und womöglich zu einer Harmonisierung des Unterstützungsansatzes zugunsten einer Zertifikatelösung führen. Vielmehr sollte der EE-Handel (bzw. statistische EE-Transfers) auf mitgliedstaatlicher Ebene die zentrale Option einer flexiblen EE-Zielerreichung darstellen. Als freiwillige und strikt durch die Mitgliedstaaten kontrollierte weitere Möglichkeit könne auch der Handel zwischen privaten Marktteilnehmern zugelassen werden (opt-in) (Ragwitz 2008: 15).

In Bezug auf legitimierende Rahmenbedingungen des Treffens ist festzuhalten, dass die ‚Briefing Paper‘ zwar öffentlich verfügbar waren, über den Austausch während des Workshops im März aber keine inhaltlichen Informationen vorliegen. Es ist lediglich bekannt, dass die Hälfte der anberaumten Zeit des Workshops (anderthalb Stunden) für Diskussionen vorgesehen war (Ragwitz u.a. 2008: ii).

Darüber hinaus erhielt auch der **Landwirtschaftsausschuss des EP im Mai 2008** Input zur Biokraftstoffthematik in Form einer **Auftragsstudie** (Titel: „**The Competition between Food Crops and Non Food Crops for Energy**“) (Università di Bologna). Ein Team von Agrarwissenschaftlern der Universität Bologna beschäftigte sich in der Analyse insbesondere mit Erkenntnissen zu Potentialen und Risiken eines erhöhten Biokraftstoffverbrauchs und entwickelte auf dieser Grundlage Policy-Vorschläge. In dieser Themensetzung ist ein wichtiger Beitrag für die innerparlamentarische als auch für die folgende interinstitutionelle Debatte zu sehen. Die bisherigen Erkenntnisse sind sowohl unzureichend als auch in vielen Fällen widersprüchlich (obgleich die Contra-Argumente bzw. -Erkenntnisse zunehmend an Boden gewinnen).

So gelangen die Wissenschaftler im Hinblick auf Biokraftstoffe der zweiten Generation zunächst zum Schluss, dass diese bis 2020 aller Wahrscheinlichkeit nach nicht kommerziell verfügbar sein werden (Università di Bologna: iv). Eine künftige EU-Biokraftstoffpolitik könne daher nur auf Kraftstoffen der ersten Generation basieren, deren zunehmende Produktion aber Druck auf knappe Landressourcen nach sich ziehe. Auch eine erhöhte Importquote sei hier keine Lösung, da dies das Problem nur auf eine globalere Ebene verlagere (Università di Bologna: iv). Die zwangsläufige Nutzung neuer Landflächen würde laut der Studie zu hohen THG-Emissionen führen sowie unter dem Strich womöglich zu mehr anstatt weniger THG-Emissionen durch die Nutzung von Biokraftstoffen beitragen (Università di Bologna: v). Auch könne die von der KOM vorgeschlagene THG-Berechnungsmethode kein valides Ergebnis generieren und somit nicht verlässlich bestimmen, ob die Mindestinsparquote von 35% eingehalten wird (Università di Bologna: v). Die wirkliche THG-Einsparkapazität von Biokraftstoffe müsse daher nach wie vor als „*highly questionable*“ bezeichnet werden (Università di Bologna: v). Auch hinsichtlich weiterer potentieller Negativfolgen einer zunehmenden Biokraftstoffnutzung (Effekte auf Artenvielfalt, Lebensmittelsicherheit etc.) zweifeln die Wissenschaftler die Wirkungskraft der vorgeschlagenen Nachhaltigkeitskriterien stark an, insbesondere auf globaler Ebene (Università di Bologna:

v). So müssten unter anderem wirksame Maßnahmen entwickelt und verbindlich gemacht werden, die Ernährungssicherheit gewährleisten und Nahrungsmittelkrisen verhindern können (Università di Bologna: v).

Vor diesem Hintergrund spricht sich die Auftragsstudie des EP-Landwirtschaftsausschusses gegen die Festsetzung eines EE-Unterziels für den Transportbereich aus (Università di Bologna: v). Neben dem Verzicht auf dieses Subziel müsse angesichts der hohen Unsicherheit hinsichtlich der Konsequenzen einer zunehmenden Biokraftstoffnutzung und auf Grundlage des ‚Precautionary Principle‘ die Weiterverfolgung der Biokraftstoffpolitik an sich in Frage gestellt werden (Università di Bologna: v). Das Ergebnis der Analyse bietet somit viel Konfliktpotential, sowohl für die Debatte innerhalb des EP als auch für die Verhandlungen zwischen den Institutionen.

Die letzte prozessrelevante Entwicklung im **Mai 2008** besteht in der ratsinternen Veröffentlichung des sog. **‚Joint Proposal‘ von Deutschland, Polen und Großbritannien** zum Vorschlag der KOM, den Handel von EE-Herkunftsnachweisen auf privatwirtschaftlicher Ebene als Standardoption mit *opt-out*-Möglichkeit festzulegen (Futterlieb & Mohns 2009: 45).

Konkret schlagen die drei Mitgliedstaaten vor, folgende Mechanismen für eine flexible EE-Zielerreichung einzuführen, die allesamt nicht auf handelbaren Herkunftsnachweisen basieren (und keine weiteren Bedingungen, z.B. Erfüllung von Zwischenzielen, vorsehen) (Futterlieb & Mohns 2009: 45f):

- Statistische EE-Transfers zwischen Mitgliedstaaten
- Gemeinsame Projekte zwischen Mitgliedstaaten
- Zusammenlegung von EE-Zielen

Ein wichtiges Motiv für die weitgehende Abkehr vom KOM-Vorschlag ist die Sorge dieser und anderer Mitgliedstaaten, dass eine Verabschiedung der KOM-Regelungen den Fortbestand nationaler EE-Fördersysteme gefährden würde (v.a. FiT-Systeme) (Futterlieb & Mohns 2009: 45). Vor diesem Hintergrund schlägt das ‚Joint Proposal‘ weiterhin einen neuen Artikel zum expliziten Schutz nationaler Fördermechanismen vor (Futterlieb & Mohns 2009: 51f):

„In the absence of an EU-wide support scheme and in order to guarantee that national support schemes are able to pursue the purposes of this Directive effectively, it must be left to each Member State to decide if and to what extent it grants energy from renewable sources which is produced in another Member State the right to benefit from its national support scheme and to decide if and to what extent it grants energy from renewable sources which is produced on its territory the right to benefit from the national support scheme of a different Member State.“

Innerhalb der Arbeitsgruppe Energie des Rates wurde der Vorschlag positiv aufgenommen und unmittelbar von zahlreichen weiteren Mitgliedstaaten unterstützt. Kurz nach Veröffentlichung des ‚Joint Proposal‘ habe es sich daher bereits im Juni abgezeichnet, dass dieses Papier im weiteren Prozessverlauf die Basis der Debatte im Rat zu EE-Flexibilitätsoptionen darstellen soll (Futterlieb & Mohns 2009: 46). Interessant erscheint diesbezüglich auch der Umstand, dass der Vorschlag nicht nur von FiT-Ländern unterstützt wurde, sondern auch von Ländern mit handelbaren grünen Zertifikaten (z.B. von Finnland und Polen als „Mitverfasserland“) (Fouquet & Johansson 2008: 12). Innerhalb des Rates scheint sich zu diesem Zeitpunkt somit ein Konsens in dieser Thematik herauszukristallisieren.

Nur wenige Tage nach Veröffentlichung des ‚Joint Proposal‘ trat der Rat am **5. Juni 2008 in der Zusammensetzung der Umweltminister** und am **6. Juni 2008 in der Formation der Energieminister** zusammen. Grundlage der Treffen stellt der Sachstandsbericht des Vorsitzes zum derzeitigen Stand der Verhandlungen dar, der die „major outstanding issues“ aufführte (Rat 2008aa: 4). Das Ziel der beiden Ratssitzungen bestand darin, Klarheit über die Positionen der Mitgliedstaaten zu erlangen und eine Annäherung herbeizuführen (Rat 2008aa: 4). Das Ergebnis soll auch als Input für die folgende französische Ratspräsidentschaft dienen.

Das Thema der *EE-Stromproduktion* wird nur am Rande behandelt. Es wird deutlich, dass mit Ausnahme von Großbritannien sämtliche Mitgliedstaaten den Inhalt von Art. 14 KOM-V zur Gewährleistung des Netzzugangs für EE-Produzenten weitestgehend akzeptieren (Rat 2008ac: 10). Auch der Bereich *EE-Nutzung in Gebäuden* (v.a. in Form von K&W) wird nur gestreift. Einige Mitgliedstaaten (u.a. Litauen) fordern an dieser Stelle, dass Bestimmungen zur Nutzung von EE-Installationen bei Neubauten oder Renovierungen im alleinigen Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten verbleiben. Die entsprechenden Vorschriften des Kommissionsvorschlag in Art. 12 (4) seien daher zu Empfehlungen oder Berichtspflichten umzuwandeln (Rat 2008aa: 19; Rat 2008ag: 27).

Als erstes „major outstanding issue“ gilt die Frage nach *Höhe und Verbindlichkeit des EE-Subziels im Transportsektor*. So unterstützen nur wenige Mitgliedstaaten (darunter Ungarn und Finnland) die verbindliche Natur des 10%-Ziels ohne weitere Anforderungen (Rat 2008ab: 14, 25). Viele Delegationen (u.a. BE, NL und GB) sind der Ansicht, dass die Verbindlichkeit des EE-Ziels abhängig von der Erfüllung der beiden Voraussetzungen des Europäischen Frühjahrsrats von 2007 sein sollte (nachhaltige Erzeugung, Marktreife Biokraftstoffe der zweiten Generation) (Rat 2008aa: 16; Rat 2008ag: 9, 19, 31). In diesem Zusammenhang fordert die große Mehrheit der Mitgliedstaaten die Einführung einer Revisionsklausel bzw. eines regelmäßigen Revisionsmechanismus auf dessen Basis über die Aufrechterhaltung des EE-Ziels entschieden wird. Grundlage einer solchen Regelung sollen unter anderem aktuelle Erkenntnisse zu Nachhaltigkeitskonsequenzen von Biokraftstoffen sowie zur Verfügbarkeit von ‚Advanced Biofuels‘ sein (IEP 2008). Diesbezüglich plädiert Belgien dafür, die Höhe des endgültigen EE-Transportziels bis 2020 erst nach einer solchen Überprüfung festzulegen (Rat 2008ag: 9). Italien schlägt zunächst ein 4%-Ziel bis 2015 vor, während über die restlichen 6% bis 2020 erst nach einem Review entschieden werden soll (Rat 2008ag: 19).

Ein weiteres „major outstanding issue“ stellt das Thema *Höhe und „Startpunkt“ der zweiten THG-Einsparstufe* dar. Generell unterstützen sämtliche Delegationen den von der Präsidentschaft vorgeschlagenen Zwei-Stufen-Ansatz. Über das empfohlene Einsparniveau (Präsidentschaft: 35% ab sofort, 50% ab 2015) bestehen aber auch nach den Debatten im Rat noch unterschiedliche Auffassungen. So treten Großbritannien, Dänemark und die Niederlande beispielsweise für ambitioniertere Grenzwerte ein (z.B. DK zunächst zwischen 35-45%, ab 2015 zwischen 50-60%), während unter anderem Griechenland niedrigere Quoten fordert (zunächst 30%, zweite Stufe unspezifisch ab 2018) (Rat 2008ac: 6, 11; Rat 2008ag: 14, 31). Auch unterstützen viele Mitgliedstaaten (u.a. HU und LT) zwar die erste Einsparstufe (35%), wollen die zweite Stufe aber erst auf Grundlage eines Reviews endgültig festlegen (Rat 2008ab: 15; Rat 2008ag: 27).

Daneben wird auch der *THG-Berechnungsansatz* für verschiedene Biokraftstoffe als „major outstanding issue“ beschrieben. Demnach setzten sich einige Mitgliedstaaten (u.a. Belgien) für die Festlegung konservativerer Standard-Einsparwerte ein (Rat 2008ag: 9). Großbritannien macht ferner auf die notwendige Berücksichtigung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse aufmerksam und fordert explizit die inhaltliche Beachtung des in Kürze erscheinenden Gallagher-Berichts zu indirekten Landnutzungsänderungen (Rat 2008ac: 11).

Auch die Frage der Angemessenheit der von der KOM vorgeschlagenen *sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitskriterien* stellt eine der zentralen ungeklärten Sachverhalte dar. Einige Delegationen (u.a. BE und NL) kritisieren hier insbesondere die ihrer Ansicht nach unzureichenden Verpflichtungen für Nicht-EU-Statten (Rat 2008aa: 20; Rat 2008ag: 9, 31). So tritt Belgien hier beispielsweise dafür ein, dass wichtige Exportländer die Ratifizierung und Einhaltung bestimmter internationaler Verträge nachweisen müssen (z.B. des Protokolls von Cartagena über die biologische Sicherheit) (Rat 2008ag: 9). Polen plädiert zwar nicht explizit für eine Verschärfung der Kriterien für Drittländer, verdeutlicht aber die Wichtigkeit einer weitreichenden Entsprechung mit EU-Umweltstandards in klaren Worten (Rat 2008ab: 21):

„Poland is alarmed by the possibility of treating the importation of biofuels and biomass from outside the European Union as an important means of achieving the community target (...). Poland strongly objects to importing biofuels and biomass in the production of which EU environmental standards are not complied with.”

Andere Delegationen (z.B. Ungarn) unterstützen die von der KOM vorgeschlagenen Kriterien, inklusive der entwickelten Beobachtungs- und Berichtspflichten für Nicht-EU-Staaten (Rat 2008aa: 20; Rat 2008ab: 14). Ferner ist eine Mehrheit der Ansicht (u.a. FI und LT), dass Informationen zur Einhaltung jener Pflichten primär durch die Kommission zusammengetragen und sichergestellt werden sollten (und nicht durch private Marktteilnehmer) (Rat 2008aa: 20; Rat 2008ab: 26; Rat 2008ag: 27). In Bezug auf die Definition von Biomassequellen, die für die Produktion von Biokraftstoffen als nachhaltig angesehen, fordert Finnland darüber hinaus eine Spezifizierung bzw. Erweiterung. So müsse die Definition des Terminus „von signifikanter menschlicher Tätigkeit unberührter Wald“ (Art. 15, Abs. 3 KOM-V) insofern angepasst werden, als dass sie die Nutzung von Wäldern in nördlichen Breitengraden nicht ausschließt (Rat 2008ab: 26). Daneben sei auch Torfland in die Liste zulässiger Landflächen für den Energiepflanzenanbau aufzunehmen (Rat 2008ab: 26).

Ferner stellt der Themenkomplex *EE-Handel und Optionen einer flexiblen EE-Zielerreichung* einen zentralen Bestandteil der Ratsdebatten dar. Viele Mitgliedstaaten plädieren an dieser Stelle für „a clearer opt-out, or even an opt-in“ und fordern (für jede Option) eine Sicherstellung der Rechtssicherheit (Rat 2008aa: 18). Diese sehen sie insbesondere bei Festschreibung eines opt-out gefährdet (Rat 2008ab: 4). Somit steht eine wachsende Mehrheit der Mitgliedstaaten einem „freien Handel mit Zertifikaten zwischen Privatpersonen eher skeptisch [gegenüber] und fordert eine stärkere staatliche Kontrolle“ (Futterlieb & Mohns 2009: 47). Der Widerstand im Hinblick auf den ursprünglichen opt-out-Ansatz des KOM-Vorschlags nimmt daher – ganz im Sinne des ‚Joint Proposals‘ Deutschlands, Großbritanniens und Polens – in den Ratsverhandlungen am 5. und 6. Juni 2008 deutlich zu (Nilsson, Nilsson & Ericsson 2008: 18).<sup>254</sup> Im Hinblick auf eine flexible Zielerreichung vertritt insbesondere Italien eine bemerkenswerte Position. So plädiert die italienische Regierung für eine Abschaffung jeglicher Restriktionen im Handel mit EE-Herkunftsnachweisen mit Drittstaaten, vor allem gegen die Voraussetzungen des physischen Imports von Strom und der ausschließlichen Berücksichtigung von EE aus neuen Anlagen (nach 01/2008 in Betrieb genommen) (Rat 2008ag: 20). Allerdings solle höchstens 40% des nationalen Ziels durch EE-Herkunftsnachweise aus Drittstaaten zu erfüllen sein (Rat 2008ag: 20).

Als letztes „major outstanding issue“ ist der Themenkomplex *Höhe und Verbindlichkeit der EE-Ziele* anzuführen. Hinsichtlich der Höhe der nationalen Ziele halten nach der Debatte nur noch Polen, Griechenland und Italien ihre Forderung nach einer Anpassung der Berechnungsmethodik zugunsten wirtschaftsschwächerer Mitgliedstaaten aufrecht (Rat 2008ab: 21; Rat 2008ag: 14, 19). In diesem Zusammenhang spielt allerdings auch der endgültige Ausgang der soeben angesprochenen Debatte rund um Flexibilisierungsmöglichkeiten der EE-Zielerreichung eine entscheidende Rolle. Ein möglichst großer Handlungsspielraum in diesem Feld würde Ansprüche hinsichtlich einer Absenkung nationaler Ziele abmildern (Rat 2008aa: 15). Sehr viel kritischer stellt sich die Debatte im Hinblick auf die Verbindlichkeit der EE-Zwischenziele und etwaiger Folgen einer Nichterreichung dar. Hier sprechen sich zahlreiche Mitgliedstaaten (darunter D, HU, FI, BE, IT, GR und GB) deutlich für die Beibehaltung indikativer Zwischenziele aus (Rat 2008ab: 3, 14, 25; Rat 2008ag: 8, 15, 19; Rat 2008ac: 10). Andererseits hegt sich teils auch gegen unverbindliche Zwischenziele Widerstand, da nicht sicher sei, dass deren „nicht ausreichende Erfüllung bzw. die Einreichung mangelhafter nationaler Aktionspläne nicht zu einem Vertragsverletzungsverfahren führen könnte“ (IEP 2008). Einzig Dänemark spricht sich an dieser Stelle sowohl für einen steileren indikativen Zielpfad als auch für die Einführung von Maßnahmen aus, welche die Mitgliedstaaten „back on track“ brächten (Rat 2008ac: 5). Darüber hinaus fordert Finnland, dass neben

---

<sup>254</sup> Neben den drei aufgeführten Ländern sprechen sich nun auch folgende Mitgliedstaaten für den im ‚Joint Proposal‘ propagierten Ansatz aus: Ungarn, Finnland, Belgien, Dänemark (Rat 2008ab: 14, 25; Rat 2008ag: 8; Rat 2008ac: 5).

dem Transportziel weitere Vorgaben hinsichtlich sektorspezifischer Unterziele (also für EE-Strom und EE-K&W) ausbleiben (Rat 2008ab: 25).

Mittelbar mit der Zielthematik ist auch der von der KOM vorgeschlagene ‚Large Project Clause‘ verbunden. Obwohl von den meisten Mitgliedstaaten in der eingereichten Form unterstützt, setzten sich hier einige Delegationen für eine Absenkung der 5000 MW-Hürde und/oder für eine Änderung der Daten für Anfang/Ende des Baus der EE-Anlage ein (Rat 2008aa: 17; IEP 2008). So fordert Italien beispielsweise eine Absenkung der Energiehürde auf 300 MW (Rat 2008ag) (10236/08 ADD 2, S. 20). Ferner spricht sich Griechenland für eine Berücksichtigung von EE aus Anlagen aus, die erste 2025 in Betrieb gehen (KOM-V: 2022) (Rat 2008ag: 15).

Unter dem Strich bleibt somit festzuhalten, dass sich – auch unter dem Eindruck der Ratsdebatte – bei vielen Themen eine „gemeinsame Marschrichtung“ der Mitgliedstaaten herauskristallisiert (z.B. hinsichtlich indikativer Zwischenziele oder der Ablehnung eines opt-out). Auf der anderen Seite wird deutlich, dass gerade bei der EE-Transportthematik noch teils grundsätzliche Konflikte bestehen (z.B. bezüglich Höhe Zwei-Stufen-Ansatz bei THG-Einsparungen von Biokraftstoffen). Auch ist zu erkennen, dass die Standpunkte des Rates in einigen zentralen Feldern der bisherigen Positionierung des EP deutlich entgegenlaufen (z.B. bei Ablehnung von Sanktionsmechanismen).

Hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit der beiden Ratssitzungen ist festzuhalten, dass der Ablauf der zuvor geführten Debatten auf Arbeitsgruppenebene<sup>255</sup> zwar nicht transparent ist, deren Ergebnisse auf Grundlage der verfügbaren Dokumentation aber klar ersichtlich werden. Dasselbe gilt auch für den Austausch im Rat, weshalb die Verfügbarkeit insgesamt zwar als eingeschränkt, gleichzeitig aber durchaus als ausreichend für ein Verständnis der zentralen Stand- und Konfliktpunkte der Mitgliedstaaten bezeichnet werden kann. In Bezug auf die Erfassung der interinstitutionellen Dynamiken erscheint an dieser Stelle weiterhin erwähnenswert, dass aufgrund der „ambitious timeline“ und der Komplexität der EE-Themen, informelle Kontakte zwischen dem EP und dem Rat bereits aufgenommen wurden (Rat 2008aa: 3).

Im Hinblick auf die thematische Fokussierung der Debatte im Rat erscheint diese zunehmend spezifischer und dem zeitlichen Voranschreiten des Prozesses angemessen. Auf der anderen Seite wurden während der beiden Tage der Ratssitzungen *sämtliche* strittigen Themen des Klima- und Energiepakets angerissen, von denen die oben beschriebenen nur einen kleinen Teil ausmachten (Rat 2008af: 5). Es ist daher davon auszugehen, dass die meisten der in den Arbeitsgruppen besprochenen Themen auf Ministerebene nur angerissen wurden.

Auch innerhalb des Europäischen Parlaments ist der Meinungsbildungsprozess zur Biokraftstoffthematik in vollem Gange. Um hierzu aktuellen Input zu erhalten, führte der **Umweltausschuss des EP am 12. Juni 2008 einen Workshop** zur Biokraftstoffproduktion außerhalb der EU mit dem Titel „**Sustainable Biofuel Production in Tropical and Subtropical Countries**“ durch (Kaphengst & Schlegel 2008). Die fünf geladenen externen Experten konnten dazu Expertise aus unterschiedlichen Bereichen einbringen (1x ital. Umweltministerium/Repräsentant ‚Global Bioenergy Partnership‘ (GPB)<sup>256</sup>, 2x Bioenergieunternehmen mit Sitz in Afrika, 1x Wissenschafts-NGO (EcoNexus), 1x staatl. Entwicklungszusammenarbeitsorganisation).

Hinsichtlich eines potentiell zunehmenden Biokraftstoffverbrauchs Europas hebt Andrew Turay von ‚Addax Bioenergy‘ zunächst die großen ökonomischen Möglichkeiten einer solchen Entwicklung für die afrikanische (Agrar-)Wirtschaft hervor (Kaphengst & Schlegel 2008: 12). Laut Turay könne die aktuell oft geringe land-

---

<sup>255</sup> Laut Prozessdokumentation hätten die Diskussionen auf Arbeitsgruppenebene „an in-depth examination of the various proposals“ erlaubt, „thereby identifying the issues where there is convergence of views as well as the outstanding issues“ (Rat 2008aa: 3).

<sup>256</sup> Die GPB ist eine Plattform für internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bioenergie und befördert die Zusammenarbeit zwischen privaten, öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Stakeholdern (weitere Informationen unter: <http://www.globalbioenergy.org/>).

wirtschaftliche Produktivität in vielen Regionen des Kontinents bedeutend gesteigert werden, weshalb „Africa’s agricultural potential by far exceeds the European need for bioethanol“ (Kaphengst & Schlegel 2008: 12). Auch Anna Lerner von der deutschen GTZ (heute GIZ) sieht hier zusätzliche Einnahmemöglichkeiten für die afrikanische Agrarwirtschaft, nicht zuletzt für Kleinbauern (Kaphengst & Schlegel 2008: 24). Hierzu müssten durch Zertifizierungsmechanismen aber auch Sozialstandards sichergestellt und die Rechte lokaler Gemeinschaften in den Produzentenländern respektiert werden (z.B. zur Arbeits- oder Gesundheitssituation) (Kaphengst & Schlegel 2008: 24). An der Funktionsfähigkeit eben jener Mechanismen zweifelt allerdings Helena Paul von der Wissenschafts-NGO ‚EcoNexus‘. Demnach zeichnen sich existierende Zertifizierungssysteme – die auch die Einhaltung der EU-Standards kontrollieren würden – oftmals durch grundlegende Schwächen aus (z.B. Anfälligkeit durch Korruption, keine Teilhabe lokaler Bevölkerungsgruppen) (Kaphengst & Schlegel 2008: 26f). Die Nutzung entsprechender Mechanismen sei daher als „at least premature“ zu bezeichnen (Kaphengst & Schlegel 2008: 18). Auch bezweifelt sie den ökonomischen Nutzen für die Landbevölkerung, da Erfahrungen aus Indonesien, Ecuador und Kolumbien zeigten, dass Kleinbauern meist von Großkonzernen in die Produktion von Energiepflanzen gedrängt, im Folgenden aber nicht adäquat am Gewinn beteiligt werden (Kaphengst & Schlegel 2008: 19). Als besonders wahrscheinliche und schwerwiegende Folgen eines zunehmenden europäischen Biomasseimports aus Ländern des globalen Südens schätzt Paul Vertreibungen lokaler und/oder indigener Bevölkerungsgruppen sowie Effekte auf die Lebensmittelpreise und -verfügbarkeit ein (Kaphengst & Schlegel 2008: 17).

Im Zuge der Diskussion stimmen allerdings alle Experten darin überein, dass Investitionen (insbesondere in Afrika) positive Effekte bewirken können, die Einführung verlässlicher „requirements for bringing prosperity in rural areas“ an dieser Stelle aber eine Grundvoraussetzung darstelle (Kaphengst & Schlegel 2008). Der Parlamentarier Anders Wijkman<sup>257</sup> spricht sich vor dem Hintergrund der dargestellten Unsicherheiten allerdings für einen niedrigeren Biokraftstoffanteil als 10% im Jahr 2020 sowie die Einführung einer Revisionsklausel für eine eventuelle Anpassung des Ziels aus (Kaphengst & Schlegel 2008: 28, 30). Darüber hinaus plädiert er für die Festlegung einer Mindest-THG-Einsparquote von 50% in einer künftigen EE-Richtlinie (Kaphengst & Schlegel 2008: 28). In diesem Zusammenhang betont auch Lerner (GTZ) die Notwendigkeit einer steten Weiterentwicklung der THG-Berechnungsmethodik vor dem Hintergrund aktueller Erkenntnisse (Kaphengst & Schlegel 2008: 27). Paul erinnert daran, dass hinsichtlich der THG-Bilanz von Biokraftstoffen nach wie vor grundlegende Uneinigkeit in der Wissenschaft vorherrscht, neuste Studien aber vorangegangene positive Einschätzungen, insbesondere aufgrund von Landnutzungsänderungen, stark in Zweifel ziehen (Kaphengst & Schlegel 2008: 17).

Unter dem Strich sprechen somit insbesondere Vertreter des Entwicklungshilfe- und NGO-Bereichs mögliche Risiken an, während die Unternehmerseite eher ökonomische Potentiale voranstellt. Wijkman greift allerdings beide Perspektiven auf, indem er die Produktion von Biokraftstoffen in Ländern des globalen Südens zwar nicht ausschließt, die vorhandenen Unsicherheiten bei der Biokraftstoffproduktion jedoch berücksichtigt (z.B. Forderung nach einer Revisionsklausel). Neben der inhaltlichen Perspektive ist ferner die vollständige Verfügbarkeit von Informationen zum Workshop (inkl. Präsentationen und Fortgang/Ergebnis der Debatte) positiv hervorzuheben.<sup>258</sup> Ferner eröffnete der organisatorische Ablauf des Workshops ausreichende Möglichkeiten für Fragen und Diskussionen.

---

<sup>257</sup> Wie im Auswertungsteil genauer beschrieben, wollte sich Turmes ursprünglich mit Wijkman die Entwicklung des EP-Standpunkts zu den Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe teilen.

<sup>258</sup> Eine Ausführliche Workshop-Dokumentation ist unter folgenden URL verfügbar: <http://www.ecologic-events.de/sustainable-bio-fuel/presentations.htm> (letzter Zugriff 20. Januar 2015).

Wenige Wochen nach dem Zusammentreffen der Minister Anfang Juni veröffentlicht die Ratspräsidentschaft am **26. Juni 2008 den Diskussionsstand im Themenbereich der Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe der ad hoc Gruppe** (Rat 2008ae). Die zahlreichen Punkte, die sich im Vergleich zur letzten Darstellung der Diskussionsergebnisse vom 5. Mai 2008 nicht geändert haben, bleiben im Folgenden unerwähnt. Neben der Dokumentation zur Ratssitzung werden auch Informationen eines Artikels zum aktuellen Diskussionsstand im Rat berücksichtigt (Phillips 2008).

Demnach sei laut der französischen Staatssekretärin Nathalie Kosciusko-Morizet die frühzeitige Festlegung auf das *10%-Subziel für den Transportbereich* „probably a mistake“ gewesen (Phillips 2008). Als Hauptgrund für diese Einschätzung macht die Vertreterin der in Kürze folgenden französischen Ratspräsidentschaft darauf aufmerksam, dass „the EU had proposed things the wrong way round: setting environmental and social criteria for the production of biofuels should have been developed first and then any target should have been drafted to match that“ (Phillips 2008). Diese Bewertung wird auch durch die zum damaligen Zeitpunkt heftig steigenden Lebensmittelpreise bestärkt. Laut unterschiedlichen Studien waren jene Fluktuationen zu 10% bis 65% auf die gesteigerte Energiepflanzenproduktion zurückzuführen.<sup>259</sup> Vor diesem Hintergrund sieht Kosciusko-Morizet drei Optionen: Die Abschaffung des 10%-Subziels im Transportsektor, eine Vertagung der Festlegung auf ein solches Ziel oder die Einführung einer Revisionsklausel.

Während der Ratssitzung wird diese Unsicherheit allerdings (zumindest öffentlich nachvollziehbar) nicht weiter thematisiert. Vielmehr signalisieren sämtliche Delegationen ihre grundsätzliche Unterstützung hinsichtlich eines Zwei-Stufen-Ansatzes der *THG-Mindesteinsparquote von Biokraftstoffen*. Folgende Konfliktpunkte werden deutlich:

- Die meisten Delegationen unterstützen 35% als erste Stufe; DK, NL und UK fordern hier einen höheren Mindestwert; EL und ES plädieren für einen niedrigeren Einstieg (Rat 2008ae: 9)
- Hinsichtlich Höhe und Startpunkt der zweiten Stufe gibt es unterschiedliche Standpunkte; DK, NL und UK fordern einen höheren Wert als die vorgeschlagenen 50%; RO setzt sich für einen niedrigeren Wert ein (Rat 2008ae: 9); FR, LV, HU und PL plädieren für 2018 als Startpunkt der zweiten Stufe anstatt 2015; Acht Delegationen (BE, BG, CZ, EE, LT, AT, PT, SK) wollen die Höhe der zweiten Stufe von einem Review abhängig machen (Rat 2008ae: 9)

Hinsichtlich des ‚Grandfathering Clause‘ gewinnen Belgien und Polen mit Griechenland einen weiteren Mitgliedstaat hinzu, der die Ausweitung der Vorschrift auf EE-Anlagen fordert, die im Januar 2008 genehmigt waren oder sich noch im Bau befanden (Rat 2008ae: 10).

Auch in Bezug auf den *Berechnungsansatz des THG-Einsparpotentials* von Biokraftstoffen bestehen noch zahlreiche offene Fragen bzw. divergierende Auffassungen zwischen den nationalen Delegationen:

- Annex VII, Teil C KOM-V: EE, LV, FI und SE fordern die Inklusion einer Methodik zur Berechnung von THG-Einsparungen durch Biokraftstoffe von Torfland (Rat 2008ae: 27)
- Annex VII, Teil C, Punkt 7 KOM-V: FI und SE fordern, dass Emissionen aus Kohlenstoffbestandsänderungen infolge geänderter Flächennutzung ( $e_1$ ) nicht nur über 20 Jahre sondern einen längeren Zeitraum berechnet werden und dass so dem langsameren Biomassewachstum in nördlichen Klimazonen Rechnung getragen wird (Rat 2008ad: 4; Rat 2008ae: 29)

Darüber hinaus wird nun für den bereits in der Mai-Dokumentation der ad hoc-Gruppe vorgeschlagenen THG-Bonus für degradierte Flächen explizit ein Wert von 29 gCO<sub>2</sub>eq/MJ biofuel nahegelegt (v.a. NL und IT dafür; DK, SE, UK skeptisch) (Rat 2008ad: 4; Rat 2008ae: 29). Insbesondere zum THG-Berechnungsansatz bleiben

---

<sup>259</sup> Der Artikel verweist auf folgende Ergebnisse: FAO (10%), IMF und International Food Policy Research Institute (30%), Weltbank (65%).

zahlreiche offene Fragen bzw. konfliktäre Auffassungen im Vergleich zum Debattenstand Anfang Mai 2008 unverändert bestehen.

Bei den Kriterien zum *Schutz der Biodiversität* einigt sich eine Mehrheit der Delegationen (bis auf IT und UK) auf folgende Definition für „von signifikanter menschlicher Tätigkeit unberührter Wald“ (Art. 13, Abs. 3, Buchstabe a) (Rat 2008ae: 10):

„[F]orest and other wooded land of native species, where there are no clearly visible indications of human activities and the ecological processes are not significantly disturbed.”

Daneben schlägt Großbritannien hinsichtlich der Definition von „für Naturschutzzwecke ausgewiesene Flächen“ in Art. 15, Abs. 3, Buchstabe b KOM-V eine Erweiterung für Flächen „that provide basic ecosystem services in critical situations“ vor (Rat 2008ad: 3). Ferner plädiert die Präsidentschaft für die folgende Formulierung hinsichtlich des Schutzes weiterer Flächen in Art. 15, Abs. 3, Buchstabe b, Unterpunkte i und ii (Rat 2008ae: 11):

„(i) areas designated by law or by the relevant competent authority for nature protection purposes, or  
(ii) areas for the protection of rare, threatened or endangered ecosystems or species recognised by international agreements [or included in lists drawn up by intergovernmental or international non-governmental organisations, subject to their recognition in accordance with the procedure provided for in Article 16(4), second subparagraph]”

Allein die Kommission spricht sich an dieser Stelle gegen den Inhalt des eingeklammerten Textes aus, insbesondere gegen die Referenz zu INGOs (Rat 2008ae: 11). In Erweiterung der Mai-Dokumentation der ad hoc-Gruppe wird der Wortlaut des neu eingefügten Art. 15, Abs. 3, Buchstabe c leicht abgeändert und nun auch explizit von Lettland unterstützt (neben FR, NL, FI und SE) (Rat 2008ae: 11):

„[H]ighly biodiverse grassland, that is to say grassland, including savannah, that is species-rich, not fertilised, other than by wild animals and not degraded.”

Allerdings fordern die Delegationen an dieser Stelle eine genauere Definition des Begriffs „fertilised“ (Rat 2008ae: 11).

Neben Grünland sieht Art. 15 in Absatz 4 auch den *Schutz von Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand* vor. Diesbezüglich sind die Delegationen noch uneins, ob sie hier nur den zusätzlichen Schutz von unberührtem Torfland („pristine peatland“) unterstützen (v.a. NL) oder sich für die Einbeziehung sämtlichen Torflandes (also auch „non-pristine peatland“) in den Geltungsbereich der Klausel aussprechen (Rat 2008ad: 3; Rat 2008ae: 12).

Es bleibt festzuhalten, dass innerhalb der ad hoc-Gruppe zu den Nachhaltigkeitskriterien auch beinahe zwei Monate nach dem letzten Zwischenreport zahlreiche „main outstanding issues“ nach wie vor bestehen.<sup>260</sup> Die drei wichtigsten sind (Rat 2008ad: 2):

- Art. 15, Abs. 2: Hohe und Startdatum für die zweite THG-Einsparstufe
- Art.15, Abs. 5a, 5b und 5c: Sicherstellung einer ökologisch und sozial nachhaltigen Biomasse- bzw. Biokraftstoffproduktion in Drittstaaten
- Annex 7: Methode zur Berechnung der THG-Einsparungen versch. Biokraftstoffe

Insbesondere bei kritischen Diskussionspunkten gibt es somit wenig inhaltliche Bewegung im Vergleich zum letzten Stand. Interessant erscheint an dieser Stelle die Diskrepanz zwischen dem offiziellen Diskussionsstatus, in dem es trotz aller Differenzen bereits um konkrete Policy-Fragen geht und den grundlegenden Zweifeln der künftigen Ratspräsidentschaft hinsichtlich der Einführung eines EE-Unterziels für den Transportsektor. Ferner ist die eingeschränkte Verfügbarkeit von Informationen zum Fortgang der Debatte innerhalb der ad hoc-Gruppe zu kritisieren. Gleichzeitig können Positionen und Konfliktpunkte zwischen den Delegationen auf Grundlage

---

<sup>260</sup> Einigkeit konnte im Hinblick auf folgende Inhalte hergestellt werden: Art. 15 (1) und (6), 16, 17 (1), (2) und (4), 19, 20 (1), (2) und (4) (Rat 2008ad: 2).

der zur Verfügung gestellten Dokumentation gut nachvollzogen werden. Vor dem Hintergrund des überschaubaren Erfolgs der ad hoc-Gruppe bleibt abzuwarten, wie und ob die folgende französische Präsidentschaft deren Dienste noch in Anspruch nehmen wird.

Ebenfalls im **Juni 2008** wurde eine **vom Umweltausschuss des EP in Auftrag gegebene Studie** zu Nachhaltigkeitskriterien veröffentlicht (Titel: „**Biofuels sustainability criteria - Relevant issues to the proposed Directive on the promotion of the use of energy from renewable sources**“) (Johnson & Roman 2008). Die Analyse wurde von zwei Wissenschaftlern des SEI verfasst und stellt eine wissenschaftliche Aufarbeitung des Biokraftstoffthemas mit konkreten Policy-Empfehlungen für ein Nachhaltigkeitskonzept dar.

Inhaltlich spricht sich die Studie zunächst für eine hohe Importquote aus, da insbesondere Biomasse für die Herstellung von Biokraftstoffen der ersten Generation in tropischen Klimazonen effizienter angebaut werden könne als in nördlichen Breitengraden (z.B. bzgl. THG-Bilanz und Flächennutzung) (Johnson & Roman 2008: ii, 7). Hinsichtlich der Festlegung einer THG-Mindesteinsparquote halten die Autoren die vorgeschlagenen 35% zwar für relativ unambitioniert (Johnson & Roman 2008: 9), machen aber gleichzeitig deutlich, dass eine Erhöhung auf 50% „would tend to eliminate many of the first generation biofuels produced in temperate climates“ (also u.a. in Nord- und Mitteleuropa) (Johnson & Roman 2008: ii). Ferner raten die Wissenschaftler von der in Art. 18, Abs. 4 KOM-V nahegelegten Doppelgewichtung von Biokraftstoffen der zweiten Generation klar ab, da dies niedrigere faktische THG-Einsparungen nach sich ziehen würde (Johnson & Roman 2008: 26).

Bei der Bestimmung jener Einsparungen wird darauf verwiesen, dass aktuelle Analysen<sup>261</sup> das Ausmaß aufzeigen „to which lifecycle GHG emissions from biofuel crops are still poorly understood“ (Johnson & Roman 2008: 9). Diese Unsicherheit in der THG-Berechnung ergebe sich insbesondere aus mangelnden Informationen zu und/oder einem inadäquaten Berechnungsansatz von Emissionen durch Landnutzungsänderungen (direkte und indirekte) (Johnson & Roman 2008: ii). Diesbezüglich plädiert die Studie für eine Anpassung des  $e_f$ -Faktors in Annex VII zur Bestimmung der Kohlenstoffbestandsänderungen infolge geänderter Flächennutzung. Diese müssten sich sowohl an den „climate region specific carbon stock values“ des IPCC, wie auch an den „productivity values“ der agro-ökologischen Zonen der FAO orientieren (Johnson & Roman 2008: 14). Für die Berücksichtigung von ILUC sei allerdings noch keine brauchbare Berechnungsmethode gefunden worden, weshalb sich die Verfasser der Studie für „flexibility to alter the target in response to the growing body of scientific knowledge“ aussprechen (Johnson & Roman 2008: 9). Konkret sollte in Art. 15, Abs. 2 KOM-V eine entsprechende Revisionsklausel eingefügt werden (Johnson & Roman 2008: 9). Darüber hinaus wird eine angemessenere Berücksichtigung von „N<sub>2</sub>O emissions from fertilizer use“ gefordert, ohne hier aber einen klareren methodischen Vorschlag beizufügen (Johnson & Roman 2008: 31). Hinsichtlich des grundsätzlichen Vorgehens bei der Bestimmung der THG-Einsparung einer bestimmten Menge an Biokraftstoffen spricht sich das Papier für die Nutzung der tatsächlichen Einsparwerte (also für eine Berechnung nach Annex VII, Teil C) aus, anstatt eines Rückgriffs auf Standardwerte (Johnson & Roman 2008: 9).

In Bezug auf den Schutz von artenreichem Grünland (Art. 15, Abs. 3, Buchstabe c KOM-V) sprechen sich die Verfasser der Analyse für eine Anpassung der Definition aus. So bestehe hier das Problem, dass insbesondere Brasilien über große Flächen geschädigten Grünlandes verfügt, während dies in Afrika nicht der Fall sei. Da jene Flächen für die Rohstoffproduktion für Biokraftstoffe genutzt werden dürften, wäre dies ein deutlicher Wettbewerbsvorteil für das südamerikanische Land und würde afrikanische Produzenten benachteiligen (John-

---

<sup>261</sup> u.a. Fargione u.a. 2008) und Searchinger u.a. 2008).

son & Roman 2008: 11). Daneben müsse in Art. 15, Abs. 4 Buchstabe b KOM-V die Definition für „kontinuierlich bewaldete Gebiete“ gemäß der „forest cover classifications“ des IPCC angepasst werden (Johnson & Roman 2008: 12). Auf diese Weise seien variierende Definitionen je nach Region und Ökosystem möglich (Johnson & Roman 2008: 12).

Es bleibt somit festzuhalten, dass die Studie teils grundlegende Kritik an der Methodik zur Berechnung der THG-Bilanz von Biokraftstoffen aufwirft und auch bei den Regelungen zum Schutz arten- oder kohlenstoffreicher Flächen Nachbesserungspotential ausmacht. Den Parlamentariern werden zahlreiche relevante Informationen und Policy-Optionen für den internen Positionierungsprozess sowie die Verhandlungen mit dem Rat an die Hand gegeben.

Neben dem Umweltausschuss erhielt auch der federführende **ITRE-Ausschuss** des EP im **Juni 2008 Input zum aktuellen Policy-Prozess**. Dieser erreichte die Parlamentarier in Form von **Hintergrundinformationen zu einem am 24. April 2008 stattgefundenen Workshop**<sup>262</sup> zum Kommissionsvorschlag. Von den vier Autoren des Papiers stammte einer aus dem Bereich der Umweltberatung (Bart de Hue, Ecofys) und drei aus der Wissenschaft (Angus Johnston, University of Cambridge; Mario Ragwitz, Fraunhofer ISI; Kai Wegrich, Hertie School of Governance) (Hue u.a. 2008).

In der Publikation nimmt de Hue eine biokraftstofffreundliche Position ein und plädiert unter anderem für den Anbau von Energiepflanzen auf Brachflächen (Hue u.a. 2008: 2). Mit expliziter Referenz zum KOM-Vorschlag setzt er sich allerdings für eine Streichung des 10%-Ziels zugunsten eines „GHG emission reduction target“ ein (Hue u.a. 2008: 7). Demnach solle die finanzielle Förderung von Biokraftstoffen je nach ihrem THG-Einsparpotential linear zunehmen (Hue u.a. 2008: 7). Zur Sicherstellung einer nachhaltigen Biokraftstoffproduktion sei darüber hinaus die Inklusion von Kriterien für lokale Umweltbedingungen (v.a. Wasser- und Bodenqualität) notwendig (Hue u.a. 2008: 8). Auch müsse die Definitionen von „Grünland mit großer biologischer Vielfalt“ (Art. 15, Abs. 3, Buchstabe c KOM-V) zur Gewährleistung der Investitionssicherheit konkretisiert werden (Hue u.a. 2008: 3).

Im Themenbereich der EE-Harmonisierungs- und Flexibilisierungsoptionen bestätigt Johnston die bereits beschriebenen juristischen Unsicherheiten des von der KOM vorgeschlagenen opt-out hinsichtlich des Handels mit Herkunftsnachweisen (Hue u.a. 2008: 29). Vor diesem Hintergrund unterstützt er eine opt-in-Lösung sowie die Festschreibung weiterer „Sicherungsmechanismen“ (z.B. deutlich machen, dass nationale Fördersysteme unangreifbar sind und Herkunftsnachweise keine handelbaren EE-Zertifikate darstellen) (Hue u.a. 2008: 29ff). Ferner sollte eine künftige Richtlinie weitere Möglichkeiten der flexiblen EE-Zielerreichung entwickeln und klar definieren (z.B. statistische Transfers, Gemeinsame Projekte) (Hue u.a. 2008: 31).

Im Themenfeld der EE-Zieldefinition und -erreicherung fordert Ragwitz außerdem die Einführung einer „penalty for non-compliance of a Member State“ in Form einer Strafzahlung im Bereich von 70-90 € pro nicht erreichtem MWh (Hue u.a. 2008: 10). Insbesondere in diesem Einwand wie auch in der Forderung zur Abschaffung des anteilmäßigen EE-Transportziels ist Konfliktpotential auszumachen.

Obwohl der kommissionsinterne Positionierungsprozess mit der Veröffentlichung des Vorschlags sein formelles Ende fand, wurde im **Juni 2008** eine weitere **Auftragsstudie für die Umweltdirektion der KOM** veröffentlicht (Titel: „**Model-based Analysis of the 2008 EU Policy Package on Climate Change and Renewables**“) (Capros u.a. 2008). Die Analyse wurde von einem Team der Technischen Universität Athen verfasst

---

<sup>262</sup> Informationen zu den Debattenbeiträgen während des Workshops wurden nicht zur Verfügung gestellt.

und reflektiert die vorgeschlagenen EE-Politiken (v.a. Ziele und Handel) auf Grundlage ökonomischer Modellrechnungen.

Inhaltlich bestätigen die Berechnungen den Befund, dass andere energetische Nutzungsoptionen für Biomasse effizienter sind – also einen höheren Wirkungsgrad haben – als deren Umwandlung in Biokraftstoffe (Capros u.a. 2008). Gleichzeitig sprechen sich die Verfasser der Studie nicht gegen deren Nutzung aus und definieren Biokraftstoffe als „the only RES possibility for transportation“, beziehen also alternative EE-Optionen explizit nicht mit ein (Capros u.a. 2008: 37).

Im Themenfeld EE-Harmonisierung und -Handel zeigen die Berechnungen, dass Mitgliedstaaten mit hohem BIP und „teurem“ EE-Potential EE-Zertifikate insbesondere in Ländern mit niedrigem BIP und „günstigem“ EE-Potential erstehen würden. Dies führe hinsichtlich der Zielerreichung zu einer „more equitable distribution of compliance costs“ innerhalb der EU (Capros u.a. 2008: 23). Hochpreistechnologien würden so allerdings langsamer entwickelt werden. Eine Analyse der Effekte eines EE-Zertifikatehandels auf Ebene privater Wirtschaftsteilnehmer konnte aufgrund der Komplexität eines solchen Transaktionssystems allerdings nicht durchgeführt werden (Capros u.a. 2008: 9f).

Unter dem Strich bietet die Studie somit keine neuen oder überraschenden Ergebnisse. Gleichzeitig werden wichtige Themen der Debatte, wie z.B. die ökonomische Effektivität alternativer EE-Optionen im Transportsektor oder eines EE-Zertifikatehandels auf Unternehmensebene, nicht analysiert. Die thematische Angemessenheit und inhaltliche Relevanz der Studie ist daher als eingeschränkt zu bezeichnen.

Nachdem der erste ‚Draft Report‘ des ITRE-Ausschusses vom 13. Mai 2008 primär die Positionen des EP-Berichterstatters Claude Turmes repräsentierte, brachten **zwischen Mitte Juni und Anfang Juli 2008 sämtliche Ausschussmitglieder ihre Änderungsanträge zum KOM-Vorschlag** in den Prozess ein. Die eingereichten Anträge stellten somit die Basis für die endgültige Positionsfixierung des Ausschusses zum KOM-Vorschlag und die Verhandlungen mit dem Rat dar.

Hinsichtlich der Berücksichtigung von *EE-Strom* aus Drittländern (Art. 15, Abs. 9 KOM-V) liegen drei Anträge vor, die im Vergleich zum KOM-V ein weniger ambitioniertes Vorgehen nahelegen (z.B. Berücksichtigung älterer Anlagen zur EE-Stromproduktion, Verbrauch nicht zwangsläufig in EU).<sup>263</sup> Auf der anderen Seite fordert Fiona Hall (481) die Aufnahme zweier zusätzlicher Voraussetzungen für die Anerkennung von EE-Strom aus Drittländern (Land muss eigene verbindliche EE-Ziele beschlossen haben und darf nur exportieren, wenn eigene Zielerreichung nicht gefährdet ist) (24.6.2008, EP 2008c: 49). Ferner liegen bezüglich der zu ergreifenden Schritte zur Entwicklung der Infrastruktur der Elektrizitätsnetze (Art. 14, Abs. 1 KOM-V) von Seiten der Parlamentarier fünf Änderungsanträge vor, die allesamt ein ehrgeizigeres Vorgehen nach sich ziehen würden (z.B. Ausweitung auf Fernwärme- und Kältenetze, konkrete Maßnahmenergreifung zur Errichtung eines ‚Smart Grids‘).<sup>264</sup> Der Frage des prioritären bzw. vorrangigen Netzzugangs von EE-Strom (Art. 14, Abs. 2 KOM-V) widmen sich neun Eingaben der ITRE-Mitglieder. Vier von ihnen plädieren für weitergehende Verpflichtungen zur Sicherstellung einer hohen und (investitions-)sicheren EE-Stromproduktion (z.B. durch neue

---

<sup>263</sup> **Anträge:** 474 und 478 (Werner Langen, Paul Rübig) für Aufweichung der Regelung, dass Anlage zur EE-Stromproduktion erst nach Inkrafttreten der RL in Betrieb genommen wurde (Vorschlag Rübig: bis spätestens 1. Januar 2005) (24.6.2008, EP 2008c: 44f, 47); 477 (Gabriele Albertini) für Streichung der Voraussetzung, dass EE-Strom in EU verbraucht werden muss (kann Zusätzlichkeit gefährden) (24.6.2008, EP 2008c: 46f).

<sup>264</sup> **Anträge:** 731 (Claude Turmes) für Erweiterung auf Fernwärme- und Kältenetze (1.7.2008, EP 2008e: 25); 734 (Claude Turmes), a) für Ausweitung von „Infrastruktur“ (KOM-V) zu „Übertragungsnetz- und Verteilungsnetzinfrastruktur, Speichereinrichtungen und angemessene Instrumente zur Verwaltung der Netze“ (wird ähnlich auch in 736, 738 und 741 gefordert 1.7.2008, EP 2008e: 28f, 30, 31f); 734 (Claude Turmes), b) fordert Zusatz, dass Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, „um den Erzeugern von Energie aus erneuerbaren Quellen den Anschluss an das Verteilungsnetz zu ermöglichen“ (1.7.2008, EP 2008e: 27).

Pflichten für Netzbetreiber sowie eine deutlichere Herausstellung der „Vorrangigkeit“ von EE-Strom).<sup>265</sup> Auf der anderen Seite fordern fünf Anträge eine Einschränkung des vorrangigen Zugangs für EE-Strom.<sup>266</sup>

Im Bereich der *EE-Nutzung im Gebäudesektor* spricht sich der KOM-V in Art. 12, Abs. 3 dafür aus, dass bei Planung, Bau oder Renovierung von Industrie- oder Wohngebieten die Installation von EE-Technologien „in Erwägung zu ziehen“ ist. Gemäß der Anträge 645, 646 und 648 müsse dies allerdings vielmehr „gewährleistet werden“ (26.6.2008, EP 2008d: 97f, 99f). Daneben fordert Hannes Swoboda (649) einen neuen Absatz 3 a, nach dem sämtliche staatlichen Aufbau-, Umbau- oder Modernisierungssubventionen „an die Auflage gekoppelt sein [müssen], Energieeinsparungen und/oder den Einsatz erneuerbarer Energieträger zu fördern“ (26.6.2008, EP 2008d: 100).

Während diese Einwürfe alle in eine ambitioniertere Richtung weisen als der Kommissionsentwurf, zeigt sich ein ausgeglicheneres Bild hinsichtlich der Festlegung einer verbindlichen EE-Nutzung bei Neubauten und Renovierungen in den nationalen Bauvorschriften (Art. 12, Abs. 4 KOM-V). So werden in zehn Anträgen Standpunkte vertreten, die eine Absenkung des klimaperformativen Niveaus zu Folge hätten (von ersatzloser Streichung bis zur Festlegung von Ausnahmen).<sup>267</sup> Andererseits sprechen sich mit neun Eingaben beinahe ebenso viele Anträge für eine stringenterer Regelsetzung aus (z.B. durch die Streichung von Ausnahmeregelungen).<sup>268</sup> Ferner plädieren Werner Langen und Anne Laperrouze (674 und 675) an dieser Stelle für die Aufnahme eines neuen Absatzes (Art. 12, Abs. 4 a), nach dem Mitgliedstaaten ab 2010 (bzw. 2012) Energieüberschuss-Konzepte fördern und deren Nutzung ab 2015 (bzw. 2020) verbindlich machen. Auch sollen „Dächer öffentlicher Gebäude für erneuerbare Energien auch durch Dritte genutzt werden können“ (26.6.2008, EP 2008d: 114f). Eine zweite Variante eines neuen Absatzes 4 a bringt Mechtild Rothe (676) ins Spiel und fordert von den Mitgliedstaaten die Schaffung finanzieller Anreize und/oder steuerlicher Vergünstigungen für den EE-Ausbau in „Gebäuden unter 200m<sup>2</sup>“ (26.6.2008, EP 2008d: 116). Der folgende Art. 12, Abs. 5 KOM-V sieht einen Ausbau energieeffizienter EE-K&W-Systeme durch deren stärkere Berücksichtigung in den nationalen Bauvorschriften vor. Während zwei Anträge für eine Streichung dieser Regelung eintreten (678 und 679), setzten sich ebenfalls zwei Eingaben für eine zurückhaltende Stärkung ein (680 und 681: Mitgliedstaaten sollen für „Erreichung“ des Ausbaus sorgen und diesen nicht nur „ermöglichen“) (26.6.2008, EP 2008d: 117ff).

Wie Anzahl und inhaltliche Bandbreite der Änderungsanträge im EE-Transportbereich zeigen, ist dieses Policy-Feld auch im ITRE-Ausschuss zentraler Debattengegenstand. Dementsprechend werden zu Fragen der *Höhe und Verbindlichkeit des EE-Transportziels sowie zu dessen konkreter Zusammensetzung* (meist Art. 3, Abs. 3 KOM-V) zahlreiche Eingaben gemacht, von denen zunächst sechs tendenziell in eine weniger ambitionierte Richtung weisen als von der KOM vorgeschlagen (z.B. Festlegung von Zwischenzielen zur Sicherstellung eines hohen Biokraftstoffanteils oder Subventionsbeschränkungen von Biomasse zur Herstellung von

---

<sup>265</sup> Anträge: 742 (Britta Thomsen, Eluned Morgan) für mitgliedstaatliche Sicherstellung „dass der verantwortliche Netzbetreiber nach einer begründeten Anfrage eines Herstellers von Energie aus erneuerbaren Quellen das Netz optimiert, verstärkt und ausbaut, um eine vorrangige Einbindung, den Zugang, die Übertragung und Verteilung sowie die Inanspruchnahme von Strom aus erneuerbaren Energiequellen sicherzustellen“ (1.7.2008, EP 2008e: 32f); 743 (Claude Turmes) für „vorrangige Übertragung und Verteilung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen“ („vorrangige“ hier neu) (1.7.2008, EP 2008e: 33f; wird ähnlich auch in 750 und 752 gefordert, 1.7.2008, EP 2008e: 40, 41f).

<sup>266</sup> Anträge: 744 (Herbert Reul) für Einschränkung der Vorrangigkeit falls Versorgungssicherheit dadurch gefährdet wird (1.7.2008, EP 2008e: 34f; wird ähnlich auch in 746, 747, 749 und 755 gefordert, 1.7.2008, EP 2008e: 36f, 37f, 39, 44).

<sup>267</sup> Anträge: 650 und 651 (Vladimir Remek, Lena Ek) fordern ersatzlose Streichung (26.6.2008, EP 2008d: 100f); 661 (Herbert Reul) für Ausnahme bei Häusern, „die an Fernwärme- oder -Kältenetze angeschlossen sind“ (26.6.2008, EP 2008d: 108; wird ähnlich auch in 662, 663, 664, 669, 671, 672 und 673 gefordert, 26.6.2008, EP 2008d: 108ff, 111ff, 114).

<sup>268</sup> Anträge: Laut 652 (Françoise Grossetête) sollen Mitgliedstaaten EE-Mindestanforderungen in den Bauvorschriften nicht nur „verlangen“ (KOM-V), sondern selbst „festlegen“; außerdem spricht sich der Antrag gegen die vorgeschlagenen Ausnahmen der KOM aus (bei Nutzung von Passiv-, Niedrigenergie- und Nullenergiehäusern und einer örtlich beschränkten EE-Verfügbarkeit) (26.6.2008, EP 2008d: 102; Streichung von Ausnahmen ähnlich auch in 653 und 667, 26.6.2008, EP 2008d: 103, 111); 657 (Nikolaos Vakalis) plädiert für „neue und renovierte Gebäude“ anstatt „neue oder renovierte Gebäude“ (26.6.2008, EP 2008d: 105f; so auch 658 und 659, 26.6.2008, EP 2008d: 106f).

„Advanced Biofuels“).<sup>269</sup> Antrag 445 von Lena Ek steht hier „zwischen den Fronten“, spricht er sich doch einerseits für eine stärkere Berücksichtigung von EE-Strom im Transportsektor aus, schlägt aber gleichzeitig eine Vierfacherrechnung des entsprechend genutzten Stroms auf das 10%-Ziel vor. Dies erscheint als ausgesprochen hoher Bonus und könnte THG-Einsparungen deutlich einschränken (24.6.2008, EP 2008c: 24). Auf der anderen Seite setzten sich hier neun Eingaben deutlich für ein ehrgeizigeres Vorgehen ein (z.B. durch Minderung des 10%-Ziels, die Einführung einer Revisionsklausel oder eine starke Einschränkung zulässiger Biokraftstoffe).<sup>270</sup>

Neben der Ausgestaltung des EE-Transportziels stellt die *Höhe sowie der Geltungsbereich des THG-Mindest-Einsparziels* (Art. 15, Abs. 2 KOM-V) eine wichtige Komponente der Verhandlungen dar. Dabei weisen sämtliche der 11 eingereichten Änderungsanträge im Vergleich zum Kommissionsvorschlag in eine ambitioniertere Richtung, wobei die meisten einen einstufigen Ansatz (Bandbreite: 35-60%) oder ein zweistufiges Vorgehen (alle 35/50%) favorisieren.<sup>271</sup>

Direkt mit dem EE-Transportziel verbunden sind die Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe. Hier sprechen sich drei Änderungsanträge für eine explizite *Festlegung des Geltungsbereichs der Kriterien auf Dritt- und EU-Staaten* aus (Art. 15, Abs. 1 und 5 KOM-V).<sup>272</sup> Ebenfalls drei Eingaben werden in Bezug auf zusätzliche Maßnahmen gegen potentielle *Auswirkungen eines zunehmenden Biokraftstoffverbrauchs auf die Nahrungsmittelpreise und/oder -verfügbarkeit* eingereicht. So plädieren Lambert van Nistelrooij und Erna Hennicot-Schoepges (838 und 840) für neue Berichts- und Monitoringpflichten in Bezug auf die Lebensmittelversorgung und -preisentwicklung (inkl. Flächennutzungsänderungen) (1.7.2008, EP 2008e: 105ff). Auch Änderungsantrag 806 von Herbert Reul fordert die Verhinderung einer Flächennutzungskonkurrenz zwischen Energie- und Nahrungs- bzw. Futtermittelpflanzen, führt aber nicht aus, wie dies gewährleistet werden soll (1.7.2008, EP 2008e: 81). Darüber hinaus plädieren neun Anträge für eine Ausweitung der Nachhaltigkeitskriterien hinsichtlich des *Schutzes der Boden- und Wasserqualität bzw. -verfügbarkeit* (z.B. nachhaltige Nutzung von Grund-

---

<sup>269</sup> **Anträge:** 324, 399 und 400 für deutlichere Zielfixierung (explizite Festschreibung 10%-Ziel in Art. 1, Einführung von Zwischenzielen von 6% 2012 und 8% 2016, Reduzierung 10%-Ziel auf Straßenverkehr und somit weitere Fokussierung auf Biokraftstoffe) (23.6.2008, EP 2008b: 57f, 107); 411 (Eija-Riitta Korhola) gegen Subventionierung „von Holz als Rohstoff der Energieerzeugung“ (23.6.2008, EP 2008b: 115); 406 (Eija-Riitta Korhola) für Nutzung von „nachhaltigem Torf“ für Biokraftstoffproduktion (23.6.2008, EP 2008b: 112; wird ähnlich auch in 407 gefordert, 23.6.2008, EP 2008b: 113).

<sup>270</sup> **Anträge:** 396 und 397 (Erna Hennicot-Schoepges, Nikolaos Vakalis) sprechen sich für Minderung des 10%-Ziels (8% 2020, 4% 2015) und eine regelmäßige Zielrevision (auch zur Festlegung eines künftigen Ziels) aus (23.6.2008, EP 2008b: 104f); 408 (Hannes Swoboda) fordert 7%-Ziel bis 2020 aber keine Zielrevision (23.6.2008, EP 2008b: 113); 398 und 403 (Pilar Ayuso, Mechthild Rothe, Britta Thomsen) setzten sich für verbindlichen Mindestanteil von „Advanced Biofuels“ von 2% bis 2020 ein (398 außerdem für Revisionsklausel) (23.6.2008, EP 2008b: 105f, 110); 401 (Dorette Corbey) fordert, dass mindestens 30% des EE-Transportziels aus „Strom oder Wasserstoff aus erneuerbaren Quellen oder von aus lignozellulosehaltiger Biomasse oder Algen gewonnener Energie erreicht werden“ (23.6.2008, EP 2008b: 108); 404 (Fiona Hall) plädiert neben EE-Transportziel für verbindliche Verbesserung der Energieeffizienz im Verkehrssektor von mind. 20% bis 2020 und jährliche Zielrevision (23.6.2008, EP 2008b: 111); 805 (Claude Turmes) fordert nur Kraftstoffe aus folgenden Rohstoffen als Biokraftstoffe zu akzeptieren: „(a) Abfälle oder Rückstände, einschließlich Biogas, (b) Ausgangsstoffe, die auf brachliegenden oder geschädigten Flächen oder Grenzertragsflächen angebaut werden, die in Bezug auf die durch Flächennutzungsänderung im Verlauf von 10 Jahren bedingten Emissionen eine günstigere CO<sub>2</sub>-Bilanz aufweisen, (c) Ausgangsstoffe, die keine direkten oder indirekten Emissionen infolge von Flächennutzungsänderung verursachen“ (1.7.2008, EP 2008e: 80).

<sup>271</sup> **Anträge:** 794 (Fiona Hall), 795 (Erna Hennicot-Schoepges), 796 (Claude Turmes), 797 (Lambert van Nistelrooij) und 798 (Pilar Ayuso) favorisieren ein einstufiges Vorgehen (Bandbreite: 50%, 60%, 35% + „Advanced Biofuels“ mind. 50%) inkl. möglicher Abweichungen für Altanlagen (794, 796, 797: Altanlagen müssen Einsparungen bis 1. Januar 2013, 1. April 2013 bzw. 1. Januar 2010 erreichen) (1.7.2008, EP 2008e: 72ff); 800 (Lena Ek), 801 (Werner Langen) und 802 (Angelika Niebler) plädieren für einen Zwei-Stufen-Ansatz (Stufe 1: alle 35%; Stufe 2: alle 50% ab 1. Januar 2012, 1. Januar 2015 bzw. 2020) (1.7.2008, EP 2008e: 76ff); 792 (Reino Paasilinna) fordert unmittelbar mind. 35% THG-Einsparung für sämtliche energetische Biomassenutzung und ab 1. Januar 2013 mind. 50% (1.7.2008, EP 2008e: 70f); 799 (Britta Thomsen) favorisiert ein dreistufiges Vorgehen (zunächst 35%, ab 1. Januar 2014 50%, ab 1. Januar 2017 60%) (1.7.2008, EP 2008e: 76); 793 (Dorette Corbey) plädiert für ein dreistufiges Vorgehen für *sämtliche* energetische Biomassenutzung (zunächst 35%, ab 1. Januar 2012 50%, ab 1. Januar 2017 60%) (1.7.2008, EP 2008e: 71f).

<sup>272</sup> **Anträge:** 786 und 788 (Fiona Hall, Britta Thomsen) für verbindliche Erfüllung der Kriterien „[u]nabhängig von der Tatsache, ob die Rohstoffe in oder außerhalb der Gemeinschaft angebaut werden“ (1.7.2008, EP 2008e: 67, 68f); 843 (Claude Turmes) für Abschaffung von Art. 15, Abs. 5 KOM-V nach dem EU-Biokraftstoffe die Rechtsvorschriften der GAP im Sinne der „Cross Compliance“-Kriterien erfüllen müssen (Begründung: Gleiche Kriterien für alle Biokraftstoffe wichtig) (1.7.2008, EP 2008e: 110f).

und Oberflächenwasserressourcen, keine Nutzung übermäßiger Nährstoffmengen und bestimmter Agrarchemikalien).<sup>273</sup>

Vorschriften zum *Schutz der Biodiversität* sind ein integraler Bestandteil der von der Kommission entwickelten Nachhaltigkeitskriterien und werden in Art. 15, Abs. 3 KOM-V aufgelistet. Die eingereichten Anträge der Parlamentarier schlagen hier überwiegend eine ambitionierte Anpassung und Ausweitung der Regeln vor. Dabei stellt die Forderung nach einem zusätzlichen Schutz von „Flächen mit hohem Schutzwert“ – insbesondere wenn diese Flächen und/oder die Kriterien zu deren Identifizierung in internationalen Übereinkünften aufgeführt sind – mit zehn Anträgen die prominenteste Forderung dar.<sup>274</sup> Daneben fordert Eluned Morgan (813) eine Vorverlegung der zeitlichen Grenze, wann eine Fläche einem der aufgeführten Zustände zuletzt spätestens entsprochen haben muss um geschützt zu werden auf Mai 2003 (KOM-V: Januar 2008) (1.7.2008, EP 2008e: 89f). Die anspruchsvollste Position vertritt hier der Berichterstatter Claude Turmes (808), der neben einer Vorverlegung auf 1990 eine Nutzung von Energiepflanzen zur Produktion von Biokraftstoffen ausschließt. Die Regeln zum Schutz der Artenvielfalt würden daher nur noch auf Biomasse zur sonstigen energetischen Nutzung (also für die Strom- oder K&W-Erzeugung) Anwendung finden. Ferner schlägt Turmes neue Kriterien zum Schutz von „Flächen mit hohem Schutzwert“ sowie von Gebieten, die unter den Schutz internationaler Übereinkünfte fallen, vor (1.7.2008, EP 2008e: 83f). Eine Absenkung des performativen Niveaus wird hier nur von drei Anträgen gefordert (807, 810, 814). Während Antrag 807 (Reino Paasilinna) eine Streichung der Schutzklausel für unberührten Wald empfiehlt (Art. 15, Abs. 3, Buchstabe a), schlagen die Eingaben 810 und 814 (Teresa Riera Madurell, Francisca Pleguezuelos Aguilar, Juan Fraile Cantón, Pilar Ayuso) eine generelle Ausnahme für sämtliche Schutzklauseln vor (1.7.2008, EP 2008e: 81f, 90f).<sup>275</sup>

Zusätzlich zu den Kriterien zur Bewahrung der Biodiversität schlägt die Kommission in Art. 15, Abs. 4 auch entsprechende Maßnahmen zum *Schutz von Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand* vor. Neben Feuchtgebieten sollen hier explizit „kontinuierlich bewaldete Gebiete“ geschützt werden. Diesbezüglich weisen neun Anträge des ITRE-Ausschusses in eine ambitioniertere Richtung und fordern entweder eine Konkretisierung bzw. Ausweitung bestehender Regeln oder/und die Aufnahme neuer schützenswerter Flächen (z.B. Definition Feuchtgebiete nach Ramsar-Übereinkommen; deutliche Verschärfung der Definition für „kontinuierlich bewaldete

---

<sup>273</sup> Anträge: 838 (Lambert van Nistelrooij) und 840 (Erna Hennicot-Schoepges), 850 (Britta Thomsen) und 852 (Fiona Hall) stellen eher allgemeine Forderungen ohne konkreten Hinweis auf Verifikationswege auf (Verbesserung Boden- und Wasserqualität, nachhaltige Nutzung von Grund- und Oberflächenwasserressourcen, Verhinderung des Eindringens übermäßiger Nährstoffmengen in den Boden etc.) (1.7.2008, EP 2008e: 105ff, 119, 123); 851 (Eluned Morgan) und 854 (Fiona Hall) bringen ähnliche Forderungen vor, inklusive möglicher Verifizierungsoptionen (v.a. Bereitstellung konkreter Informationen über Sicherstellung einer nachhaltigen Wassernutzung und Bodenbewirtschaftung; keine Verwendung von Agrarchemikalien, „die von der Weltgesundheitsorganisation als Typ 1A oder 1B und als Produkte der Klasse 2 klassifiziert wurden oder in den Übereinkommen von Stockholm und Rotterdam aufgelistet sind“) (1.7.2008, EP 2008e: 119ff, 125); 871 (Claude Turmes) fordert zusätzliche Maßnahmen des Boden- und Gewässerschutzes sowie Maßnahmen gegen Luftverschmutzung für sämtliche Biomasse zur Energiegewinnung (letztere dürfen weder innerhalb der EU noch in Drittländern aus genetisch veränderten Pflanzen hergestellt werden) (1.7.2008, EP 2008e: 138); 873 (Erna Hennicot-Schoepges) und 874 (Dorette Corbey, Anders Wijkman) plädieren für zusätzliche Maßnahmen zum Schutz der Wasserqualität/-verfügbarkeit (1.7.2008, EP 2008e: 140f).

<sup>274</sup> Anträge: 380 (Fiona Hall) definiert „Flächen mit hohem Schutzwert“ (für Auflistung in Art. 2 KOM-V) wie folgt: „Gebiete mit (...) signifikanten Konzentrationen von Artenvielfaltswerten (z. B. endemische Arten, gefährdete Arten, Refugien) (...); Gebiete, die in seltenen, bedrohten oder gefährdeten Ökosystemen liegen bzw. solche umfassen; Gebiete, die grundlegende Leistungen der Natur in kritischen Situationen erbringen (...); Gebiete, die ausschlaggebend für die Abdeckung der Bedürfnisse lokaler Gemeinschaften sind (...); Gebiete, die von wesentlicher Bedeutung für die traditionelle kulturelle Identität lokaler Gemeinschaften sind“ (23.6.2008, EP 2008b: 93); 809 (Lambert van Nistelrooij) und 812 (Fiona Hall) fordern die explizite Festschreibung des Schutzes jener Flächen in Art. 15, Abs. 3 KOM-V (1.7.2008, EP 2008e: 84f, 88f); 810 (Teresa Riera Madurell, Francisca Pleguezuelos Aguilar, Juan Fraile Cantón), 811 (Britta Thomsen), 812, (Fiona Hall), 817 (Eluned Morgan), 819 (Werner Langen), 848 (Teresa Riera Madurell, Francisca Pleguezuelos Aguilar, Juan Fraile Cantón) und 849 (Hannes Swoboda) plädieren hier für die Festschreibung eines zusätzlichen Schutzes für Flächen, deren Artenzusammensetzung durch internationale Übereinkünfte geschützt ist (z.B. aufgrund seltener oder gefährdeter Arten) und/oder Flächen, die Schutz-zonen darstellen (Beispielabkommen bzw. -dokumente für schützenswerte Ökosysteme: Millenniums-Bewertungsbericht für Ökosysteme mit grundlegenden Schutzfunktionen, „Rote Liste“ der IUCN, Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen, Übereinkommen über die biologische Vielfalt, Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit) (1.7.2008, EP 2008e: 86ff, 116, 126).

<sup>275</sup> Laut Antrag 810 müssten die Kriterien dann nicht eingehalten werden, wenn nachgewiesen werden kann, „dass die Erzeugung der Rohstoffe mit der Beibehaltung und der Steigerung dieser Werte der biologischen Vielfalt vereinbar ist“ (1.7.2008, EP 2008e: 86f).

Gebiete“; neue Schutzklauseln für „brachliegende oder geschädigte Flächen oder Grenzertragsflächen“, Torfland, Steppen und Buschsteppen und Dauergrünland). Daneben wird – wie bereits bezüglich der Biodiversitätsklausel – eine Vorverlegung der zeitlichen Grenze gefordert, wann eine Fläche einem der aufgeführten Zustände zuletzt spätestens entsprochen haben muss, um geschützt zu werden (Vorschläge: 1990, November 2005).<sup>276</sup> Auf der anderen Seite wird in vier Eingaben eine Lockerung des Schutzes für kohlenstoffreiche Flächen durch die Streichung oder die Verkürzung der vorgeschlagenen Klauseln nahegelegt.<sup>277</sup> Ferner sprechen sich acht Anträge für eine teilweise oder vollständige Ausweitung der Nachhaltigkeitskriterien auf sämtliche Biomasse, die zur Energieerzeugung genutzt wird, aus.<sup>278</sup>

Daneben fordern fünf Anträge eine explizite *Berücksichtigung der sozialen Nachhaltigkeit* im Kriterienkatalog. Somit weisen sämtliche Eingaben in diesem Feld in eine ambitioniertere Richtung als der Kommissionsvorschlag. Konkret fordern die Stellungnahmen 876 (Dorette Corbey und Anders Wijkman) und 848 (Teresa Riera Madurell, Francisca Pleguezuelos Aguilar, Juan Fraile Cantón) die verbindliche Einhaltung von Rechten indigener Völker, lokaler Gemeinschaften und von Kindern sowie die Umsetzung von ILO-Konventionen zum Arbeitnehmerschutz (1.7.2008, EP 2008e: 116f, 142f). Auf der anderen Seite plädieren die Anträge 842 (Claude Turmes), 851 (Eluned Morgan) und 853 (Britta Thomsen) unter anderem für die Einhaltung folgender Rechte: Eigentums-, Landnutzungs- und Gewohnheitsrecht der lokalen Bevölkerung, keine Zwangsräumungen, Schaffung von Verfahren zur Konsultation lokaler Bevölkerungsgruppen, Rechtssicherheit bei Verkäufen/Kompensation für lokale Bevölkerung, Einhaltung nationaler und internationaler Gesetze/Übereinkommen zu Gesundheits- und Arbeitnehmerschutz (1.7.2008, EP 2008e: 109f, 119ff).

Zwei weitere (eng miteinander verknüpfte) Themen des KOM-Vorschlags stellen die Bereiche *Reichweite bzw. Durchführung einer EE-Handelsliberalisierung sowie Optionen einer flexiblen EE-Zielerreichung* dar. Mit 24

---

<sup>276</sup> **Anträge:** 834 (Eluned Morgan) fordert Definition von Feuchtgebieten nach dem Ramsar-Übereinkommen (1.7.2008, EP 2008e: 103); 369 (Lena Ek) plädiert für Neuaufnahme einer Schutzklausel für „brachliegende oder geschädigte Flächen oder Grenzertragsflächen“, also von „Flächen, die seit 1990 keine Forstflächen oder Feuchtgebiete sind bzw. waren, die keinen hohen Schutzwert haben und nicht in nächster Nähe zu solchen Flächen oder innerhalb wertvoller Naturschutzgebiete oder behördlich geschützter Gebiete liegen und die seit mindestens zehn Jahren nicht für landwirtschaftliche Zwecke genutzt werden“ (23.6.2008, EP 2008b: 86); 823 (Claude Turmes) fordert, dass Flächen, auf denen Biomasse für die Energieerzeugung hergestellt wird (nicht für die Verkehrskraftstoffproduktion), 1990 nicht folgenden Status hatten/haben: „(aa) Torfland“ (neu), „(b) kontinuierlich bewaldete Gebiete, das heißt Flächen von mehr als 0,5 ha mit über 5 m hohen Bäumen und einem Übershirmungsgrad von mehr als 10 % oder mit Bäumen, die auf dem jeweiligen Standort diese Werte erreichen können“ (KOM-V. 1 ha und 30%), „(ba) Steppen und Buschsteppen, das heißt Flächen mit einem gemischten Bewuchs aus Bäumen, Büschen und Gras mit hohem Kohlenstoffbestand“ (neu), „(bb) Dauergrünland, das heißt Weideflächen, die mindestens seit mindestens 20 Jahren von Grünlandvegetation bedeckt sind und als Weiden genutzt werden“ (neu) (1.7.2008, EP 2008e: 96f; wird ähnlich auch in 831 und 832 gefordert, 1.7.2008, EP 2008e: 101ff); 825 (Pilar Ayuso) plädiert für zeitliche Vorverlegung auf Nov. 2005 (1.7.2008, EP 2008e: 99); 829 (Eluned Morgan) spricht sich bzgl. (a) für Ersetzung von „einschließlich unberührtes Torfland“ (KOM-V) durch „einschließlich aller Torfgebiete“ aus (1.7.2008, EP 2008e: 101); 841 (Lena Ek) plädiert (ambitioniert aber recht unspezifisch) für folgenden zusätzlichen Absatz: „Biotkraftstoffe (...) sollten vorrangig aus Abfällen, durch eine erhöhte Produktivität auf bereits genutzten Flächen oder auf geschädigten/brachliegenden Flächen erzeugt werden, um den zunehmenden Druck auf die Flächennutzung zu verringern und indirekte Treibhausgasemissionen zu vermeiden.“ (1.7.2008, EP 2008e: 108f).

<sup>277</sup> **Anträge:** 823 (Henrik Lax) plädiert bei Definition von Feuchtgebieten für Änderung zu „Flächen, die ständig von Wasser bedeckt oder durchtränkt sind“ (KOM-V: „Flächen, die ständig oder für einen beträchtlichen Teil des Jahres von Wasser bedeckt oder durchtränkt sind“) (1.7.2008, EP 2008e: 100); 822 (Reino Paasilinna) fordert die Streichung des Schutzes von Feuchtgebieten und eine Lockerung des Schutzes bewaldeter Gebiete (u.a. Verweis auf „Kriterien der Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa (MCPFE) für die nachhaltige Waldbewirtschaftung oder nach vergleichbaren Kriterien“) (1.7.2008, EP 2008e: 95f); 830 (Teresa Riera Madurell, Francisca Pleguezuelos Aguilar, Juan Fraile Cantón) setzt sich für Streichung der Definition für „kontinuierlich bewaldete Gebiete“ ein, was die praktische Durchführbarkeit des Schutzes hier erschweren würde (1.7.2008, EP 2008e: 101); 824 (Lambert van Nistelrooij) fordert nachfolgende Ersetzung des von der KOM vorgeschlagenen Texts (zu unspezifisch, daher praktisch schwer durchführbar): „Es werden keine neuen Produktionseinheiten auf Flächen errichtet, bei denen der Verlust von auf der Bodenoberfläche gespeichertem Kohlendioxid nicht in 10 Jahren kompensiert werden kann. Es werden keine neuen Produktionseinheiten auf Flächen errichtet, bei denen eine hohe Gefahr erheblicher Verluste von im Boden gespeichertem Kohlendioxid besteht, zum Beispiel bei bestimmten Arten von Grünland, Torfböden, Mangroven und Feuchtgebieten.“ (1.7.2008, EP 2008e: 97f).

<sup>278</sup> **Anträge:** 825 (Pilar Ayuso), 826 (Erna Hennicot-Schoepges) für Ausweitung bzgl. der Schutzklauseln zu kohlenstoffreichen Flächen (1.7.2008, EP 2008e: 99); 809 (Lambert van Nistelrooij) für Ausweitung bzgl. der Klauseln zum Schutz der Biodiversität (1.7.2008, EP 2008e: 84f); 324 (Teresa Riera Madurell, Francisca Pleguezuelos Aguilar und Juan Fraile Cantón) fordert „Kriterien für die ökologische und soziale Nachhaltigkeit der Energieerzeugung aus Biomasse“ (23.6.2008, EP 2008b: 57f); 782 (Dorette Corbey, Anders Wijkman) spricht sich auch für „Kriterien für die ökologische und soziale Nachhaltigkeit von Energie aus Biomasse“ aus und schlägt daher Ersetzung des Terminus „Biotkraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe“ durch „Energie aus Biomasse“ in der gesamten künftigen Richtlinie vor (wird ähnlich auch in 784 und 785 gefordert, 1.7.2008, EP 2008e: 65f); 781 (Pilar Ayuso) plädiert für „Kriterien für die ökologische Nachhaltigkeit von Energie aus Biomasse“ (EP 2008e: 64).

Anträgen, die ein klar ambitionierteres Vorgehen in diesen Feldern favorisieren, plädieren mehr Eingaben für klimaperformativ höher einzuschätzende Maßnahmen als für weniger stringente Ansätze (19). So fordern 11 Anträge, Herkunftsnachweise nicht mehr als Handelsinstrument, sondern primär als Dokument zum Nachweis produzierter EE und der Erfüllung von EE-Zielen zu betrachten (berührt primär Art. 6, 8 und 9 KOM-V).<sup>279</sup> Darüber hinaus sehen vier Eingaben einen expliziten Schutz nationaler Fördersysteme vor, auch hinsichtlich der Möglichkeit, inwiefern EE-Erzeuger anderer Mitgliedstaaten von ihnen profitieren können.<sup>280</sup>

Während zahlreiche Anträge entweder ein opt-in hinsichtlich des EE-Handels auf privater Ebene oder einzelne Flexibilisierungsmaßnahmen vorschlagen, fügen Werner Langen und Angelika Niebler (389) diese Punkte in einem Katalog zusammen. Demnach können mindestens zwei Mitgliedstaaten ihre EE-Ziele durch folgende Maßnahmen gemeinschaftlich erfüllen: (a) System des EE-Zertifikatehandels auf Ebene privater Marktakteure (also opt-in), (b) statistische EE-Übertragung, (c) Durchführung gemeinsamer EE-Projekte, (d) Schaffung grenzüberschreitender EE-Fördersysteme (23.6.2008, EP 2008b: 99). Wie angemerkt, werden diese Optionen nochmals in zahlreichen separaten Anträgen vorgeschlagen: 2x opt-in für EE-Zertifikatehandel<sup>281</sup>, 1x Einführung statistischer Transfers zwischen den Mitgliedstaaten (falls Zwischenziel in vergangenen zwei Jahren von „exportierendem“ Mitgliedstaat erfüllt) (619, Fiona Hall, 26.6.2008, EP 2008d: 80f), 1x Gemeinsame EE-Projekte von Mitgliedstaaten (Transfer von EE nur möglich, falls ‚Host Country‘ Zwischenziel in vergangenen zwei Jahren erfüllt hat) (575, Fiona Hall, 26.6.2008, EP 2008d: 39ff), 1x gemeinsame Zielerreichung (mindestens 2 Mitgliedstaaten können EE-Ziele zusammenlegen) (395, Fiona Hall, 23.6.2008, EP 2008b: 103), 3x gemeinsame Zielerreichung und/oder Schaffung gemeinsamer Fördersysteme<sup>282</sup>.

Andererseits plädieren zahlreiche Parlamentarier an dieser Stelle entweder für einen raschen und umfassenden Liberalisierungskurs oder für eine strikte Abschottung der nationalen EE-Märkte gegen jegliche Marktöffnung. So sprechen sich zunächst drei Anträge gegen eine Einschränkung des EE-Handels aus (also weder opt-in noch opt-out).<sup>283</sup> Ein ähnliches Anliegen vertreten vier Stellungnahmen, die eine Ausweitung des EE-Zertifikatehandels auf andere Sektoren, insbesondere Biokraftstoffe bzw. Biomasse zur Energieerzeugung fordern.<sup>284</sup> Darüber hinaus setzen sich drei Eingaben für eine Streichung der Handelseinschränkung bezüglich EE aus „alten“ Anlagen ein (also aus Anlagen, die vor Inkrafttreten der Richtlinie in Betrieb waren), was dem Prinzip der Zusätzlichkeit zuwiderlaufen könnte.<sup>285</sup> Auf der anderen Seite der Forderungsskala bewegen sich an dieser Stelle zwei Anträge, die ein grundsätzliches Handelsverbot von zielrelevanter erneuerbarer Energie propagieren.<sup>286</sup> Als letztes und zahlenmäßig prominentestes Anliegen wird in acht Eingaben die Ansicht vertreten, dass

---

<sup>279</sup> **Anträge:** 483, 484, 537 und 573 (alle Mechthild Rothe) fordern keine Handelbarkeit von Herkunftsnachweisen (Definition wie vorangegangene RL 2001/77/EG), Löschung der entsprechenden Art. 6, 8 und 9 KOM-V (24.6.2008, EP 2008c: 50ff; 26.6.2008, EP 2008d: 3f; Löschung Art. 9 KOM-V wird auch von 574 gefordert, 26.6.2008, EP 2008d: 37ff; Löschung Art. 9, Abs. 2 KOM-V wird von 584 und 586 gefordert, 24.6.2008, EP 2008c: 51f, 54f); 485 (Jerzy Buzek) setzt sich dafür ein, dass Herkunftsnachweise nur für „Offenlegung von Informationen“ und nicht für Handel eingesetzt werden (24.6.2008, EP 2008c: 54f; wird ähnlich auch in 486, 487 und 488 gefordert, 24.6.2008, EP 2008c: 56ff); 499 (Paul Rübiger, Hannes Swoboda) plädiert dafür, dass Herkunftsnachweise der Bewertung der EE-Zielerfüllung dienen (24.6.2008, EP 2008c: 68f).

<sup>280</sup> **Anträge:** 390 (Angelika Niebler) Mitgliedstaaten müssen selber entscheiden können, ob sie in anderen Mitgliedstaaten erzeugte EE „an der Förderung ihres nationalen Fördersystems teilhaben lassen“ (23.6.2008, EP 2008b: 100; wird ähnlich auch in 394, 414 und 582 gefordert, 23.6.2008, EP 2008b: 102, 117, 26.6.2008, EP 2008d: 50f).

<sup>281</sup> **Anträge:** 504 (Eija-Riitta Korhola) und 536 (Paul Rübiger, Hannes Swoboda) (24.6.2008, EP 2008c: 72, 97f).

<sup>282</sup> **Anträge:** 614 (Vladimir Remek) und 615 (Teresa Riera Madurell, Francisca Pleguezuelos Aguilar, Juan Fraile Cantón), 616 (Jerzy Buzek) (26.6.2008, EP 2008d: 75ff).

<sup>283</sup> **Anträge:** 588 (Gabriele Albertini), 597 (Dirk Sterckx) und 610 (Lambert van Nistelrooij); Antrag 610 lockert opt-out insofern grundlegend auf, als dass die KOM ein Vorabgenehmigungssystem ablehnen kann falls es „den Binnenmarkt beeinträchtigt oder Wettbewerbsverzerrungen bewirkt“ (was bei einem Ausstieg aus dem EE-Handel allerdings zwangsläufig der Fall ist) (26.6.2008, EP 2008d: 56f, 63f, 72).

<sup>284</sup> **Anträge:** 518 (Herbert Reul) plädiert für ein separates Zertifikatesystem für Biokraftstoffe „to avoid the unnecessary physical movements of biofuels“ (24.6.2008, EP 2008c: 80ff; wird ähnlich auch von 599, 600 und 601 gefordert, 24.6.2008, EP 2008c: 64ff).

<sup>285</sup> **Anträge:** 593 (Mia De Vits, Philippe Busquin), 594 (Gabriele Albertini) und 595 (Romana Jordan Cizelj) (26.6.2008, EP 2008d: 61f).

<sup>286</sup> **Anträge:** 587 (Werner Langen) ist gegen jegliche Übertragung von Herkunftsnachweisen auf private Marktteilnehmer (26.6.2008, EP 2008d: 55f); 596 (Paul Rübiger) unterstützt an dieser Stelle nur dann eine Öffnung, wenn die privat gehandelte EE nicht für die Erreichung der EE-Ziele der Richtlinie genutzt wird (26.6.2008, EP 2008d: 48f).

die Erreichung nationaler EE-Zwischenziele *keine* Voraussetzung für den Transfer und/oder den Handel von EE bzw. für gemeinsame Projekte zwischen mindestens zwei Mitgliedstaaten darstellen sollte.<sup>287</sup>

Der letzte große Themenkomplex der ITRE-Anträge betrifft *Höhe und Verbindlichkeit der EE-Ziele*, inklusive etwaiger *Sanktionsmechanismen*. Von den insgesamt 15 in diesem Feld vorgelegten Eingaben fordert eine klare Mehrheit (10) ein weniger ambitioniertes Vorgehen als von der Kommission nahegelegt, während fünf Stellungnahmen für eine ehrgeizigere Regelsetzung eintreten. Drei Anträge der letztgenannten Gruppe plädierten für verbindliche Zwischenziele und teils auch für eine Sanktionierung bei Nichterfüllung.<sup>288</sup> Darüber hinaus setzt sich Fiona Hall (439) dafür ein, dass die KOM nationale Aktionspläne ablehnen kann, falls wesentliche Elemente fehlen und/oder die aufgeführten Maßnahmen eine Erfüllung der nationalen Ziele fraglich erscheinen lassen (24.6.2008, EP 2008c: 20). Daneben fordert Romana Jordan Cizelj (447) eine ersatzlose Streichung des ‚Large Project Clause‘ (Art. 5, Abs. 2 KOM-V) (24.6.2008, EP 2008c: 25).

Auf der anderen Seite tritt Eija-Riitta Korhola (328) für eine Abschaffung jeglicher verpflichtender Zielformulierungen in der Richtlinie ein. Vielmehr sollten ausschließlich „Richtziele“ festgelegt werden (23.6.2008, EP 2008b: 61f). Etwas weniger drastisch fällt der Antrag von Herbert Reul (392) aus, wonach nur die 2020-Ziele vorgegeben sein sollen, ansonsten aber die gesamte Zielerreichungsstrategie den Mitgliedstaaten überlassen bleiben soll (die daher auch keine Aktionspläne mehr verfassen müssten) (23.6.2008, EP 2008b: 101f). Dementsprechend fordert Reul (440) an anderer Stelle auch die Aufhebung der Verpflichtung, bei Nichterfüllung des EE-Zwischenziels einen neuen Aktionsplan anfertigen zu müssen (Art. 4, Abs. 3 KOM-V) (24.6.2008, EP 2008c: 21). Neben diesen zielrelevanten Eingaben, fokussieren sich die übrigen Positionen allesamt auf Strategien einer größeren Flexibilisierung (und somit einer indirekten Schwächung der EE-Ziele). So zielen vier Anträge auf eine deutliche Ausweitung des ‚Large Project Clause‘ (Art. 5, Abs. 2 KOM-V) ab (z.B. durch Hinausschiebung der notwendigen Inbetriebnahme von EE-Produktionsanlagen bis 2024).<sup>289</sup> Darüber hinaus setzt sich Gabriele Albertini (480) für die Möglichkeit der weitreichenden Hinzurechnung von in einem Drittstaat produzierter und verbrauchter erneuerbarer Energie zum nationalen Ziel eines EU-Mitgliedstaats durch den Kauf von EE-Zertifikaten ein (24.6.2008, EP 2008c: 48). Schließlich fordern zwei Eingaben eine indirekte Verringerung der nationalen EE-Ziele bzw. des Erfordernisses zum Neubau von EE-Produktionskapazitäten „durch die Hintertür“ (z.B. durch die Möglichkeit des co-firing von Biomasse in alten Anlagen).<sup>290</sup>

Unter dem Strich stellt sich das Positionsspektrum des federführenden ITRE-Ausschusses rund ein halbes Jahr nach Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags somit noch ausgesprochen breit und vielfach uneins dar. Generell nehmen die Parlamentarier entweder eine tendenziell ambitioniertere Position ein als die KOM (z.B. bei Biokraftstoffen und Policies im EE-Strombereich), sind in ehrgeizigeren und weniger ambitionierten Forderungen ausgeglichen (z.B. EE-Liberalisierung /Handel) oder setzten sich mehrheitlich für eine Abschwächung der KOM-Vorschläge ein (z.B. Verbindlichkeit/Höhe EE-Ziele).

---

<sup>287</sup> Anträge: 579 (Werner Langen) spricht sich gegen die Voraussetzung der Erreichung des nationalen EE-Zwischenziels des „Exportlandes“ bei Übertragung von EE zwischen Mitgliedstaaten aus (26.6.2008, EP 2008d; wird ähnlich auch von 521, 522, 540, 576, 577, 580 und 581 gefordert, 24.6.2008, EP 2008c: 85, 87f und 26.6.2008, EP 2008d: 10ff, 42ff, 40f).

<sup>288</sup> Anträge: 393 (Fiona Hall) und 430 (Anni Podimata) fordern verbindliche nationale Zwischenziele (23.6.2008, EP 2008b: 102; 24.6.2008, EP 2008c: 10ff); Podimata (410) plädiert darüber hinaus für die Verhängung von „wirksame[n], verhältnismässige[n] und abschreckende[n] Sanktionen“ im Fall der Nichterreichung (23.6.2008, EP 2008b: 114).

<sup>289</sup> Anträge: 448 (Robert Goebbels) fordert Baubeginn vor 2019 (KOM-V: vor 2016) (24.6.2008, EP 2008c: 26); 449 (Nikolaos Vakalis) fordert Baubeginn vor 2018, eine Mindestproduktionskapazität von 1000 MW (KOM-V: 5000 MW) und eine Inbetriebnahme bis 2024 (KOM-V: 2022) (24.6.2008, EP 2008c: 27; wird ähnlich auch in 452 gefordert, 24.6.2008, EP 2008c: 29). 453 (Werner Langen) plädiert für eine ersatzlose Streichung der Mindestkapazität-Anforderung (24.6.2008, EP 2008c: 29).

<sup>290</sup> Anträge: 446 (Eija-Riitta Korhola) spricht sich dafür aus, dass die KOM nationale Maßnahmen „die der Reduzierung der Treibhausgasemissionen und der Erhöhung der Versorgungssicherheit dienen“ im Sinne einer Anpassung der nationalen 2020 EE-Ziele berücksichtigt (somit wäre je nach Auslegung auch Atomenergie anrechenbar) (24.6.2008, EP 2008c: 24); 622 (Werner Langen) setzt sich dafür ein, dass auch Energie aus EE berücksichtigt wird, die „auf die Erhöhung des Mitverbrennungsanteils erneuerbarer Energieträger zurückzuführen“ ist (26.6.2008, EP 2008d: 83).

Parallel zum Eingang der letzten Änderungsanträge der Parlamentarier trafen sich zunächst die nationalen **Umweltminister (3.-4. Juli 2008)** und direkt im Anschluss die **Energieminister (4.-5. Juli 2008)** in Paris zu einer **informellen Sitzung des Rates**.<sup>291</sup> Während der Zusammenkunft wurden die wichtigsten Punkte des Klima- und Energiepaket diskutiert, wobei an den Debatten teils auch Industrie- und/oder NGO-Vertreter sowie EU-Parlamentarier (u.a. Turmes) teilnahmen (Rat 2008a: 2; French Presidency 2008).

Im Hinblick auf die EE-Richtlinie wird der thematische Fokus auf das 10%-Subziel im Transportsektor sowie auf Optionen einer flexiblen Zielerreichung gelegt. In den Diskussionen rund um das 10%-Ziel wird deutlich gemacht, dass neben Biokraftstoffen auch andere EE-Quellen zur Zielerreichung verfügbar sind (z.B. EE-Strom und Wasserstoff). Ferner wird nochmals explizit die Entwicklung von „substantial and credible sustainability criteria with regard to European energy production and biofuel imports“ gefordert (French Presidency 2008). Die zunehmend erkaltende Euphorie der Umweltminister und der sonstigen Teilnehmer bezüglich Biokraftstoffen wird vom französischen Umweltminister Jean-Louis Borloo Ende Juli wie folgt auf den Punkt gebracht (Taylor 2008):

„What was hailed as a miracle solution 18 months ago is now being damned“

Im Themenfeld der flexiblen Zielerreichung spielt der von der KOM vorgeschlagene EE-Zertifikatehandel als Standardoption mit opt-out-Möglichkeit keine Rolle mehr. Vielmehr widmen sich die Teilnehmer den unterschiedlichen Kooperationsmechanismen für die Mitgliedstaaten „which would help them reach their national aims“ (French Presidency 2008). Als Basis der Debatte dienen „the ideas put forward by both Claude Turmes and those in the joint contribution from Germany, the United Kingdom and Poland“ (French Presidency 2008). Die Positionen des Rates sowie des EPs – bzw. zumindest des EP-Berichterstatters – sind in diesem Themenfeld somit bereits sehr nah beieinander.

Wie zu erwarten, schlägt sich die Informalität des Treffens deutlich in den zur Verfügung stehenden Informationen über dessen Ablauf nieder. So kann über den Inhalt der Verhandlungen nur auf Grundlage einer groben Zusammenfassung geurteilt werden. Da nur ungenaue Informationen über den Teilnehmerkreis, das Programm sowie die Ergebnisse und keine Details zu den Diskussionen selbst vorliegen, ist die Öffentlichkeit der Veranstaltung insgesamt als stark eingeschränkt zu bezeichnen. Trotz dieser Intransparenz ist die Eröffnung von Teilhabemöglichkeiten für Stakeholder aus der Industrie- und dem NGO-Bereich sowie von Akteuren aus dem EP grundsätzlich zu begrüßen. Die Einbeziehung von Parlamentariern wird seitens des Rates als ein Schritt „to obtain a balanced agreement by the end of the year“ beschrieben (French Presidency 2008). Auf der anderen Seite bleibt völlig unklar, welche nichtstaatlichen Akteure anwesend waren, womit letztlich eine Bewertung des Teilnehmerkreises aus Demokratieperspektive unmöglich ist. Auch wird nicht ersichtlich, welche MEPs neben Turmes an den einschlägigen Sessions der informellen Ratssitzung teilgenommen haben bzw. inwieweit Turmes das *gesamte* Interessenspektrum des ITRE-Ausschusses (siehe letzter Teil) repräsentiert hat.

Während im federführenden ITRE-Ausschuss noch an der Entwicklung einer gemeinsamen Position gearbeitet wurde, präsentierte der **ENVI-Ausschuss des EP seine Position zum EE-Transportziel und den Nachhaltigkeitskriterien** bereits am **7. Juli 2008** (Rat 2008ai: 3).<sup>292</sup> Der Report sieht vor, dass das Subziel auf den Straßenverkehr beschränkt werden soll und somit nicht den ganzen Verkehrssektor umfasst. Darüber hinaus soll zunächst ein Zwischenziel von 4% für 2015 sowie ein finales 2020-Ziel von 8%-10% angestrebt werden.

---

<sup>291</sup> Verfügbare Informationen zum Treffen unter sind unter folgenden URL abrufbar: [http://archive-ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-07\\_2008/PFUE-3.Juli2008/reunions\\_informelles\\_des\\_ministres\\_en\\_charge\\_de\\_l\\_environnement\\_et\\_de\\_l\\_energie\\_3152.html](http://archive-ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-07_2008/PFUE-3.Juli2008/reunions_informelles_des_ministres_en_charge_de_l_environnement_et_de_l_energie_3152.html) und [http://archive-ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-07\\_2008/PFUE-05.07.2008/pid/3487.html](http://archive-ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-07_2008/PFUE-05.07.2008/pid/3487.html) (letzter Zugriff 27. Januar 2015).

<sup>292</sup> Aufgrund der Zusammenarbeit zwischen ITRE- und ENVI-Ausschuss in diesem Themenfeld (weitere Informationen hierzu folgen im nächsten Auswertungsteil) wird die Position des letztgenannten Gremiums hier kurz dargelegt.

Die genaue Höhe des letztgenannten Ziels soll auf Grundlage eines Zwischenberichts festgelegt werden „focusing on possible negative consequences for food security and biodiversity“ (Rat 2008ai: 3). Daneben sprechen sich die Mitglieder des ENVI-Ausschusses für ein Mindestanteil besonders nachhaltige EE-Quellen aus (z.B. EE-Strom, Wasserstoff, ‚Advanced Biofuels‘). Diese sollten mindestens 20% des 2015- und 40%-50% des 2020-Ziels ausmachen (Rat 2008ai: 3).

Rund zwei Wochen nach dem informellen Ratstreffen und der ENVI-Position veröffentlichte der **Juristische Dienst des Rates am 22. Juli 2008 eine Stellungnahme zur Kompatibilität der vorgeschlagenen Nachhaltigkeitskriterien mit WTO-Regularien** (Rat 2008ah). Das vom AStV angeforderte Dokument wurde allerdings erst am 8. September 2008 einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht, wobei auch in dieser Version von den insgesamt neun Seiten nur anderthalb zur Verfügung gestellt wurden. Faktisch besteht somit keine Verfügbarkeit, da sämtliche Informationen von inhaltlicher Relevanz unter Verschluss bleiben. Fraglich bleibt, warum eine intensive Bearbeitung dieser bereits seit Monaten im Raum stehenden Frage erst so spät in die Wege geleitet wurde.

Neben den Treffen auf „politischer Ebene“ erschien im **Juli 2008** eine inhaltlich hochrelevante Studie für den weiteren Fortgang des Politikprozesses. Das Working Paper „**A Note on Rising Food Prices**“ wurde vom **Weltbank-Mitarbeiter Donald Mitchell** verfasst und analysiert den Einfluss des zunehmenden Biokraftstoffverbrauchs in Europa und den USA auf die Entwicklung der Lebensmittelpreise (Mitchell 2008). Der Autor gelangt zum Schluss, dass seit 2002 im steigenden Bedarf nach Biokraftstoffen der wichtigste alleinstehende Preistreiber im Bereich der Grundnahrungsmittel zu sehen ist (Mitchell 2008: 1). Nicht nur die Preise für Energiepflanzen (z.B. von Raps, Weizen) stiegen als Reaktion auf die neuen politischen Zielsetzungen, auch die Kosten für andere Grundnahrungsmittel (z.B. von Reis) nahmen als indirekte Reaktion darauf zu (Mitchell 2008: 16). Daneben führt der Report weitere Studien an, die in der vermehrten Biokraftstoffnachfrage den wichtigsten Faktor für gestiegene Lebensmittelpreise sehen: verantwortlich für 70% der Steigerung des Mais- und 40% des Sojapreises 2006 bis 2008 (Lipsky 2008); verantwortlich für 60% der Steigerung des Maispreises 2006-2008 (Collins 2008); verantwortlich für 30% des durchschnittlichen Getreidepreises 2000-2007 (Rosegrant, Zhu & Msangi 2008).

Auch der „**Gallagher Review of the indirect effects of biofuels production**“ wurde im **Juli 2008** veröffentlicht und widmet sich ebenfalls kritischen Aspekten der Biokraftstoffproduktion (Renewable Fuels Agency 2008). Anders als die Weltbankstudie beschäftigen sich die von der britischen Regierung berufenen Experten um den Umweltwissenschaftler Ed Gallagher allerdings in erster Linie mit den indirekten Effekten einer entsprechenden Strategie.

Hinsichtlich eines EE-Subziels für den Transportsektor plädiert der Report dafür, dieses zunächst auf maximal 5% bis 2020 zu beschränken (Renewable Fuels Agency 2008: 10). Eine eventuelle Steigerung müsse Gegenstand eines Reviews sein, auf dessen Grundlage das Ziel im Jahr 2014 neu festgelegt werden soll (max. 10%) (Renewable Fuels Agency 2008: 10). Ferner sei es angeraten 1%-2% der Energie im Transportbereich bis 2020 durch ‚Advanced Biofuels‘ zu generieren „that do not require agricultural land“ (z.B. Biokraftstoffe aus Algen) (Renewable Fuels Agency 2008: 9). Mindestens ein Fünftel des nahegelegten 5%-Ziels müsste somit durch entsprechende Kraftstoffe abgedeckt werden, die laut der Verfasser eine Mindest-THG-Einsparung von 75% sicherstellen sollten (Renewable Fuels Agency 2008: 13). Generell solle die künftige Richtlinie einem technologieneutralen Ansatz folgen (Renewable Fuels Agency 2008: 13).

Worin sind die Gründe dieser klaren Abkehr vom 10%-Ziel für Gallagher und seine Kollegen zu sehen? Zunächst weist der Report darauf hin, dass aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse klar darauf hindeuten, dass

ein primär auf Biokraftstoffe setzendes 10%-Ziel „is unlikely to be met sustainably“ (Renewable Fuels Agency 2008: 10). So fehle es an effektiven Kontrollmechanismen um eine Verdrängung der Nahrungs- und Futtermittelproduktion zugunsten von Energiepflanzen sowie eine entsprechende Preissteigerung jener Produkte zu verhindern (Renewable Fuels Agency 2008: 8). Insbesondere mangle es an Wissen um Ausmaß und Konsequenzen indirekter Landnutzungseffekte (und somit auch wie diese verhindert werden könnten) (Renewable Fuels Agency 2008: 10). An dieser Stelle wird explizit auch auf das Versäumnis hingewiesen, diesem Themenfeld im Zuge der Folgenabschätzung nicht mehr Aufmerksamkeit geschenkt zu haben (Renewable Fuels Agency 2008: 15). Vor diesem Hintergrund gelangt der Review zu folgendem Schluss (Renewable Fuels Agency 2008: 15):

„Consequently, the net GHG emissions from current biofuel targets cannot be assessed with certainty, and there is a risk that any biofuel target could lead to a net increase in GHG emissions.“

Darüber hinaus legt die Analyse drei neue Voraussetzungen bzw. Prüfkategorien für die Nachhaltigkeitskriterien nahe. Demnach solle *erstens* die anteilmäßige Nutzung von brachliegenden („idle“) und schwer nutzbaren („marginal“) Landflächen<sup>293</sup> verpflichtend werden (Renewable Fuels Agency 2008: 15). Neben der Mindestnutzung von ‚Advanced Biofuels‘ soll so eine Biomasseproduktion auf Flächen verhindert werden, „that would otherwise be used for food production“ (Renewable Fuels Agency 2008: 8). Allerdings sei hier sicherzustellen, dass entsprechendes Land nicht doch unterschiedliche und schützenswerte Ökosysteme beherbergt und/oder wichtige Flächen für soziale Aktivitäten darstellt. Eine Abnahme des Artenschutzes bzw. eine Vertreibung der lokalen und/oder indigenen Bevölkerung stellen hier Risiken dar (Renewable Fuels Agency 2008: 8). Auch gilt es als problematisch, entsprechende Landnutzungsmuster in Drittländern wie Brasilien oder Indonesien zu gewährleisten. *Zweitens* müsse eine Biomasseproduktion auf Landflächen verhindert werden, „where carbon losses arising from its cultivation lead to a payback of longer than 10 years by the biofuel produced“ (Renewable Fuels Agency 2008: 12). Die Nutzung von Torfland wäre somit ausgeschlossen. *Drittens* müssten soziale Indikatoren in den Kriterienkatalog aufgenommen werden, die unter anderem die Landnutzungsrechte lokaler Bevölkerungsgruppen gewährleisten (Renewable Fuels Agency 2008: 13).

Als Reaktion auf den Report hält die britische Regierung zwar weiterhin am 10%-Ziel fest, fordert aber eine baldige Inklusion eines Berechnungsansatzes zur Berücksichtigung indirekter Landnutzungsänderungen. Ferner plädiert Großbritannien nun für die Festschreibung einer weitreichenden Revision des Ziels 2013/14 (Harison & La Hamaide 2008).

Nach der Sommerpause wurde am **9. September 2008 ein Kompromissvorschlag der französischen Ratspräsidentschaft zur Ausgestaltung der Nachhaltigkeitskriterien** veröffentlicht (Rat 2008aj; Rat 2008ak).

Darin bleibt das von der KOM vorgeschlagene *10%-Ziel* unverändert (also ohne weitere Unter- oder Zwischenziele). Ferner schlägt die Präsidentschaft zwar eine Revisionsklausel vor, diese solle sich aber nur auf eine Evaluierung der Möglichkeit beziehen, nach 2015 weitere Nachhaltigkeitskriterien für den Schutz von Luft, Boden und Wasser einzuführen (Rat 2008ak: 17f). Weitreichende Auswirkungen auf das 10%-Ziel wären somit unwahrscheinlich. Hinsichtlich der *THG-Mindesteinsparung* von Biokraftstoffen wird ein Zwei-Stufen-Ansatz unterstützt, der zunächst Emissionsminderungen von mindestens 35% und ab 2017 von 50% vorsieht. Der ‚Grandfathering Clause‘ bleibt unverändert – Anlagen die vor dem 1. April 2008 in Betrieb waren müssen die 35% somit erst ab dem 1. April 2013 erfüllen. In Bezug auf die Identifizierung des THG-Einsparpotentials von Biokraftstoffen schlägt die Präsidentschaft weiterhin die bevorzugte Nutzung von Standardwerten vor, wobei

---

<sup>293</sup> „Marginal land“ stellt nach Definition der FAO Landflächen mit „limitations which in aggregate are severe for sustained application of a given use“ dar (z.B. unfruchtbarer Boden, mangelnde Infrastruktur) (Soldatos, Osborne, B. Scordia, D & Cosentino 2013).

nun bei sämtlichen Berechnungsoptionen  $e_i$  (Emissionen aus Kohlenstoffbestandsänderungen infolge geänderter Flächennutzung) kleiner oder gleich 0 sein soll (Rat 2008ak: 18).

Bezüglich der Methode zur *Berechnung der THG-Bilanz von Biokraftstoffen* plädiert die Präsidentschaft für eine Anpassung beim Faktor für die Veränderung der Kohlenstoffakkumulation im Boden durch die tatsächliche Nutzung ( $CS_A$ ). Demnach soll bei langsam wachsender Energiepflanzen (z.B. Holz) der  $CS_A$ -Wert entweder nach Ablauf von 20 Jahren oder sobald der Reifeprozess der Pflanze abgeschlossen ist bestimmt werden (Rat 2008ak: 29). Darüber hinaus soll ein "Emissionsbonus" von 29 gCO<sub>2</sub>eq/MJ für bestimmte Anbaugebiete von Energiepflanzen für Biokraftstoffe eingeführt werden (Voraussetzungen: (1) keine landwirtschaftliche oder andere Nutzung vor oder im Januar 2008, (2) Flächen sind entweder stark degradiert<sup>294</sup> oder stark kontaminiert<sup>295</sup>) (Rat 2008ak: 30). Im Hinblick auf den bereits von der KOM eingeführten Passus zur Anpassung von Annex VII an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt empfiehlt die Präsidentschaft die Aufnahme des expliziten Hinweises, dass dies auch den Methodenteil umfasst (Rat 2008ak: 20). Daneben werden die Auswirkungen indirekter Landnutzungsänderungen im Kompromissvorschlag nur als weitere Berichtspflicht in Art 20, Abs. 5 KOM-V aufgeführt (Rat 2008ak: 23f).

Die Änderungsvorschläge bezüglich der Klauseln zum *Schutz der Biodiversität* (Art. 15 (3) KOM-V) fallen im Vergleich zum KOM-Vorschlag moderat aus. So wird zunächst eine leichte Anpassung der Definition schützenswerter Wälder empfohlen (Art. 15, Abs. 3, Buchstabe a KOM-V).<sup>296</sup> Weiterhin wird die Begriffsbestimmung von unter Naturschutz stehender Flächen insofern spezifiziert, als dass diese entweder „areas designated by law or by the relevant competent authority for nature protection purposes“ oder aber „areas for the protection of rare, threatened or endangered ecosystems or species recognised by international agreements“ sein müssen (Rat 2008ak: 11). Gleichzeitig wird hier insofern eine Ausnahmeregelung eingeführt, als dass stattdessen auch hinreichende Nachweise (von nicht näher genannter Stelle) erbracht werden können „that the production of that raw material did not interfere with those purposes“ (Rat 2008ak: 11). Ferner wird der Schutz von Grünland durch die Ausweitung auf „non natural grassland“ gestärkt, also solchem Grünland, das ohne menschliches Zutun dieses Status verlieren würde (falls eine Aberntung für die Beibehaltung des Grünland-Status erforderlich ist, wäre eine Nutzung dieser Biomasse möglich) (Rat 2008ak: 11). Im Hinblick auf die von der KOM vorgeschlagenen Vorschriften zum *Schutz von Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand* (Art. 15 (4) KOM-V) behält die Präsidentschaft die Formulierung der KOM bei (Rat 2008ak: 12).

Um etwaige Auswirkungen eines gesteigerten Biokraftstoffverbrauchs auf die *soziale Nachhaltigkeit* in den wichtigsten Produktionsländern (ob innerhalb oder außerhalb der EU) zu erfassen, empfiehlt die Präsidentschaft regelmäßige Berichte durch die KOM (alle 2 Jahre, erster Bericht 2012). Diese sollen sich auf folgende Bereiche fokussieren: Auswirkungen auf Nahrungsmittelverfügbarkeit und -preise, „wider development issues“, Achtung von Landnutzungsrechten und Ratifizierung und Implementierung von ILO-Abkommen (Rat 2008ak: 13f). Falls hier Zusammenhänge nachgewiesen werden, insbesondere im Sinne einer Verschlechterung der Nahrungsmittelsicherheit, kann die KOM Korrekturmaßnahmen vorschlagen (Rat 2008ak: 13f). Als wichtige Informationsquelle zur Einhaltung der sozialen Kriterien schlägt die Präsidentschaft eine Informationspflicht der Wirtschaftsteilnehmer vor (in Art. 16, Abs. 3 KOM-V). Daneben sollen sie auch Auskunft über

---

<sup>294</sup> Definition: „severely degraded land" means land that, for a significant period of time, has either been significantly salinated or presented significantly low organic matter content and been severely eroded" (Rat 2008ak: 30).

<sup>295</sup> Definition: „heavily contaminated land" means land that is unfit for the cultivation of food and feed due to soil contamination" (Rat 2008ak: 30).

<sup>296</sup> Wortlaut: „(a) primary forest and other wooded land, that is to say forest and other wooded land of native species, where there are no clearly visible indications of human activities and the ecological processes are not significantly disturbed" (Rat 2008ak: 11).

Maßnahmen zum Schutz der Luft-, Wasser-, und Bodenqualität sowie die Rekultivierung degradierter Flächen an die Mitgliedstaaten weitergeben (Rat 2008ak: 15).

Neben diesem Kompromissvorschlag macht die Präsidentschaft auf die zwei strittigsten Themen Aufmerksam, zu denen bislang weder in der ad hoc-Arbeitsgruppe für die Nachhaltigkeitskriterien noch im AStV ein gemeinsamer Standpunkt gefunden wurde: Die Nutzung der Standard-THG-Einsparwerte für Biokraftstoffe sowie die Einführung eines Faktors zur Berücksichtigung indirekter Landnutzungsänderungen (Rat 2008aj: 3).

Was die Transparenz dieses Dokuments bzw. des dem zugrundeliegenden Entscheidungsprozesses angeht, ist das Ergebnis wenig überraschend: Das Resultat der Debatte im AStV (3. September 2008) und der ad hoc-Arbeitsgruppe ist zwar in Form des soeben vorgestellten Kompromissvorschlags verfügbar, die Debatte selbst wird jedoch nicht dargestellt. Als Ziel gibt die Präsidentschaft an, baldmöglichst eine gemeinsame Position zu erreichen um in Verhandlungen mit dem EP zu diesem Themenkomplex treten zu können (Rat 2008aj: 3).

Wenige Tage später gibt die **Ratspräsidentschaft zwischen dem 12. und 16. September den aktuellen Diskussions- bzw. Kompromissstatus** in den übrigen Themenfeldern an den AStV weiter.

Demnach unterstützt eine große Mehrheit der Delegationen im Feld der *EE-Stromproduktion* den Vorschlag der KOM, die Nutzung von EE-Elektrizität aus einem Drittstaat an folgende Voraussetzung zu koppeln: Verbrauch der Elektrizität in der EU, Inbetriebnahme der elektrizitätsproduzierenden EE-Anlage nach Inkrafttreten der Richtlinie, keine Subventionierung der Energie durch den Drittstaat (Art. 5, Abs. 9 KOM-V) (Rat 2008al: 20). Einige Mitgliedstaaten sprechen sich gegen die letztgenannte Einschränkung aus (wodurch die Zusätzlichkeit gefährdet wäre), andere plädieren für die Möglichkeit des virtuellen EE-Stromtransfers aus einem Drittstaat (Rat 2008al: 20). Die französische Ratspräsidentschaft schlägt an dieser Stelle vor, nur EE-Importe zu akzeptieren, die im Zuge gemeinsamer Projekte zwischen einem oder mehreren EU-Mitgliedstaaten und einem Drittstaat erzeugt wurden (die Fokussierung auf EE-Strom wird aufgehoben) (Rat 2008al: 20). Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, zu den unterschiedlichen Optionen Stellung zu beziehen, insbesondere zur Einbeziehung von subventionierter EE sowie virtuellem EE-Transfer mit Drittstaaten (Rat 2008al: 20f).

Auch im Hinblick auf die Frage des *Zugangs von EE zum Stromnetz* (v.a. Art. 14, Abs. 1 und 2 KOM-V) sind die meisten Delegationen mit dem Ansatz der Kommission einverstanden. Dieser sieht vor, dass die Infrastruktur angepasst werden soll und EE-Strom „vorrangiger Netzzugang“ gewährt wird. Einige Delegationen monieren allerdings, dass der prioritäre Netzzugang von EE-Strom nicht verbindlich festgeschrieben ist. Die Ratspräsidentschaft schlägt diesbezüglich eine Formulierung vor, nach der Mitgliedstaaten für EE-Strom entweder einen garantierten oder einen prioritären Netzzugang gewährleisten sollen (Rat 2008al: 23f).

Demgegenüber unterstützen im *EE-Gebäude- bzw. -K&W-Bereich* nur wenige Delegationen den Vorschlag der KOM, wonach die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Bauvorschriften eine Mindestnutzung von EE in neuen oder renovierten Gebäuden festschreiben müssen (Art. 12, Abs. 4 KOM-V). Viele Nationenvertreter sprechen sich vielmehr für eine Streichung oder zumindest eine starke Flexibilisierung dieser Regelung aus (z.B. Anwendung nur bei neuen Gebäude). Andere sehen Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz als sinnvolleren Schritt im Gebäudebereich an als die Erhöhung der EE-Quote. Vor diesem Hintergrund schlägt die Ratspräsidentschaft folgende Abmilderung des Art. 12, Abs. 4, Satz 1 KOM-V vor (Rat 2008al: 22, Formatierung wie Original):

**„When such requirements are at least as efficient as national measures relating to energy efficiency, Member States shall introduce**, in their building regulations and codes **[] the requirement to increase gradually** [] minimum levels of energy from renewable sources in new [] buildings and, **whenever appropriate**, to existing buildings that are subject to major renovation.“

Hinsichtlich des *EE-Transportziels* wird nochmals der anvisierte Anteil von 10% bestätigt, wobei die Mitgliedstaaten explizit ihre Abneigung gegenüber zeitlich spezifizierten Zwischenzielen vor 2020 oder einer verbindlichen Festlegung eines bestimmten Technologieanteils (z.B. von ‚Advanced Biofuels‘) zum Ausdruck bringen. Eine Rendez-vous-Klausel, unter anderem zur Evaluierung der Verfügbarkeit von Biokraftstoffen der zweiten Generation, wird von allen Mitgliedstaaten unterstützt (Rat 2008al: 18).

Im Themenfeld *EE-Handelsliberalisierung bzw. flexible Zielerreichung* sprechen sich sämtliche Mitgliedstaaten für weitreichende Kooperationsmechanismen aus (z.B. statistische Transfers und Gemeinsame Projekte) (Rat 2008al: 18). Dementsprechend sollen Herkunftsnachweise nicht mehr als handelbare EE-Zertifikate dienen (können), sondern ausschließlich einen Nachweis für erzeugte EE und deren Charakteristika (Subventionen, Quelle etc.) darstellen. Einige Delegationen plädieren an dieser Stelle dafür, dass Herkunftsnachweise mit bestimmten Merkmalen einen fixen Anteil am Gesamtziel ausmachen müssen (z.B. X% EE aus neuen Anlagen). Die Präsidentschaft schlägt diesbezüglich vor, mit der Begutachtung der auf Ebene der Arbeitsgruppe Energie entwickelten Vorschläge zur Ausgestaltung der Herkunftsnachweise fortzufahren (Rat 2008al: 23). Darüber hinaus erscheint die Position des Rates zur vorgeschlagenen Rendez-vous-Klausel zur Überprüfung des Transfers von Herkunftsnachweisen für 2014 ungeklärt (Art. 9, Abs. 5 KOM-V). Einige Mitgliedstaaten plädieren trotz des inzwischen stark veränderten Ansatzes zur flexiblen Zielerreichung für deren Beibehaltung, da auch die Effektivität der neuen Mechanismen evaluiert werden sollte. Die Delegationen werden aufgefordert, hierzu Stellung zu beziehen (Rat 2008al: 24).

Bei der Frage nach *Höhe und Verbindlichkeit der EE-Ziele* besteht *erstens* hinsichtlich der Ausgestaltung der Zwischenziele Klärungsbedarf. Während einige Mitgliedstaaten für deren Beibehaltung votieren (Unverbindlichkeit vorausgesetzt), halten andere den vorgeschlagenen Zielpfad vor allem in den ersten Jahren für zu ambitioniert. Unterdessen tritt eine dritte Gruppe für eine rein nationale Festlegung der Zwischenziele ein. Laut Präsidentschaft gilt es vor diesem Hintergrund zu klären, ob die ersten Zwischenziele abgeschafft werden sollen bzw. ob die Mitgliedstaaten ihren Zielpfad selbst festlegen sollen (Rat 2008al: 19). *Zweitens* liegen variierende Positionen zur vorgeschlagenen Ausnahmeregelung für Großprojekte (‚Large Project Clause‘) vor (Art. 5, Abs. 2 KOM-V) (Rahmendaten: mind. 5000 MW Produktionskapazität, Baubeginn bis 2016, Inbetriebnahme bis spätestens 2022). Einige Mitgliedstaaten setzten sich hier für eine Lockerung der Bedingungen ein (z.B. Minimierung Energiehürde), während andere eine Beibehaltung der KOM-Version bevorzugen. Eine weitere Gruppe tritt für eine ersatzlose Streichung des Absatzes ein. Auch hier fordert die Präsidentschaft die Delegationen auf, klare Stellung zu den Optionen zu beziehen (Rat 2008al: 20).

Was die demokratischen Rahmendaten anbelangt fällt hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit auf, dass die Dokumente zum aktuellen Diskussions- bzw. Kompromissstatus des Rates erst am 10. Oktober 2008, und somit ca. drei Wochen nach Fertigstellung, veröffentlicht wurden. Wie der folgende Analyseteil aufzeigen wird, waren zu diesem Zeitpunkt bereits lebhaft informelle Gespräche mit dem EP im Gange, weshalb diese verspätete Bekanntmachung die Verfügbarkeit von Informationen weiter einschränkt. Obgleich die ansonsten nachvollziehbare Aufbereitung offener Punkte positiv hervorzuheben ist, liegen keine Informationen über die vorangegangenen Debatten vor (z.B. AStV-Treffen am 2. und am 9. Juli 2008, Treffen Arbeitsgruppe Energie) (Rat 2008al: 2). Dies wiegt umso schwerer, als dass hier Kompromisse bzw. Positionsannäherungen zu zentralen Diskussionsinhalten, z.B. den Mechanismen der flexiblen Zielerreichung, gefunden wurden (Rat 2008al: 18). Um ein ‚First Reading Agreement‘ zu erzielen legt die Präsidentschaft hinsichtlich des weiteren Prozessablaufs das Ziel fest, ratsintern die „broad lines of an overall compromise“ bis Oktober 2008 festzulegen. Dazu müssten allerdings „the architecture and basic parameters of the Commission's proposals“ bestehen bleiben (Rat 2008al:

2). Die französische Ratspräsidentschaft legt hier somit selbstbewusst enge zeitliche und inhaltliche Rahmenbedingungen fest. Dies wirft die Frage auf, ob dieser auf Effektivität und Ergebnisgenerierung setzende „Managementansatz“ der Präsidentschaft die Rahmenbedingungen für einen deliberativ geprägten Policy-Prozess auf Dauer einschränkt. Der folgende Analyseteil wird dieser These weiter nachgehen.

Neben der soeben thematisierten **Rendez-vous-Klausel für die Flexibilitätsmechanismen**, wird eine entsprechende Regelung auch für das **EE-Transportziel** diskutiert (vom Rat ebenfalls als Rendez-vous-Klausel bezeichnet, vom EP als Revisionsklausel). Innerhalb des **Rates werden zwischen dem 16. und 23. September** beide Versionen diskutiert (16. September 2008: Vorschlag Rendez-vous-Klausel für Biokraftstoffe von Präsidentschaft an AStV; 22. September 2008 nach Debatte im AStV legt Präsidentschaft neuen Vorschlag AStV vor; 23. September 2009: Vorschlag Rendez-vous-Klausel für Flexibilitätsmechanismen von Präsidentschaft an AStV).

Laut dem Vorschlag der Ratspräsidentschaft vom 16. September 2008 soll eine künftige Rendez-vous-Klausel für Biokraftstoffe spätestens 2014 folgende Faktoren evaluieren: den Einfluss des 10%-Ziel auf die ökologische, wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit in EU- und Drittstaaten (inkl. indirekter Effekte), die technologische Entwicklung von Elektro- und Hybridfahrzeugen und die Marktbedingungen (Rat 2008am). Auf dieser Basis soll die KOM – falls nötig – einen Vorschlag für eine Zielanpassung entwickeln (Rat 2008am: 2). Nach einer Debatte im AStV wird die obige Liste am 22. September 2008 wie folgt erweitert (Rahmenbedingungen ansonsten identisch): Kosteneffizienz, kommerzielle Verfügbarkeit von Biokraftstoffen der zweiten Generation und Folgen für die Verfügbarkeit von Lebensmitteln zu erschwinglichen Preisen. Darüber hinaus fordert die Präsidentschaft die Mitgliedstaaten auf, sich zur Berücksichtigung der Konditionalität des Europäischen Rates von 2007 in der künftigen Richtlinie zu positionieren: Inwieweit sollen also die Bedingungen einer nachhaltigen Biokraftstoffproduktion und der kommerziellen Verfügbarkeit von ‚Advanced Biofuels‘ die Verbindlichkeit des 10%-Ziels betreffen (Rat 2008an: 2)?

Daneben unterbreitet die Ratspräsidentschaft dem AStV am 23. September 2008 einen Vorschlag für eine Rendez-vous-Klausel zur Evaluierung der Flexibilitätsmechanismen bzw. der Implementierung der Richtlinie im Allgemeinen bis Ende 2014 (Art. 20, Abs. 8 neu). Neben der Wirksamkeit und der Kosteneffizienz der Flexibilitätsmechanismen soll die KOM technologische Entwicklungen im EE-Bereich untersuchen und auf dieser Grundlage Schlüsse zur Erreichung des 20%-Ziels ziehen. Auch hier ist die Kommission dazu angehalten gegebenenfalls Vorschläge für eine Anpassung zu entwickeln (Rat 2008ao: 2). De facto wird somit das 20%-Ziel in Frage gestellt und die Tür für eine etwaige Zielminderung geöffnet.

Auch in diesem Ratssetting ist der Fortgang der Debatte (v.a. im AStV) nicht nachvollziehbar. Darüber hinaus sind die Dokumente erst zwei bis drei Wochen nach ihrer Publikation außerhalb des Rates verfügbar, womit auch der federführende EP-Ausschuss (zumindest offiziell) keine Kenntnis über diese Positionen vor Veröffentlichung des wichtigen ITRE-Berichts am 26. September 2008 hatte. Ferner wird deutlich, dass zu diesem fortgeschrittenen Prozesszeitpunkt innerhalb des Rates noch keine endgültige Einigkeit über die Bedingungen einer verbindlichen und langfristigen Festlegung der EE-Ziele (10% und 20%) erzielt werden konnte.

Rund vier Monate nach Veröffentlichung des ‚Draft Reports‘ wurde am **26. September 2008 die finale Position des federführenden ITRE-Ausschusses** publiziert (Annahme: 11. September 2008) (EP 2008f). Der folgende Überblick stellt die zentralen Positionen der Parlamentarier zusammenfassend dar.

Im Bereich der *EE-Stromproduktion und EE-Infrastruktur* beziehen sich die wichtigsten Änderungen auf drei Felder: Nutzung EE-Elektrizität aus Drittstaaten, Ausbau EE-relevanter Infrastruktur und Gewährleistung des

Netzzugangs. Um die Zusätzlichkeit sicherzustellen, soll hinsichtlich des ersten Punkts die Nutzung entsprechender Elektrizität nun auch an die Verabschiedung ambitionierter EE-Ziele im exportierenden Drittstaat gekoppelt sein.<sup>297</sup> Hinsichtlich des Ausbaus der EE-Infrastruktur sollen die Mitgliedstaaten einen einfachen Zugang zu Finanzmitteln für EE-Projekte sicherstellen<sup>298</sup> sowie neue Anreize entwickeln (z.B. zum Netzausbau im EE-K&W-Bereich)<sup>299</sup>. Ferner sind sie dazu aufgerufen, die Gasinfrastruktur auszubauen<sup>300</sup> und gemeinsam mit der KOM neue Ansätze zur Steigerung der Wind- und Solarkapazitäten (inkl. Offshore) zu entwickeln<sup>301</sup>. Auch stärken und erweitern die Parlamentarier die Bedingungen des Netzzugangs maßgeblich. So werden die Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten sowohl hinsichtlich deren Bindungswirkung als auch inhaltlich ausgebaut (z.B. sollen die Mitgliedstaaten nun die Übertragungs- und Verteilungsnetzinfrastruktur, intelligente Netze und Speichereinrichtungen ausbauen bzw. entwickeln). Darüber hinaus sollen auch die Netzbetreiber hinsichtlich ihrer Aufgaben und ihres finanzielles Beitrags stärker in die Pflicht genommen werden (z.B. Netzbetreiber muss anfallende Kosten für Einspeisung sämtlicher EE – inkl. EE-Gas – übernehmen).<sup>302</sup>

Für den *Gebäudebereich* streben die ITRE-Mitglieder rechtlich verbindlichere Regelungen zur EE-Mindestnutzung in neuen und renovierten Immobilien an. Ferner sollen Energieüberschusskonzepte ab 2015 auf mitgliedstaatlicher Ebene verbindlich werden und sämtliche Subventionen im Infrastrukturbereich an Energieeinsparungen oder einen EE-Ausbau gekoppelt sein.<sup>303</sup>

Weiterhin plädieren die Parlamentarier für grundlegende Änderungen hinsichtlich der EE-Nutzung und -Zielsetzung im Transportbereich. In Bezug auf das von der KOM vorgeschlagene verbindliche 10% EE-Transportziel sieht Turmes „erdrückende Beweise dafür vorliegen, dass (...) [dieses] aufgegeben werden muss“ (EP 2008f: 183). Der regulatorische Schwerpunkt bei „aus Biomasse gewonnenen Treibstoffen (...) [müsse] eher qualitativer als rein quantitativer Art sein“ (EP 2008f: 183). Der ITRE Ausschuss folgt dieser Einschätzung weitestgehend und verabschiedet folgende *Rahmendaten eines EE-Transportziels*:

---

<sup>297</sup> Antrag 114, Art. 5, Abs. 9, Buchstabe aa: Drittstaat muss verbindliche EE-Ziele beschließen haben, „die ähnlich ehrgeizig sind wie jene der EU“ und EE-Verbrauch in Drittstaat darf durch EU-Exporte nicht reduziert werden (EP 2008f: 81f).

<sup>298</sup> Antrag 134, Artikel 12: Laut Abs. 5a (neu) ist ein einfacher Zugang zu Mitteln zur Finanzierung von EE-Projekten zu gewährleisten; Gemäß Abs. 5b (neu) soll die KOM evaluieren, inwieweit neue Finanzierungsmöglichkeiten für Projekte in bestimmten Bereichen genutzt werden können (v.a. Ausbau Infrastruktur für Offshore-Wind, Meeresenergieanlagen und Fernwärme und -kälte sowie Verbindungsleitung zu Mittelmeerländern mit hohem EE-Potential) (EP 2008f: 112f).

<sup>299</sup> Anträge 143 & 144, Art. 14 Abs. 8e und 8f (neu): Mitgliedstaaten „schaffen finanzielle Anreize für den Bau und die Ausweitung von Heiznetzen“ und „unternehmen die notwendigen Schritte zur Entwicklung einer Fernwärmeinfrastruktur“ (EP 2008f: 124f).

<sup>300</sup> Antrag 147, Art. 14a (neu): Mitgliedstaaten „treffen die notwendigen Maßnahmen zur Infrastrukturentwicklung“ im EE-K&W-Bereich sowie dem Ausbau der Gasinfrastruktur (auch grenzübergreifend); auch gewährleisten die Mitgliedstaaten Einspeisung und Verteilung von EE-Gas und dessen vorrangigen Netzzugang (EP 2008f: 126f).

<sup>301</sup> Antrag 139, Art. 14, Abs. 8a (neu): Kommission und Mitgliedstaaten „entwickeln einen koordinierten Ansatz für den Ausbau von Offshore-Wind- und Wellenenergieanlagen“ sowie „für den Ausbau von Wind- und Solarkapazitäten in der Mittelmeerregion“ (auch in Drittländern) (EP 2008f: 122).

<sup>302</sup> Antrag 136, Art. 14 (neuer Titel „Netzzugang und -betrieb“): Abs. 1 Mitgliedstaaten unternehmen alle erforderlichen Schritte um die „Übertragungs- und Verteilungsnetzinfrastruktur, intelligente Netze [und] Speichereinrichtungen (...) zu entwickeln“ (KOM-V: nur „die erforderlichen Schritte“ und nur in Bezug auf „Netzinfrastruktur“), gilt nun auch für Verbindungsleitungen mit Drittstaaten; Abs. 2 regelt Vorrangigkeit von EE-Strom expliziter als bisher, z.B. durch Zusatz, dass Netzbetreiber „auf eine begründete Anfrage eines Herstellers von Energie aus erneuerbaren Quellen das Netz optimieren, verstärken und ausbauen [muss], um eine vorrangige Einbindung, den Zugang, die Übertragung und Verteilung sowie die Inanspruchnahme von Strom aus erneuerbaren Energiequellen sicherzustellen“; Abs. 4 legt fest, dass Mitgliedstaaten „von den Betreibern der Übertragungs- und Verteilungsnetze [verlangen], die Kosten für Netzverstärkungen im Zusammenhang mit dem Ausbau (...) erneuerbarer Energien zu übernehmen“ (KOM-V: Mitgliedstaaten verlangen „gegebenenfalls“ die „vollständig[e] oder teilweise“ Kostenübernahme), jene Kosten sollen „an alle Energieverbraucher“ weitergegeben werden (=> Sonderregelungen werden ausgeschlossen); Abs. 5 eröffnet die Möglichkeit von Sanktionen, falls (u.a.) Netzbetreiber Anschluss einer EE-Anlage nicht innerhalb von zwei Jahren ermöglicht (EP 2008f: 116ff).

Antrag 141, Art. 14 Abs. 8c (neu): Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Netzbetreiber die „Übertragung und Verteilung von Gas aus erneuerbaren Energiequellen gewährleisten“; EE-Gas genießt „vorrangigen Zugang (...) zum Netz“; Kosten für die Netzanbindung übernimmt der Netzbetreiber (EP 2008f: 123f).

<sup>303</sup> Antrag 134, Art. 12 Abs. 3 verlangt von lokalen und regionalen Verwaltungsstellen die Nutzung von EE-Technologien „bei der Planung, dem Entwurf, dem Bau und der Neugestaltung von Industrie- oder Wohngebieten sicherzustellen“ (KOM-V: „in Erwägung zu ziehen“); Abs. 4 Mitgliedstaaten sollen Mindest-EE-Nutzung „in neuen und renovierten Gebäuden“ verlangen (KOM-V: „in neuen oder renovierten Gebäuden“), Ausnahmen hier nur für renovierte Gebäude (KOM-V: auch für neue Gebäude) falls diese besonders energieeffizient sind (Energiebedarf mind. 30% unter Durchschnitt) oder die beste verfügbare KWK-Technologie nutzen; Abs. 4a (neu) legt ab 2015 verbindliche Förderung von Energieüberschuss-Konzepten durch Mitgliedstaaten fest (öffentliche Stellen müssen diesem Standard ab 2012 entsprechen); Abs. 5a (neu) Finanzielle Beihilfen für Aufbau/Umbau/Modernisierung sämtlicher Infrastruktur (auch private Wohnhäuser) nur falls Energieeinsparungen und/oder EE-Einsatz stattfindet (EP 2008f: 109ff).

- Mind. 5% EE-Anteil im Straßenverkehr bis 2015 (davon mind. 20% durch EE-Elektrizität, Wasserstoff, advanced biofuels oder von Biokraftstoffen, deren Rohstoffe von geschädigten Flächen<sup>304</sup> stammen) (Antrag 101, Art. 3, Abs. 3b, EP 2008f: 71)
- Mind. 10% EE-Anteil im Straßenverkehr bis 2020 (davon mind. 40% wie oben) (Antrag 101, Art. 3, Abs. 3c, EP 2008f: 71)
- Revisionsklausel 2014: KOM überprüft, ob 2020-Ziel erreicht werden kann (u.a. unter Berücksichtigung der Auswirkungen von Biokraftstoffen auf die Lebensmittelsicherheit und die biologische Vielfalt) (Antrag 101, Art. 3, Abs. 3c, EP 2008f: 71f)
- Bei Elektrofahrzeugen wird der genutzte EE-Strom doppelt angerechnet (Antrag 101, Art. 3, Abs. 3c, EP 2008f: 72)

Daneben beinhaltet der ITRE-Bericht *weitere Maßnahmen für den Transportbereich*, die eine möglichst nachhaltige Erhöhung des EE-Anteils in jenem Sektor zum Ziel haben:

- Jeder Mitgliedstaat sorgt für 20%ige Verbesserung seiner „Energieeffizienz im Verkehrssektor bis 2020 im Vergleich zu 2005“ (Antrag 101, Art. 3, Abs. 3a, EP 2008f: 70)
- „Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen, um ausreichende Möglichkeiten zur Kraftstoffversorgung für emissionsfreie Kraftfahrzeuge zu gewährleisten“ (Antrag 170, Art. 18. Abs. 3a, EP 2008f: 146)
- Mitgliedstaaten sollen zusätzliche Anreize für Produktion von ‚Advanced Biofuels‘ durch Steuerbefreiung oder -ermäßigung anbieten (Antrag 172, Art. 18, Abs. 4a, EP 2008f: 147f)<sup>305</sup>
- Nationale Fördermechanismen für EE im Verkehr „müssen proportional zur Verringerung der Treibhausgasemissionsmengen sein“ (Antrag 173, Art. 14, Abs. 4b, EP 2008f: 148f)
- Falls Verwendung von Biokraftstoffen „erwogen wird, sollte die Anwendung von Hybridantriebstechnologien gefördert werden“ (Antrag 174, Art. 18, Abs. 4c, EP 2008f: 149)

Die *THG-Mindesteinsparquote* von Biokraftstoffen stellt ein weiteres zentrales Element der Debatte rund um das EE-Transportziel dar. Während die KOM hier eine Minimalreduktion von 35% vorschlägt, fordert der federführende EP-Ausschuss zunächst mindestens 45% und ab dem 1. Januar 2015 60% THG-Einsparungen. „Altanlagen“ – also diejenigen, die im oder vor Januar 2008 in Betrieb waren – müssen diese Quote erst ab dem 1. April 2013 erfüllen (wie im KOM-V) (Antrag 149, Art. 15, Abs. 2, EP 2008f: 128f).

Darüber hinaus verabschieden die Parlamentarier eine Ausweitung und Substantiierung der *Methodik zur Berechnung der THG-Emissionen* von Biokraftstoffen. So wird zunächst generell festgelegt, dass *sämtliche* Bestandteile eines Biokraftstoffgemischs den Nachhaltigkeitskriterien genügen müssen und nicht nur das Gemisch als Ganzes (wie von der KOM nahegelegt) (Antrag 158, Art. 16, Abs. 1a, EP 2008f: 137). Darüber hinaus sieht der ITRE-Vorschlag nun keine Nutzung von Standard-THG-Einsparwerten für bestimmte Produktionspfade mehr vor<sup>306</sup> und schränkt auch die Verwendung von Standardwerten für bestimmte Teilbereiche der

<sup>304</sup> Antrag 96, Art. 2 fc (neu): Definition geschädigte Flächen: „Flächen, die seit 1990 keine Forstflächen oder Feuchtgebiete mehr sind, die keinen hohen Schutzwert haben und nicht in nächster Nähe zu solchen Flächen oder innerhalb wertvoller Naturschutzgebiete oder staatlich geschützter Gebiete liegen und die seit mindestens zehn Jahren nicht für landwirtschaftliche Zwecke genutzt werden“ (Änderungsantrag 96, EP 2008f: 67).

<sup>305</sup> Antrag 171, Art. 18, Abs. 4 KOM-V hat hier doppelte Anrechenbarkeit von ‚Advanced Biofuels‘ vorgeschlagen; soll laut EP entfallen da sonst „fiktive Emissionseinsparungen angerechnet“ würden (EP 2008f: 147).

<sup>306</sup> Anträge 165 & 194: Nutzung von Standardwerten in Art. 17 Abs. 1, Buchstabe a KOM-V ersatzlos gestrichen; Auflistung Standardwerte in Anhang VII, Teile A und B ersatzlos gestrichen (EP 2008f: 141, 166).

Produktion (z.B. Emissionen beim Anbau) stark ein<sup>307</sup>. Ferner ist eine Überprüfung und Neufestlegung der typischen und Standard-THG-Werte bis zum 31. Dezember 2010 vorgesehen (KOM-V: nur Bericht bis 2012). Dabei soll die Kommission nun durch einen „Ausschusses unabhängiger Sachverständiger“ unterstützt werden, in dem ausdrücklich auch Repräsentanten der Zivilgesellschaft vertreten sein müssen (Antrag 165, Art. 17, EP 2008f: 143f). Aufgabe dieses Gremiums ist außerdem die Entwicklung eines Vorschlags zur methodischen Berücksichtigung indirekter Landnutzungsänderungen bis zum 31. Dezember 2010, über den Rat und EP bis zum 31. Dezember 2011 abstimmen sollen (Antrag 165, Art. 17, EP 2008f: 143f). Können diese sich bis Ende 2011 nicht auf eine ILUC-Berechnungsmethodik einigen, soll nach den ITRE-Parlamentarier ein genereller ‚Risk Adder‘ von 40g CO<sub>2</sub>eq/MJ für entsprechende Änderungen zugrunde gelegt werden (Ausnahme: Nachweis, „dass die Erzeugung von Biokraftstoffen keine indirekten Auswirkungen auf die Flächennutzung hat“) (Antrag 199, Anhang VII, Teil C, 8a (neu), EP 2008f: 169f).

In Bezug auf die Wiederherstellung des ursprünglichen Kohlenstoffbestands von Agrarflächen, auf denen Energiepflanzen angebaut werden, fordert das EP, dass dieser innerhalb von maximal 10 Jahren wieder erreicht sein muss (KOM-V: 20 Jahre).<sup>308</sup> Zu guter Letzt fordern die Parlamentarier zwei künftige Anpassungen durch die KOM: Erstens, soll sie bis zum 1. Januar 2010 einen Vorschlag zur Berechnung des EE-Strom- und Wasserstoffanteils im Gesamtkraftstoffmix vorlegen (Antrag 103, Art. 3 Abs. 3b (neu), EP 2008f: 73). Zweitens wird sie aufgefordert, bis Ende 2009 eine Ausweitung der Prüf- und Berechnungskategorien der Nachhaltigkeitskriterien zur Abdeckung sämtlicher energetisch genutzter Biomasse zu entwickeln (Antrag 160, Art. 16, Abs. 2, Unterabsatz 1a (neu), EP 2008f: 138).

Allerdings beschließt der ITRE-Ausschuss den *Geltungsbereich der Nachhaltigkeitskriterien* im Titel von Artikel 15 von Beginn an auf sämtliche „Biomasse als Energieträger“ auszuweiten (Antrag 148, Art. 15, EP 2008f: 127f). Daneben wird explizit festgehalten, dass die Kriterien sowohl für außerhalb als auch für innerhalb der EU produzierte Biomasse gültig sind (Antrag 148, Art. 15, Abs. 1, EP 2008f: 128). Als neue Schutzdimension legt Art. 15, Abs. 5a außerdem fest, dass nun auch „wirksame Maßnahmen“ zur Verhinderung von Luft-, Boden- und Wasserverschmutzung (inkl. übermäßigem Wasserverbrauch) getroffen werden müssen.<sup>309</sup> Über diese neue Schutzvorschrift hinaus, legt Artikel 15 auch in der ITRE-Version einen Schwerpunkt auf die Erhaltung arten- und kohlenstoffreicher Flächen.

So verlegen die Parlamentarier zunächst die zeitliche Grenze für den Beginn des *Schutzes artenreicher Flächen* auf Mai 2003 vor (KOM-V: 01/2008) (Antrag 151, Art. 15, Abs. 3, EP 2008f: 130). Auch Gebiete, die spätestens im oder nach Mai 2003 als Wald- und Grünlandflächen galten oder gelten (deren Definition im Vergleich zum KOM-V leicht geändert wurde<sup>310</sup>) dürfen somit nicht als Rohstoffquellen für Biokraftstoffe genutzt werden. Darüber hinaus nimmt der ITRE-Bericht folgende Flächen neu in den Geltungsbereich von Art. 15, Abs. 3 auf (EP 2008f: 130f):

---

<sup>307</sup> Antrag 165 (Art. 17): Abs. 5a legt fest, dass Standardwerte für THG-Faktoren (z.B. Emissionen aus Anbau) nur genutzt werden dürfen, falls deren Anteil an den Gesamtemissionen weniger als 5% beträgt (KOM-V: Beitrag „gering“) oder es hier bei normalen Herstellungsverfahren „praktisch keine Abweichung“ gibt (KOM-V: „begrenzte Abweichung“ oder Bestimmung tatsächlicher Wert „kostspielig oder schwierig“); Abs. 5b fixiert, dass „[i]n allen anderen Fällen“ Standardwerte dem Durchschnitt der oberen 10% der THG-intensivsten Herstellungswege entsprechen müssen (KOM-V: müssen „konservativ“ sein) (EP 2008f: 144).

<sup>308</sup> Antrag 197 (Anhang VII, Teil C, Absatz 7): EP-Formel zur Berechnung von Änderungen des Kohlenstoffbestands durch direkte Flächennutzungsänderung:  $el = (CSR - CSA) \times MWCO_2 / MWC \times 1/10 \times 1/P$  (KOM-V: 1/20) (EP 2008f: 168).

<sup>309</sup> Antrag 153, Art. 15, Abs. 5a: Zur Verbesserung bzw. Beibehaltung der Bodenqualität ist die Verwendung folgender Stoffe verboten: „Agrarchemikalien, die von der Weltgesundheitsorganisation als Typ 1A oder 1B und als Produkte der Klasse 2 klassifiziert wurden, in den Übereinkommen von Stockholm und Rotterdam aufgelistet sind oder gemäß dem Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe überwacht werden oder auf der Kandidatenliste stehen“ (EP 2008f: 133).

<sup>310</sup> Antrag 151, Art. 15, Abs. 3, Buchstaben a und c: laut neuer Definition handelt es sich (a) bei „Primärwald und andere[n] bewaldete[n] Flächen“ um „Wald und andere bewaldete Flächen natürlicher Herkunft, bei denen keine offensichtlichen Anzeichen von menschlichen Tätigkeiten erkennbar und die ökologischen Prozesse nicht maßgeblich gestört sind“ (KOM-V: „von signifikanter menschlicher Tätigkeit unberührter Wald“); bei (c) wird „Grünland mit großer biologischer Vielfalt“ definiert als „Grünland, dessen natürliche Artenzusammensetzung und ökologische Merkmale und Prozesse unverändert intakt sind“ (EP 2008f: 130f).

- „(aa) Gebiete, die in kritischen Situationen die im Millennium-Bewertungsbericht für Ökosysteme definierten grundlegenden Schutzfunktionen von Ökosystemen erfüllen (z.B. Schutz von Wassereinzugsgebieten, Erosionsschutz)“
- „(b) für Naturschutzzwecke ausgewiesene Flächen, einschließlich Gebiete, die für den Schutz von Ökosystemen und Arten ausgewiesen sind, die aufgrund internationaler Übereinkünfte als selten, gefährdet oder vom Aussterben bedroht gelten.“<sup>311</sup>
- „(ba) Gebiete mit (...) erheblicher Konzentration von seltenen, bedrohten oder gefährdeten Ökosystemen oder Arten, die durch internationale Abkommen anerkannt werden oder auf der „Roten Liste“ der IUCN aufgeführt sind.“

Auch bei den *Schutzklauseln für kohlenstoffreiche Flächen* bessern die Mitglieder des Industriausschusses substantiell nach. Neben der konvergierenden Vorverlegung der rückwirkenden Gültigkeit von Art. 15, Abs. 4 auf Mai 2003 werden nun neben Torfland auch Steppen und Buschsteppen explizit durch die Kriterien geschützt.<sup>312</sup> Darüber hinaus werden die Hürden für die Bewahrung von „kontinuierlich bewaldetem Gebiet“ substantiell gesenkt.<sup>313</sup>

Daneben wird eine Ausweitung auf verbindliche und weitreichende *soziale Nachhaltigkeitskriterien* beschlossen. So soll in Art. 15, Abs. 2a (neu) festgelegt werden, dass „[d]ie Flächennutzung für die Gewinnung von Biokraftstoffen (...) nicht in Konkurrenz zur Flächennutzung für die Produktion von Nahrungsmitteln stehen“ darf (EP 2008f: 129). Ferner werden im ebenfalls neuen Abs. 5b weitere einzuhaltende Bedingungen aufgezählt (u.a. Nachweis Landnutzungsrecht, keine Zwangsräumungen, Einhaltung bestimmten ILO-Konventionen zu Arbeitnehmerrechten) (Antrag 153, Art. 15, Abs. 5b, EP 2008f: 133ff).

Im folgenden Themenfeld *EE-Handelsliberalisierung bzw. flexible Zielerreichung* macht Turmes zunächst auf die von „Akademikern (...), Verbrauchern (...) und Regierungen“ aufgeworfenen Zweifel hinsichtlich der Rechtssicherheit des vorgeschlagenen Handelssystems aufmerksam (EP 2008f: 181). Die Schaffung eines Guts „dessen Handel nicht beschränkt werden kann“ höhle nationale Förderregelungen de facto aus (EP 2008f: 181). Vor diesem Hintergrund plädiert der ITRE-Bericht für eine opt-in-Option für die Mitgliedstaaten, falls diese einen Handel von EE-Zertifikaten (hier als „Übertragungsbescheinigungen“ bezeichnet) zwischen privaten Marktteilnehmern zulassen wollen. Ein solches System könne unter bestimmten Bedingungen auch mehrere Mitgliedstaaten umfassen.<sup>314</sup> Daneben werden folgende weitere Möglichkeiten einer flexiblen Zielerrei-

<sup>311</sup> [Antrag 153](#), Art. 15, Abs. 5 zählt einzuhaltende Übereinkommen auf (z.B. Übereinkommen über die biologische Vielfalt, Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit), legt aber auch fest, dass die Kommission auf Grundlage von Informationen von Wirtschaftsteilnehmern beschließen kann, dass ein Land die entsprechenden Schutz- und Umweltstandards auch ohne Ratifizierung und Implementierung jener Übereinkommen einhält (EP 2008f: 134f).

<sup>312</sup> [Antrag 152](#), Art. 15, Abs. 4a legt zeitliche Vorverlegung fest (EP 2008f: 131); Abs. 4aa weitet Schutz auf sämtliches Torfland aus (EP 2008f: 131f); Abs. 4ba umfasst nun zusätzlich „Steppen und Buschsteppen, das heißt Flächen mit einem gemischten Bewuchs aus Bäumen, Büschen und Gras mit hohem Kohlenstoffbestand“ (EP 2008f: 132).

<sup>313</sup> [Antrag 152](#), Art. 15: laut Abs. 4b sind darunter „Flächen von mehr als 0,5 ha mit über 5 m hohen Bäumen und einem Überschirmungsgrad von mehr als 10 % oder mit Bäumen, die auf dem jeweiligen Standort diese Werte erreichen können“ zu verstehen (KOM-V: 1 ha, 30%) (EP 2008f: 132).

<sup>314</sup> [Antrag 128](#), Art. 9c (neu): Abs. 1 legt fest, dass Mitgliedstaaten Übertragungsbescheinigungen ausstellen und „zwischen Personen übertragbar“ machen; Abs. 2 weitet diese Option auf Marktteilnehmer in mehreren Mitgliedstaaten aus, hält aber zwei Bedingungen fest (a. Mitgliedstaat, aus dem der „übertragende“ Marktteilnehmer stammt, muss Mindestzwischenziele im vorangegangenen Zweijahreszeitraum erfüllt haben, b. EE muss aus Anlage stammen, die nach Inkrafttreten der Richtlinie in Betrieb genommen wurde); (3) fixiert dass jeder Mitgliedstaat „für die Übertragung von Übertragungsbescheinigungen an oder von Personen in anderen Mitgliedstaaten ein System der Vorabgenehmigung einführen“ kann (Voraussetzungen: Gefährdung sichere/ausgewogene Energieversorgung und/oder Übertragung verstößt gegen Umweltziele der nationalen Förderregeln) (EP 2008f: 98ff).

chung von den Parlamentariern vorgesehen: Statistische EE-Übertragung zwischen mindestens zwei Mitgliedstaaten<sup>315</sup>, gemeinsame Projekte<sup>316</sup>, Zusammenlegung/Öffnung der nationalen Förderregeln<sup>317</sup> und Zusammenlegung der EE-Ziele von mindestens zwei Mitgliedstaaten<sup>318</sup>.

Auch hinsichtlich des letztgenannten Punkts – der *EE-Ziele* – ändern die ITRE-Mitglieder einige Vorschläge der Kommission teils grundlegend ab. Während die Höhe des 20%-Ziels und der nationalen Ziele unangetastet bleiben, ist in Art. 2, Abs. 3 nun von „verbindlichen“ Mindestzwischenzielen die Rede (Antrag 101, EP 2008f: 71f). Daneben entfallen sowohl der Hinweis auf „höhere Gewalt“ für eine etwaige Zielverfehlung als auch der ‚Large Project Clause‘ der KOM (Anträge 107 und 108, Art. 5, Abs. 2 und 3, EP 2008f: 76ff). Letzteres wird mit der Gefahr der Zielverwässerung sowie möglicherweise verspäteten Anstrengungen zur Zielerreichung gerechtfertigt. Darüber hinaus soll laut EP auch die erzeugte erneuerbare Energie wesentlich kleinerer Produktionsanlagen zur Zielerreichung beitragen als von der KOM vorgesehen (EP: ab 1 MWth, KOM: ab 5 MWth) (Antrag 115, Art. 6, Abs. 1, EP 2008f: 82f).

Daneben werden Änderungen an Inhalt und Bindungskraft der „*Aktionspläne für erneuerbare Energien*“ der Mitgliedstaaten (KOM: „nationale Aktionspläne“) vorgenommen. So sollen in diesen nun unter anderem auch Politiken und Maßnahmen zur Verringerung des Energieverbrauchs angegeben werden (Antrag 104, Art. 4, Abs. 1, EP 2008f: 73f).<sup>319</sup> Ferner wird der KOM auf Grundlage des ITRE-Berichts nun das Recht eingeräumt, Aktionspläne abzulehnen falls diese nicht alle erforderlichen Elemente enthalten oder mit den EE-Zielen „unvereinbar“ sind (Antrag 104, Art. 4, Abs. 2a (neu), EP 2008f: 74f). Darüber hinaus wird die zeitliche Frist zur Einreichung eines neuen Aktionsplans für den Fall eines verfehlten EE-Zwischenziels auf den 31. März des Folgejahres vorverschoben (KOM-V: 30. Juni) (Antrag 104, Art. 4, Abs. 3, EP 2008f: 75).

Eine weitreichende Ausdehnung der rechtlichen Handhabe einer künftigen EE-Richtlinie würde auch die Annahme des von den Parlamentariern geforderten *Sanktionsmechanismus* bedeuten. Demnach werden direkte Sanktionen für den Fall einer verfehlten Zwischenziel- oder finalen Zielerreichung verhängt. Bis Ende 2010 entwickelt die Kommission Leitlinien zur Ausgestaltung jener Strafen, deren Basis diejenige Energiemenge darstellt (in MWh), um die der Mitgliedstaat sein Ziel verfehlt hat (Antrag 131, Artikel 10a (neu), EP 2008f: 103ff).

Schlussendlich werden auch die *Berichtspflichten der Kommission* durch die ITRE-Positionierung maßgeblich verändert und erweitert, was sich insbesondere auf folgende Elemente bezieht (Antrag 176, Art. 20, EP 2008f: 153ff):

- Abs. 2: KOM soll mit Zivilgesellschaft Dialog über Durchführung der Richtlinie pflegen (insb. zu Auswirkungen der EU-Biokraftstoffstrategie auf die Lebensmittelpreise)
- Abs. 5: „Preisentwicklung[en] bei Rohstoffen“ und die Zugangsbedingungen zu Lebensmitteln müssen besonders beachtet werden (v.a. in armen und weniger entwickelten Ländern)

---

<sup>315</sup> Antrag 126, Art. 9a (neu): Statistische EE-Übertragung zwischen mind. zwei Mitgliedstaaten unter zwei Voraussetzungen möglich (EE-übertragender Mitgliedstaat kann nur EE-Menge übertragen, die über dem Richtkurs liegt und nie mehr EE, als er im betreffenden Jahr gefördert hat) (EP 2008f: 95f).

<sup>316</sup> Antrag 127, Art. 9b (neu): Abs. 1 besagt, dass Mitgliedstaaten „bei allen Arten von gemeinsamen Projekten zur Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen zusammenarbeiten“ können; Abs. 2, Punkt 6 legt fest, dass die Übertragung von EE aus einem gemeinsamen Projekt nur dann möglich ist, wenn der Mitgliedstaat in dem das Projekt durchgeführt wird, seine Mindestzwischenziele im vorangegangenen Zweijahreszeitraum erfüllt hat (EP 2008f: 96f).

<sup>317</sup> Antrag 101, Art. 3, Abs. 2a: Jeder Mitgliedstaat kann selbst entscheiden, ob er EE aus einem anderen Mitgliedstaat das Recht einräumt, von seinen Förderregeln zu profitieren und ob er wiederum EE aus eigenem Land gestattet von den Förderregeln eines anderen Mitgliedstaats zu profitieren (EP 2008f: 70).

<sup>318</sup> Antrag 129, Art. 9d (neu): Abs. 1 legt fest, dass mind. zwei Mitgliedstaaten ihre Ziele Zusammenlegen und gemeinsame Förderregeln schaffen können; Abs. 2 legt fest, dass bei einer Zusammenlegung Zwischen- und Gesamtziele gemeinsam berechnet werden (EP 2008f: 100).

<sup>319</sup> Dies ist wiederum auf den neu eingeführten Art. 5, Abs. 7a zurückzuführen, wonach sich die Mitgliedstaaten dazu verpflichten Energieeffizienz und Energieeinsparungen zu fördern und zu unterstützen, auch um somit ihr EE-Ziel leichter zu erreichen (EP 2008f: 81).

- Abs. 5 ca, da: „Auswirkungen der EU-Biokraftstoffpolitik auf direkte und indirekte Flächennutzungsänderungen, eine Schätzung der damit verbundenen CO<sub>2</sub>-Emissionen und die Auswirkungen auf die Flächennutzungsrechte“ sowie die Verfügbarkeit von ‚Advanced Biofuels‘ sind zu analysieren
- Abs. 5a: Nationale Politiken zur Förderung der Offshore-Windkraft und Angemessenheit entsprechender Förderregeln sind Gegenstand der KOM-Berichte

Es bleibt festzuhalten, dass der ITRE-Ausschuss in beinahe sämtlichen Bereichen des KOM-Vorschlags das Niveau deutlich erhöht und in zahlreichen Feldern eine grundlegend andere Positionierung einnimmt als der Rat bzw. die Mehrheit der Mitgliedstaaten (z.B. bzgl. Verbindlichkeit der Zwischenziele oder der Einschränkung der Biokraftstoffnutzung).

Hinsichtlich der demokratischen Rahmenbedingungen des Zustandekommens dieses ITRE-Standpunkts ist zunächst hervorzuheben, dass Ergebnisse und Ablauf von Sitzungen des federführenden Ausschusses wie auch der weiteren involvierten EP-Ausschüsse öffentlich verfügbar waren. Weiterhin werden im Bericht die wichtigsten Experten aufgeführt, die insbesondere Claude Turmes mit ihren Positionen und Vorschlägen bei der Anfertigung des Dokuments unterstützten. Die 44 Personen bzw. Institutionen (teils werden Namen genannt, teils nur Organisationen) teilen sich wie folgt auf verschiedene Sektoren auf: 12 EE-Verbände (inkl. Biokraftstoffe, Biomasse), 9 Wissenschaft, 7 NGOs, 6 Verbände/Firmen der konventionellen Energie- und Stromindustrie, 5 Beratungsunternehmen, 3 nationale Umwelt- und Energieagenturen, 1 Industrieverband, 1 Energie-regulierer (EP 2008f: 186). Obgleich diese Zusammensetzung zunächst einen recht ausgeglichenen Eindruck macht, bleibt die Beurteilung von Interviewinformationen und weiterer Quellen im folgenden Auswertungsteil abzuwarten, bevor hinsichtlich der Teilhabe- und Inklusionsbedingungen im ITRE-Ausschuss ein endgültiges Urteil gefällt wird.

Innerhalb des ITRE Ausschusses wurde der Bericht am Tag der Abstimmung am 11. September 2008 bei 52 Anwesenden von nur zwei Parlamentariern abgelehnt und von 50 mitgetragen (EP 2008f: 397). Neben dem ITRE-Ausschuss flossen auch die Positionen sechs weiterer Ausschüsse in den Bericht mit ein (INTA, ECON, ENVI, TRAN, REGI, AGRI), wobei bei den Nachhaltigkeitskriterien ENVI als offiziell assoziierter Ausschuss ein besonderes inhaltliches Gewicht einnahm (v. a. Anders Wijkman und Dorette Corbey) (EP 2008f: 184, 397). Insgesamt wurde der Bericht von einer parteiübergreifenden Mehrheit innerhalb des EP unterstützt, obwohl es sich „nur“ um eine Ausschussposition handelte (Futterlieb & Mohns 2009: 48). Allerdings gab es nach wie vor auch kritische Stimmen, nicht zuletzt aus dem grünen Lager des Berichterstatters. Dort beanstandeten einige Parlamentarier, dass die Nutzung von Biokraftstoffen nicht generell verboten und stattdessen „Wohlfühlkriterien für Europäer“ beschlossen wurden, deren Einhaltung in wichtigen Erzeugerländer (u.a. Brasilien und Indonesien) nicht angemessen gewährleistet werden könne (EP 6: 3). Als Hauptgründe, weshalb der Bericht schlussendlich aber doch von einer Mehrheit getragen wurde, identifiziert ein Schlüsselakteur der Verhandlungen zum einen die Überzeugungskraft und Austauschbereitschaft von Turmes und zum anderen die inhaltliche Fokussierung potentiell kritischer EP-Akteure auf andere Teile des Klima- und Energiepakets (EP 4: 8f):

„I mean, (...) this case it was a particular case, because we managed to get a lot of consensus among the report of Turmes. (...) [W]e had a lot of meetings with the other political groups (...). I mean, all stakeholders. I mean, this is, I mean, the merits of Mr Turmes, is that he's listening to everyone, and trying to make everyone, not happy, but at least following the line of his report. So, of course there were diverging views within the EPP and so forth, but they were more involved in the question of cars and CO<sub>2</sub> and ETS. So, again, we got some free hands there.“

Vor diesem Hintergrund liegt die Vermutung nahe, dass sich der generelle Zeitdruck hinsichtlich einer raschen Verabschiedung des Klima- und Energiepakets eventuell positiv auf das klimaperformative Niveau der ITRE- (und EP-)Positionierung ausgewirkt haben könnte. Auch dies wird im Folgenden Auswertungsteil thematisiert.

Am **30. September 2008** gibt die Ratspräsidentschaft eine **Liste zu klärender Diskussionspunkte rund um das Klima- und Energiepaket** für ein Treffen des AStV am 1. Oktober 2008 an eben diesen weiter (Rat 2008ap). Von den vier angegebenen Themen hat nur eines einen Bezug zur künftigen EE-Politik. So sollen die Vertreter der Mitgliedstaaten unter anderem folgende Frage klären (Rat 2008ap: 2):

„Would it be necessary to benefit from the experience of a first period of use of the various mechanisms (cooperation mechanisms provided for in the Renewable Energy Directive, transfer mechanisms set out in the Effort Sharing Decision and clean development mechanisms)?“

Die Frage legt nahe, dass zu diesem Zeitpunkt die Einführung einer Revisionsklausel für die Mechanismen der flexiblen Zielerreichung eine diskutierte Option im Rat darstellte. Aufgrund fehlender Informationen über das AStV-Treffen, ist an dieser Stelle allerdings keine Nachvollziehbarkeit gewährleistet.

Rund eine Woche später wendet sich die Präsidentschaft am **6. Oktober 2008** ein weiteres Mal an den AStV (Rat 2008aq). In Bezug auf die noch offenen Fragen zum Legislativpaket wird das Thema der **Berücksichtigung von Elektrofahrzeugen** für das 10%-Ziel thematisiert. Laut Präsidentschaft müsse deren Anteil auf Grundlage der EU-weiten Durchschnittsproduktion von EE-Elektrizität festgelegt werden. Ferner sei aufgrund der hohen Energieeffizienz von Elektrofahrzeugen ein „multiplier coefficient“ einzuführen (Rat 2008aq: 9). Dieser Vorschlag sowie methodische Optionen zu dessen Realisierung sollen laut Präsidentschaft im Zuge der nächsten Arbeitsgruppensitzung am 7. Oktober 2008 sowie einen Tag später im AStV besprochen werden. Weitere Angaben zu diesen Treffen liegen nicht vor.

Allerdings richtet die **Präsidentschaft am 7. Oktober 2008 eine Zusammenfassung des aktuellen Debat- tenstatus an die Delegationen** (Rat 2008ar). Dabei werden vielfach die Positionen des ITRE-Berichts aufgegriffen.

Es wird deutlich, dass eine Mehrheit der Mitgliedstaaten veränderte *Zugangsbedingungen von EE-Stromproduzenten* zum Netz unterstützen. Eine entsprechende Formulierung in der Richtlinie solle „network reliability and measures to encourage penetration of renewable electricity“ sicherstellen, ohne derart weitgehende Zugangs- und Verteilungsvorzüge für EE-Strom zu bieten, wie im ITRE-Bericht nahegelegt (Rat 2008ar: 13). Hinsichtlich der *EE-Nutzung im Gebäudesektor* gehen die Positionen von Rat und EP noch weiter auseinander. Während ITRE eine verbindliche EE-Mindestquote für neue und renovierte Gebäude fordert, sprechen sich die meisten Mitgliedstaaten an dieser Stelle gegen supranationale Vorgaben aus und plädieren somit für ein geringeres Ambitionsniveau als im KOM-Vorschlag nahegelegt (Rat 2008ar: 12f).

Das *10% EE-Ziel für den Transportsektor* und dessen Rahmenbedingungen wurden laut Präsidentschaft in den vorangegangenen Wochen und Monaten besonders detailliert diskutiert (Rat 2008ar: 11). Ein zentrales Ergebnis dieser Debatten stellt die Überzeugung einer deutlichen Mehrheit der Mitgliedstaaten dar, wonach – anders als von ITRE gefordert – das 10%-Ziel durch keine weiteren Zwischen- oder technologiespezifischen Unterziele erweitert werden sollte. Die meisten Delegationen unterstützen allerdings die Berücksichtigung von Elektrofahrzeugen für die Zielerreichung. Gleichzeitig lehnt eine ebenso deutliche Majorität die von den Parlamentariern beschlossene Ausweitung der Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe auf sämtliche Biomasse für die Energieerzeugung ab. Als Kompromiss (der inhaltlich allerdings eine deutlich andere Stoßrichtung hat) schlägt die Präsidentschaft die Inklusion sozialer Kriterien als Berichtspflichten in den Kriterienkatalog vor (Rat 2008ar: 11). Ein weiterer von der Präsidentschaft nahegelegter Mittelweg betrifft die Höhe der THG-Einsparstufen sowie die Bindungskraft des 10%-Ziels. Demnach könnten die Mitgliedstaaten 35% von Beginn an und 50% ab 2017 akzeptieren. Ferner sei auch eine Revisionsklausel für 2014 denkbar, ohne dass deren Inhalt spezifiziert wird (Rat 2008ar: 11).

Im Themenbereich der *flexiblen Zielerreichung* sprechen sich die meisten Delegationen für eine optionale Nutzung statistischer EE-Transfers zwischen den Mitgliedstaaten, gemeinsame Projekte sowie länderübergreifender Förderregeln aus. Die vom ITRE-Ausschuss beschlossenen Möglichkeiten eines opt-ins für den EE-Handel zwischen privaten Marktteilnehmern sowie einer Zusammenlegung der EE-Ziele mehrerer Mitgliedstaaten werden abgelehnt (Rat 2008ar: 13). Ferner plädiert eine Mehrheit der Delegationen für eine Beschränkung von EE-Importen aus Drittstaaten. Demnach sollten diese nur dann zugelassen werden, wenn die Energie im Zuge gemeinsamer Projekte mit EU-Mitgliedstaaten produziert sowie in die EU importiert und dort verbraucht wird. Die von den Parlamentariern des ITRE-Ausschusses zusätzlich verabschiedete Voraussetzung einer vergleichbaren EE-Zielsetzung im Drittland wird von den meisten Delegationen nicht unterstützt (Rat 2008ar: 14).

Auf dem Feld der *EE-Ziele und deren Verbindlichkeitsstruktur* spricht sich eine klare Mehrheit der Delegationen – in deutlicher Abgrenzung zu ITRE – für unverbindliche Zwischenziele sowie eine Abmilderung des indikativen Zielpfades für 2011 und 2013 aus. Auch sollen die Mitgliedstaaten im Fall eines nicht erfüllten EE-Zwischenziels in „clearly defined situations“ aus der Pflicht entlassen werden, ihre nationalen Aktionspläne anpassen zu müssen. Ferner werden Sanktionsmechanismen strikt abgelehnt, was ebenfalls eine substantielle Abweichung zum ITRE-Bericht darstellt (Rat 2008ar: 10f). Letzterer sieht weiterhin die ersatzlose Streichung des ‚Large Project Clause‘ vor, während die meisten Staatsvertreter diesen noch erweitern wollen. Demnach sollen entsprechende Großprojekte auch als gemeinsame Initiativen mehrerer Mitgliedstaaten durchgeführt werden können (Rat 2008ar: 12).

Darüber hinaus unterstützen die Delegationen die Einführung einer Rendez-vous-Klausel für 2014 mit folgenden Inhalten: Analyse des möglichen Einsatzes von Biokraftstoffen in der Luftfahrt; 10% EE-Ziel im Transportsektor (ohne spezifischere Angaben über Inhalt/Reichweite); Beurteilung des Funktionierens der Flexibilitätmechanismen zur Zielerreichung und der allgemeinen technologischen Entwicklung „without calling the 20 % target into question“ (Rat 2008ar: 10ff). Unter dem Strich treten somit zahlreiche Konfliktlinien zwischen EP und Rat kurz vor Beginn der Trilogverhandlungen zutage.

In Bezug auf die Nachvollziehbarkeit der ratsinternen Debatte erscheint eine Auflistung der wichtigsten Diskussionsforen, aus denen die oben angeführten Positionen hervorgegangen sind, durch die Präsidentschaft interessant. Demnach habe der Meinungsaustausch nach dem informellen Ratsreffen Anfang Juli 2008 insbesondere auf Ebene der Arbeitsgruppen und des AStV sowie im Zuge bilateraler Treffen zwischen der Ratspräsidentschaft und einigen Mitgliedstaaten stattgefunden (Rat 2008ar: 2f). Die Diskussionen wurden somit größtenteils außerhalb der öffentlichen Wahrnehmung geführt. Gleichzeitig werden – wie in diesem Zeitabschnitt beschrieben – regelmäßig Einblicke in den Debattenstatus gegeben. Auch können auf Grundlage des hier präsentierten Dokuments grundlegende Positionen des Rates nachvollzogen und teils auch mit den ITRE-Standpunkten verglichen werden. Die Verfügbarkeit von Informationen ist somit (v.a. im Detail) zwar deutlich eingeschränkt, in inhaltlichen Grundzügen aber durchaus gegeben.

Was die Teilhabe- und Inklusionsstrukturen betrifft wurde deutlich, dass wichtige Debatten vielfach im AStV und den Arbeitsgruppen stattfanden, wobei insbesondere die Diskussionen auf letztgenannter Ebene „significant progress on most of the main provisions of the proposal“ zum Ergebnis hatten (Rat 2008ar: 10). Im Auswertungsteil wird unter Berücksichtigung des gesamten Zeitabschnitts der Frage nachgegangen, ob bzw. inwieweit hier auch Kompromisse zu politischen Themen gefunden wurden, zu denen noch kein Austausch auf Ministerebene stattgefunden hat. Daneben legt der Hinweis auf bilaterale Gespräche zwischen der Präsidentschaft und einigen Mitgliedstaaten die Vermutung nahe, dass diese insbesondere mit als besonders relevant

und wichtig empfundenen Delegationen für eine Kompromissfindung zusammengekommen ist. Auch diesbezüglich wird im Auswertungsteil der Frage nachgegangen, ob und inwieweit die Strategie der Präsidentschaft die Bedingungen für einen argumentativen Austausch geschwächt hat.

Letztlich fällt hinsichtlich der Einbeziehung der ITRE-Positionen einerseits auf, dass viele von ihnen nicht oder nur sehr oberflächlich berücksichtigt wurden. Darüber hinaus werden bereits zu diesem Zeitpunkt Kompromisse angedeutet, die keine argumentative Auseinandersetzung voraussetzen (z.B. Rat legt die Aufnahme sozialer Berichtskriterien für die Aufgabe der EP-Forderung nach allgemeinen Nachhaltigkeitskriterien nahe). Auch dieser Punkt wird im Zuge der Auswertung eingehender thematisiert.

Die kommenden Treffen auf Ratsebene haben entweder keine inhaltliche Relevanz oder es liegen keine Informationen über deren Ablauf vor, weshalb sie nur kurz angerissen werden. Während der **Sitzung des TTE-Rates am 9. und 10. Oktober 2008** wurde der soeben besprochene Debattenstatus vom 7. Oktober 2008 den Ministern der EU-Mitgliedstaaten vorgestellt. Obgleich es sich dabei nicht nur um eine passive Informationsweitergabe handelte sondern „von mehreren Delegationen Bemerkungen“ zu „verschiedenen Aspekten des Pakets“ vorgebracht wurden, werden hierzu keine weiteren Angaben gemacht (Rat 2008aw: 12). Wenige Tage nach dem Treffen der Minister veröffentlichte die Präsidentschaft am **14. Oktober 2008** eine neuerliche **Zusammenfassung des aktuellen Debattenstatus** (Rat 2008as). Diese beinhaltet im Vergleich zum Bericht vom 7. Oktober 2008 allerdings keinerlei neuen Inhalte sondern wiederholt die Formulierungen des Vorgängerdokuments größtenteils eins zu eins. Auf der folgenden **Ratssitzung der Umweltminister am 20. Oktober 2008** wurde zwar ein Gedankenaustausch zum Klima- und Energiepaket geführt, EE-relevante Themen waren aber offiziell nicht Teil dieser Debatte (Rat 2008ax). Einschlägig für den vorliegenden Prozess erscheint hier allein der Auftrag der Präsidentschaft an den AStV „unverzüglich die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament über das Paket vorzubereiten, damit eine Einigung in erster Lesung erzielt werden kann“ (Rat 2008at: 16).

Das inhaltliche **Basisdokument des Rates für die Trilogverhandlungen** mit dem EP wurde von der Präsidentschaft am **24. Oktober 2008** an den AStV weitergeleitet (Rat 2008au)<sup>320</sup>. Letzterer wird aufgefordert, seine Zustimmung hinsichtlich der dort vertretenen Ratsposition zu erteilen (Rat 2008au: 3). Insbesondere im Bereich der Nachhaltigkeitskriterien sind die meisten Positionen identisch mit denen vom 9. September 2008 und werden daher nicht mehr ausführlich beschrieben (Rat 2008aj; Rat 2008ak).

Auf dem Feld der *EE-Stromproduktion* vertritt der Rat insofern eine schwächere Position als der Kommissionsvorschlag, als dass die Mitgliedstaaten nun entweder einen vorrangigen *oder* einen garantierten Netzzugang sicherstellen sollen (Art. 14, Abs. 2 KOM-V: nur vorrangig) (Rat 2008au: 36). Darüber hinaus soll der Übertragungsnetzbetreiber nun einen Vorrang für EE-Elektrizität gewähren „insofar as the operation of the national electricity system“ dies erlaubt (Art. 14, Abs. 2 KOM-V) (Rat 2008au: 36, eigene Hervorhebung). Im Vorschlag wurde noch die „security of the national electricity system“ als Ausnahme aufgeführt, was den substantielleren Schutz der EE-Vorrangigkeit darstellt (eigene Hervorhebung).

Im *Gebäudesektor* setzt sich dieser Trend fort. Sollten laut KOM-V Mitgliedstaaten von Verwaltungsstellen noch „verlangen“ die EE-Nutzung bei Neubauten und Renovierungen in Erwägung zu ziehen, sollen sie nach Wunsch des Rates nur noch dazu „ermutigen“ (Art. 12, Abs. 3) (Rat 2008au: 29). Noch schwerwiegender ist

---

<sup>320</sup> Dokument wurde am 8. Dezember 2008 veröffentlicht.

die Abkehr des Rates von der verbindlichen Festschreibung einer Mindestnutzung von EE-Energie in den nationalen Bauvorschriften. Den Mitgliedstaaten soll nur noch die Möglichkeit eingeräumt werden, entsprechende Änderungen vorzunehmen (Art. 12, Abs. 4) (Rat 2008au: 29f).

Im Hinblick auf das *10% EE-Ziel im Verkehrssektor* lässt der Rat die Grundbedingungen des Kommissionsvorschlags unangetastet, nimmt allerdings explizit EE-Elektrizität aus Elektrofahrzeugen mit auf. Der Anteil dieser Energiequelle soll demnach zweieinhalb Mal so hoch gewichtet werden, wie deren realer Input (Art. 3, Abs. 3, Buchstabe c, neu) (Rat 2008au: 15). Ferner fordern die Mitgliedstaaten die KOM dazu auf, bis 2011 Regeln zu entwickeln um „the whole amount of the electricity originating from renewable sources used to power all types of electric vehicles“ zu berücksichtigen (also z.B. auch von Zügen) (Rat 2008au: 15).

Hinsichtlich der *Mindest-THG-Einsparquote* von Biokraftstoffen unterstützt der Rat zunächst 35% und ab 2017 eine 50%-Hürde. Daneben soll die Höhe der THG-Reduktion unterschiedlicher Biokraftstoffe in der Praxis nach wie vor primär durch die Nutzung von Standardwerten ermittelt werden (Art. 15) (Rat 2008au: 38). Interessant erscheint diesbezüglich auch der Umstand, dass die im Ratsdokument angegebenen typischen und standardisierten THG-Einsparwerte von Biokraftstoffen in Annex VII (Teil A) teils höher sind als noch im KOM-Vorschlag.<sup>321</sup> Als Begründung hierfür wird auf die Aktualisierung der THG-Einsparwerten durch das JEC-Konsortium verwiesen, welche zu diesem Zeitpunkt allerdings noch nicht offiziell veröffentlicht wurde (Rat 2008au: 68). Ferner finden sich zwei zentrale Änderungen hinsichtlich der Berechnung bzw. der Nutzung von THG-Einsparwerten bereits in der Ratsposition vom 9. September 2008 wieder: Standardwerte können nur genutzt werden, falls  $e_1$  kleiner gleich 0 und Einführung eines THG-Bonus für Biokraftstoffe von „restored degraded land“ über  $29 \text{ gCO}_2\text{eq/MJ}$  Biokraftstoff (Rat 2008au: 47, 72f).

Im Bereich der *Nachhaltigkeitskriterien* für Biokraftstoffe sind die meisten Positionen des Rates bereits bekannt. Als neue Regelung sieht Art. 16, Abs. 9 nun vor, dass die Kommission bis 2012 einen Bericht über die Effektivität des Informationssystems zur Überprüfung der Nachhaltigkeitskriterien sowie zu Möglichkeiten der verbindlichen Festschreibung von Kriterien zum Luft-, Wasser-, und Bodenschutz verfasst (Rat 2008au: 47). Die Änderungen hinsichtlich des Schutzes arten- und kohlenstoffreicher Flächen sowie die Erweiterung um eine soziale Nachhaltigkeitsdimension entsprechen der Position vom 9. September 2008. So fallen zur Bewahrung der Biodiversität nun beispielsweise auch Flächen unter den Schutz der Richtlinie, die in bestimmten internationalen Übereinkommen zum Schutz von „of rare, threatened or endangered ecosystems or species“ aufgelistet werden (Art. 15, Buchstabe b, ii) (Rat 2008au: 38f). Daneben wird neben natürlichem Grünland nun auch „non natural grassland“ unter bestimmten Umständen geschützt (Art. 15, Buchstabe c, ii) (Rat 2008au: 38f). Während die Regelungen für kohlenstoffreiche Flächen im Vergleich zum Kommissionsvorschlag unverändert bleiben, beinhaltet die aktuelle Ratsposition nun die Vorschläge der Präsidentschaft vom 9. September 2008 zur Sicherstellung der sozialen Nachhaltigkeit. Demnach soll die Kommission ab 2012 Berichte zu (unter anderem) folgenden Themen verfassen (Art. 15, Abs. 5a): Einfluss EU-Biokraftstoffstrategie auf Verfügbarkeit von Lebensmitteln zu angemessenen Preisen und auf Landnutzungsrechte, Ratifizierung und Implementierung bestimmter ILO-Konventionen (Rat 2008au: 40f).

Zur Sicherstellung einer *flexiblen Zielerreichung* strebt der Rat die Einführung folgender Kooperationsmechanismen an:

- Öffnung der nationalen Fördermechanismen: Mitgliedstaaten dürfen selbst darüber entscheiden ob und inwieweit sie ihre Förderregeln auch für EE aus einem anderen Mitgliedstaat zugänglich machen

---

<sup>321</sup> Beispiele: Ethanol aus Zuckerrüben [Typisch: 61% (KOM-V 48%); Standard 52% (KOM-V 35%)], Ethanol aus Weizen (Prozessbrennstoff nicht spezifiziert) [Typisch: 32% (KOM-V 21%); Standard 16% (KOM-V 0%)], Biodiesel aus Raps [Typisch: 45% (KOM-V 44%); Standard 38% (KOM-V 36%)] (Rat 2008au: 68).

(Art. 3, Abs. 2a) (Rat 2008au: 14); möglich ist eine Koordinierung in Teilbereichen oder eine vollkommene Zusammenlegung (Art. 10, Abs. 1) (Rat 2008au: 27)

- Statistische EE-Transfers: Mitgliedstaaten können EE ohne weitere Restriktionen statistisch transferieren (Art. 7, Abs. 1) (Rat 2008au: 21)
- Gemeinsame Projekte zwischen EU-Mitgliedstaaten: Mind. zwei Mitgliedstaaten können gemeinsame EE-Projekte jeder Art durchführen und hierzu auch mit privaten Marktteilnehmern kooperieren (Art. 8, Abs. 1) (Rat 2008au: 22)
- Gemeinsame Projekte zwischen EU-Mitgliedstaat und Drittstaat: Einer oder mehrere Mitgliedstaaten können gemeinsame EE-Projekte jeder Art mit einem oder mehreren Drittstaaten durchführen und hierzu auch mit privaten Marktteilnehmern kooperieren (Voraussetzungen: EE wird in EU verbraucht; EE-Elektrizität ist in Anlage erzeugt worden, die nach Inkrafttreten der RL im Zuge eines gemeinsamen Projekts ihren Betrieb aufnahm (oder erweitert/renoviert wurde); EE-Elektrizität hat keine Förderung in Drittstaat erhalten (ausgenommen Investitionsförderung für Anlage) (Art. 9, Abs. 1 & 2) (Rat 2008au: 24f)

Daneben stellt der Bereich *Höhe und Verbindlichkeit der EE-Ziele* sowie der damit einhergehenden Rahmenbedingungen ein zentrales Themenfeld dar. Gleichzeitig sind hier sämtliche der drei noch ungeklärten Sachfragen des Rates zu verorten. So konnte noch keine Einigung zur Inklusion des Luftverkehrs, zur Angemessenheit des ‚Large Project Clause‘ sowie zu Einführung und Reichweite einer Rendez-vous-Klausel gefunden werden.<sup>322</sup> Während die Präsidentschaft bezüglich der Einbeziehung des Luftverkehrs vorschlägt, dieses Thema zum Gegenstand der Rendez-vous-Klausel zu machen, plädiert sie hinsichtlich des ‚Large Project Clause‘ für die Beibehaltung der KOM-Version (Rat 2008au: 19, 56). Insgesamt sollte die Kommission im Zuge einer Rendez-vous-Klausel laut Präsidentschaft bis 2014 zu folgenden Themen einen Bericht anfertigen (Art. 20, Abs. 6 (neu), Buchstaben a-d) (Rat 2008au: 55ff):

- Review der zweiten THG-Einsparstufe (50% ab 2017), Basis (u.a.) Analyse der kommerziellen Verfügbarkeit von Biokraftstoffen der zweiten Generation
- Review des 10%-Ziels u.a. vor dem Hintergrund von Analysen zur Kosteneffizienz der Maßnahmen zur Zielerreichung und der Nachhaltigkeitseffekte (inkl. indirekter Effekte und der Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln zu erschwinglichen Preisen)
- Review der Marktreife von Hybrid-, Elektro- und Wasserstofffahrzeugen und Entwicklung einer Methode zur Berechnung deren EE-Anteil
- Reviews des potentiellen Beitrags des Luftfahrtsektors zum 10%-Ziel
- Evaluation zur Implementierung der gesamten Richtlinie (v.a. zu den Kooperationsmechanismen)

Auf Basis dieser Überprüfung soll die Kommission Empfehlungen für eventuelle Anpassungen der Richtlinie entwickeln. Der einzige Punkt in der Zieldiskussion, in der sich sämtliche Mitgliedstaaten hinsichtlich des Vorgehens einig sind, betrifft die Minderung der Zwischenziele bis 2014 (Rat 2008au: 62).<sup>323</sup>

Beim Thema der *Berichtspflichten* stellen zunächst die Nationalen Aktionspläne eine wichtige Größe dar. Hier führt der Rat eine neue Ausnahmeregel für den Fall der Nichterreichung eines EE-Zwischenziels ein. War der betreffende Mitgliedstaat auf Grundlage des KOM-Vorschlags noch dazu verpflichtet, in einer solchen Situation einen neuen Plan einzureichen, kann die KOM ihn nun – eine geringfügige Zielabweichung und die Implementierung angemessener Maßnahmen im EE-Bereich vorausgesetzt – von dieser Verpflichtung befreien

---

<sup>322</sup> Zu diesen Fragen tauschten sich die Minister auch während der TTE-Ratssitzung am 10. Oktober 2008 aus, wozu aber keinerlei Informationen vorliegen (Rat 2008au: 2).

<sup>323</sup> Berechnung: „ $S_{2005} + 0.20 (S_{2020} - S_{2005})$ , as an average for the two-year period 2011 to 2012“ und „ $S_{2005} + 0.30 (S_{2020} - S_{2005})$ , as an average for the two-year period 2013 to 2014“ (KOM-V: 0.25 und 0.35) (Rat 2008au: 62).

(Art. 4, Abs. 3) (Rat 2008au: 17). Ferner soll der KOM als „Einspruchoption“ gegen einen NAP laut Rat nur die Möglichkeit einer Empfehlung bis Ende 2010 zustehen (Art. 4, Abs. 4, neu) (Rat 2008au: 17). Darüber hinaus lässt der Rat die von der KOM nahegelegten Berichtsbedingungen für die Mitgliedstaaten größtenteils unangetastet. Als neue Informationspflichten werden einzig die geschätzte Über- oder Untererfüllung der EE-Ziele durch heimische Produktion und somit die Angabe des Potentials für EE-Im- bzw. Exporte neu aufgeführt (Art. 19, Abs. 1, Punkte l & m). Ferner soll jeder Mitgliedstaat im jeweils nächsten Bericht die Möglichkeit erhalten, Daten des vergangenen Reports zu berichtigen (Art. 19, Abs. 4, neu) (Rat 2008au: 52f).

Auf Seiten der KOM werden in Art. 15 (Abs. 5a, neu) weitergehende Prüfkriterien hinsichtlich der Folgen der neuen EU-Biokraftstoffstrategie innerhalb wie außerhalb der Union festgelegt. Demnach soll die KOM alle zwei Jahre (und beginnend 2012) folgende Punkte analysieren: Maßnahmen zum Boden-, Wasser- und Luftschutz sowie zur Sicherstellung der sozialen Nachhaltigkeit (u.a. Nahrungsmittelverfügbarkeit, Landnutzungsrechte, Ratifizierung und Implementierung bestimmter ILO-Konventionen und des Protokolls von Cartagena über die biologische Sicherheit). Falls die KOM es als angebracht betrachtet, kann sie auf dieser Grundlage „corrective action“ vorschlagen, (Rat 2008au: 40f). Wie bereits im ursprünglichen Vorschlag vorgesehen, soll die KOM bis Ende 2009 Nachhaltigkeitskriterien für andere Arten der energetisch genutzten Biomasse neben Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen vorstellen (Art. 15, Abs. 7) (Rat 2008au: 42). Daneben wurde Art. 20 dergestalt erweitert, als dass sich die KOM nun bei der Erstellung ihrer Berichte auch mit der Zivilgesellschaft austauschen und die Effekte von Vertreibungen, Verdrängungen sowie indirekten Landnutzungsänderungen berücksichtigen soll (Rat 2008au: 54f).

Bis auf die genannten Ausnahmen geht der Rat somit mit abgestimmten Positionen in die Trilogverhandlungen mit dem EP, dessen Standpunkte allerdings an vielen Stellen grundlegend von denen der Mitgliedstaaten abweichen (z.B. hinsichtlich des Gewichts von Biokraftstoffen oder der Einführung von Sanktionsmechanismen).

Was die demokratischen Rahmenbedingungen angeht wird wiederum der Prozess der Kompromissfindung im Rat nur oberflächlich beleuchtet. Ferner wird der Übergang in die informelle (oder je nach Ansicht „semi-formelle“) Trilogphase hier insofern „offiziell“ verkündet als dass sich Präsidentschaft und EP einig sind „three or possibly four informal triologue meetings in November and as many as necessary in December“ durchzuführen (Rat 2008au: 2). Hinsichtlich des Prozessfortgangs auf Arbeitsebene wird außerdem angegeben, dass sich die Arbeitsgruppe Energie seit dem TTE-Rat am 9./10. Oktober 2008 primär mit technischen Fragestellungen auseinandergesetzt hat (z.B. der Berechnung des EE-Anteils bei Elektrofahrzeugen) (Rat 2008au: 2). In den Wochen davor wurden allerdings sowohl im AStV als auch auf Arbeitsgruppenebene zahlreiche politische Fragen diskutiert, „including, in particular, the functioning of mechanisms for cooperation between Member States and with third countries and the identification and implementation of sustainability criteria for bio-fuels“ (Rat 2008au: 2). Ob und inwieweit zentrale politische Fragen ohne vorherige Absegnung durch die Minister auf dieser Ebene debattiert und einer Lösung zugeführt wurden, wird Gegenstand des folgenden Auswertungsteils sein.

Im folgenden Prozessverlauf wendet sich die Präsidentschaft am **6. November 2008** wieder an die Delegationen um das nächste Trilogtreffen vorzubereiten (Rat 2008av)<sup>324</sup>. Diesbezüglich ist mittelbar aus dem Text zu schließen, dass das erste Treffen im Zeitraum zwischen dem 24. Oktober und 5. November 2008 stattfand (Rat 2008av: 3). Nähere Informationen über Inhalt und Ergebnis liegen allerdings nicht vor. Hinsichtlich der nachfolgend beschriebenen **Kompromissvorschläge der Präsidentschaft für das nächste Trilogtreffen am 11.**

---

<sup>324</sup> Dokument wurde am 8. Dezember 2008 veröffentlicht.

**November 2008**, wird der AStV dazu aufgefordert hierzu zeitnah eine Position zu formulieren (Rat 2008av: 3).

In Bezug auf EE-Importe aus Drittstaaten macht die Präsidentschaft auf drei zentrale Bedenken des EP aufmerksam: Sicherstellung des Verbleibs einer bestimmten Menge an EE im Erzeugerland, Gewährleistung der Zusätzlichkeit und Klarstellung, wie hoch der Anteil von EE aus einem Drittstaat an einem EE-Ziel eines EU-Mitgliedstaats sein darf (Rat 2008av: 1f). Als Kompromiss schlägt der Rat den unveränderten Text des Art. 9 aus dem vorbereitenden Trilogdokument vom 24. Oktober 2008 vor (Titel: „Joint projects between Member States and third countries“). Folgende Inhalte sind hinsichtlich der Bedenken des EPs einschlägig (Rat 2008av: 5f):

- Art. 9, Abs. 2, Buchstabe b: EE-Elektrizität aus Drittstaat muss in Anlage erzeugt worden sein, die im Zuge eines gemeinsamen Projekts<sup>325</sup> und nach Inkrafttreten der Richtlinie in Betrieb genommen wurde oder deren Kapazität in einem der exportierten Energie entsprechenden Umfang ausgebaut wurde
- Art. 9, Abs. 2, Buchstabe c: Exportierte EE-Elektrizität aus Drittstaat darf keine Subventionen von Drittstaat erhalten haben (nur Investitionszuschüsse für den Bau)
- Art. 9, Abs. 4, Buchstabe b: Der Anteil an Elektrizität einer EE-Anlage in einem Drittstaat, die einem EE-Ziel eines EU-Mitgliedstaat hinzugerechnet wird, muss angegeben werden
- Art. 9, Abs. 4, Buchstabe d: Schriftliche Information über Anteil oder Menge an EE-Elektrizität in Drittstaat, die nach Export noch domestisch verbraucht wird

Während hier somit noch eine gewisse Annäherung an die EP-Position auszumachen ist, wirkt der nahegelegte Kompromiss beim nächsten Punkt deutlich konstruiert. So wird auf die EP-Forderung, Anlagen mit sehr viel geringerer Kapazität als von der KOM vorgeschlagen zur EE-Zielerreichung hinzuzurechnen (ab 1 MWth anstatt 5 MWth) mit dem Hinweis reagiert, dass Herkunftsnachweise bereits für 1 MWth ausgestellt werden (Rat 2008av: 9). Dies war allerdings bereits im KOM-Vorschlag so vorgesehen und hat nichts mit der Mindestkapazität der EE-Anlage zu tun, um zur Zielerfüllung hinzuzuzählen. Eine weitere Forderung des EP, zu welcher der Rat einen Kompromiss vorstellt, betrifft die von den Parlamentariern beschlossenen Voraussetzungen für statistische EE-Transfers zwischen Mitgliedstaaten. Demnach darf der „exportierende“ Mitgliedstaat nur die Menge an EE übertragen, die er jenseits seines nationalen Richtkurses produziert hat und nie mehr, als er im betreffenden Jahr selbst gefördert hat. Der Rat schlägt diesbezüglich eine Formulierung vor, wonach „[s]uch transfer shall not have the effect of making unlikely that the national target of the Member State making the transfer will be achieved“ (Art. 7, Abs. 1, Rat 2008av: 12). Diese Regelung ist äußerst unkonkret gehalten und würde in der Praxis keine ernsthafte Einschränkung darstellen.

Bei anderen strittigen Themen – dem ‚Large Project Clause‘ sowie den Rendez-vous-Klauseln für die Kooperationsmechanismen und den Luftverkehr – sieht der Rat keine Veranlassung für eine weitere Annäherung (Art. 7, Abs. 1, Rat 2008av: 3). Neben diesen „no-go“-Themen macht der Rat in den oben vorgestellten Themenfeldern oberflächliche bzw. teils sogar „Scheinannäherungen“ (v.a. bei EE-Mindestkapazität). Einige der konfliktbeladesten Themen, wie beispielsweise das Gewicht von Biokraftstoffen bei der Realisierung des 10%-Ziels oder die Einführung von Sanktionsmechanismen, wurden weiterhin entweder noch nicht angesprochen oder konnten noch keinem Kompromiss zugeführt werden. Die Konflikthaftigkeit zwischen Rat und EP ist somit unverändert hoch. Letztlich bleibt noch festzuhalten, dass die Bedingungen, unter denen die Präsidentschaft obige Kompromissvorschläge erarbeitet hat, nicht nachvollziehbar sind.

---

<sup>325</sup> Gemeinsame Projekte nach Art. 9, Abs. 1: „One or more Member States may cooperate with one or more third countries on all types of joint projects regarding the generation of electricity from renewable sources. This cooperation may involve private operators.“

Das letzte Prozesselement ohne Beteiligung der institutionellen Schlüsselakteure stellt das „**futures-e project**“ mit einer Laufzeit von 12/2006 bis 11/2008 dar.<sup>326</sup> Das Auftragsprojekt der DG TREN wurde am **25. November 2008** mit einer Abschlusskonferenz beendet, auf der sowohl zentrale Projektergebnisse als auch Details zu den aktuellen Verhandlungen zwischen EP und Rat thematisiert wurden.<sup>327</sup> Die Hauptziele des Projekts bestanden in einer besseren Einbeziehung der „Member State stakeholders in the debate on policy optimisation & coordination for renewable electricity“ und der Identifikation adäquater post-2010-Ziele (Energy Economics Group).

Obgleich erneuerbare Energien im Transportsektor somit keinen inhaltlichen Kernbereich des Projekts ausmachten, wurde das Thema aufgrund dessen aktueller Relevanz in den Verhandlungen auf der Abschlusskonferenz angesprochen. So gibt Tom Howes von der DG TREN an, dass die Diskussionen auf diesem Feld momentan am lebendigsten seien. Wichtige Themen stellten hier vor allem die Mindest-THG-Einsparungen von Biokraftstoffen sowie der Umgang mit indirekten Landnutzungsänderungen sowie Konsequenzen der EU-Biokraftstoffstrategie für die Verfügbarkeit von Lebensmitteln dar (Howes 2008). Die Teilnehmer der Regionalworkshops des futures-e-Projekts kritisierten darüber hinaus die Einführung eines separaten EE-Transportziels, auch aufgrund von Zweifeln an dessen nachhaltiger Erfüllung (Rathmann 2008).

Hinsichtlich Mechanismen der flexiblen EE-Zielerreichung sind sich Rat und EP laut Howes in den Diskussionen vergleichsweise einig. Die Abkehr von einem weitreichenden Handelsmechanismus sowie die Einführung von optionalen Kooperationsmechanismen (statistischer Transfers, gemeinsamer Projekte, gemeinsamen Förderregeln) scheinen sicher (Howes 2008). Dies entspricht sowohl der Forderung der Mitglieder des futures-e-Projekts als auch des Feedbacks aus den Regionalkonferenzen (Resch u.a. 2008; Rathmann 2008).

Schließlich führt Howes hinsichtlich der EE-Ziele aus, dass in der aktuellen Diskussionen über die Beibehaltung der vorgeschlagenen nationalen Ziele weitgehender Konsens herrscht und die Einführung weiterer sektorspezifischer Ziele für RES-E und RES-H&C nicht debattiert werden. Uneinigkeit besteht allerdings nach wie vor über Einführung und mögliche Rahmenbedingungen des ‚Large Project Clause‘ (Howes 2008).

Hinsichtlich der demokratischen Rahmenbedingungen des futures-e-Projekts ist zunächst festzuhalten, dass die Projekthomepage weitgehende Nachvollziehbarkeit gewährleistete (u.a. sind Berichte, Agenden und Präsentationen öffentlich zugänglich). Das Projektkonsortium setzte sich wie folgt zusammen: 5x Wissenschaft, 3x Energie- und Nachhaltigkeitsberatung, 1x Unternehmen. Somit konnten unterschiedliche Perspektiven berücksichtigt werden, wobei die Dominanz wissenschaftlicher Akteure vor dem Hintergrund der analytischen Zielsetzung des Projekts angemessen erscheint. Auch ist die Einbeziehung externer Akteure im Zuge zahlreicher Veranstaltungen zu begrüßen (u.a. 20. Juni 2007 Workshop zu Harmonisierungs- und Kooperationsoptionen von EE-Fördermechanismen, sechs regionale Workshops zwischen Februar und Oktober 2008, 25. November 2008 Abschlusskonferenz).

Im Folgenden findet zunächst am **4. Dezember 2008** eine **Ratssitzung der Umweltminister** und kurz darauf am **8. und 9. Dezember 2008** eine **Ratssitzung der Energie- und Verkehrsminister** statt (Rat 2009a; Rat 2009b). Über Fortgang und Ergebnis beider Treffen liegen nur sehr oberflächliche Informationen vor. So wird unter anderem angegeben, dass die zweite Sitzung unter dem Vorsitz des französischen Umwelt- und Energieministers Jean-Louis Borloo stattfand (Rat 2008az: 1). Im Zuge beider Sitzungen wurden die Minister von der Präsidentschaft über den Fortgang der Trilogverhandlungen mit dem EP informiert. Der Austausch fand dabei

---

<sup>326</sup> Weitere Informationen unter <http://www.futures-e.org/> (letzter Zugriff 6. Februar 2015).

<sup>327</sup> Die Abschlusskonferenz ist inhaltlich einschlägiger als der Abschlussbericht des Projekts und wurde daher als Basis gewählt.

bei beiden Gelegenheiten im Zuge eines „informellen Mittagessens“ statt (Rat 2008ay: 2; Rat 2009b: 7). Während der Inhalt dieses Austauschs am 4. Dezember 2008 unklar bleibt, wurde am 8./9. Dezember 2008 insbesondere „die Klausel über die Bewertung im Jahr 2014“ thematisiert (Rat 2009b: 7). Inhalt und/oder Ergebnis bleiben aber auch hier unklar. Hinsichtlich des Prozesses macht der Vorsitz deutlich, dass er „eine Verständigung mit dem Europäischen Parlament noch vor Ende 2008 (...) [anstrebt], damit vor Ablauf der derzeitigen Legislaturperiode eine Einigung in erster Lesung erzielt werden kann“ (Rat 2008ba: 12).

Das letzte hier vorgestellte Prozesselement stellen die **Trilogie** dar, in denen EP, Rat und Kommission<sup>328</sup> zwischen **Oktober und Dezember 2008** die EE-Richtlinie aushandelten (Futterlieb & Mohns 2009: 49f). Anzahl und genaue Daten der Treffen können nur grob nachvollzogen werden. So steht fest, dass der erste Trilog zwischen dem 24. Oktober und dem 5. November 2008 vonstattenging und für November drei bis vier Verhandlungsrunden anberaumt waren, von denen eine am 11. November 2008 stattfand (Rat 2008av: 3; Rat 2008au: 2). Eine informelle Einigung zur EE-Richtlinie wurde wenige Tage vor der Sitzung des Europäischen Rates am 11./12. Dezember 2008 erreicht (Rat 1: 8f). Danach wurde der Rechtsakt am 17. Dezember 2008 vom EP und vom Rat am 6. April 2009 als ‚First Reading Agreement‘ verabschiedet. Hinsichtlich des organisatorischen Ablaufs bleibt anzumerken, dass neben den Trilogverhandlungen wöchentliche Sitzungen einer eigens gegründeten Arbeitsgruppe sowie ad hoc-Treffen zu technischen Detailfragen stattfanden (Futterlieb & Mohns 2009: 50). Da sowohl zu diesen parallel ablaufenden Treffen auf Arbeitsebene wie auch zu den Trilogen selbst keine formellen Informationen verfügbar sind, basieren die folgenden Ausführungen größtenteils auf Interviewdaten.<sup>329</sup>

So geben ein Delegationsteilnehmer des EP sowie ein Vertreter der Ratsadministration an, dass im Themenfeld der *EE-Elektrizitätsproduktion* die Frage der Sicherstellung bzw. Reichweite des prioritären Zugangs für EE-Strom einen kritischen Verhandlungspunkt darstellte (EP 8: 1f; Rat 1: 30ff). Darüber hinaus konnten sich die Parteien lange Zeit auf keinen Ansatz zur Anrechenbarkeit von EE-Strom aus Drittstaaten auf die EE-Ziele eines oder mehrere EU-Mitgliedstaaten einigen (EP 2: 11).

Auch die von der KOM vorgeschlagene und vom EP ausgeweitete verbindliche *Mindest-EE-Nutzung im Gebäudebereich* war umstritten. Nach Einschätzung eines Mitglieds der EP-Delegation hat das Parlament hier insofern starke Zugeständnisse gemacht, als dass letztlich weder bei Neubauten noch im Zuge von Renovierungen bestimmte Energieeffizienz- und/oder EE-Technologien eingesetzt werden müssen (EP 1: 11f):

„[D]as war ein doch längerer Punkt, über den diskutiert wurde. Wo man sagen muss, dass das Parlament insofern verloren hat, als dass der Rat nicht Willens war selbst für neue Gebäude das als ausschließliche Verpflichtung zu machen. Sondern der Text war nachher, es gab eine Textpassage, wo es hieß: „If appropriate member state should...“ und es hieß eben vorher „In new buildings they should and if appropriate in refurbished“ Und das „if appropriate“ wurde aber vorgesetzt, sogar vor die neuen Gebäude. (...) Das heißt selbst für neue Gebäude gab es damit dann keine Auflage.“

Eines der kontroverseren Themen in den Trilogverhandlungen war das *EE-Transportziel* und hier wiederum insbesondere die Rolle der Biokraftstoffe. So führt ein Mitglied der DG TREN-Delegation aus, dass „everything about the biofuels side of things, the transport target, as well as the sustainability criteria, was fought (...) until the end“ (KOM 2: 26). In Bezug auf die Nachhaltigkeitskriterien sei darüber hinaus, trotz der zunehmend kritischen wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Umweltbilanz von Biokraftstoffen, das Interesse der Industrie an einem hohen Biokraftstoffanteil unvermindert groß gewesen. Um explizit diesem Interesse gerecht zu werden setzte sich die DG TREN in den Verhandlungen gegen zu strenge Nachhaltigkeitskriterien ein (KOM 2:

<sup>328</sup> Obgleich nur Rat und EP entscheidungsbefugt sind, nimmt – wie in Abschnitt 7.2 zum Mitentscheidungsverfahren dargelegt – auch die KOM an den Trilogsitzungen teil.

<sup>329</sup> Die Vorstellung des Verhandlungsergebnisses in Form der finalen Richtlinie wie auch eine Einordnung des Einflusses der einzelnen Akteure findet im Zuge des folgenden Auswertungsteils statt.

27). Auf der anderen Seite bemühten sich insbesondere die grünen EP-Repräsentanten in den Trilogien, allen voran Claude Turmes, um extrem hohe Nachhaltigkeitsstandards, wenn schon das 10%-Ziel nicht zu kippen war. Diese hätten allerdings wiederum das Ziel unerreichbar gemacht (KOM 2: 27). Vor diesem Hintergrund beschreibt der Repräsentant der DG TREN das Spannungsfeld – sowohl thematisch als auch zwischen den Institutionen – wie folgt (KOM 2: 27f):

„So the thresholds, the calculation methods, the default values, the land use criteria, and definitions of grasslands, definitions of primary forest, every single aspect of this became more and more complicated and technical, and horrible. And, relations, both between / in the Commission and across institutions were difficult all the way through to the end.“<sup>330</sup>

In Bezug auf das Ziel selbst bestanden die unterschiedlichen Positionen von Rat und EP vor allem darin, dass ersterer die Festschreibung eines nach Möglichkeit wenig reglementierten verbindlichen 10% EE-Anteils im *gesamten* Transportverkehr anstrebte (inkl. Schienen-, Flug- und Schifffahrtsverkehr). Auf der anderen Seite setzte sich das Parlament in den Trilogien für ein reines EE-Ziel im Straßenverkehr mit einem hohen und möglichst verbindlichen Anteil besonders nachhaltiger EE-Formen ein („Advanced Biofuels“, EE-Elektrizität) (EP 5: 1, telefonische Nacherhebung 4.3.2009; Rat 1: 30ff). Nach Informationen eines Schlüsselakteurs des EP aus Oktober 2008, war den Parlamentariern bereits vor den Trilogverhandlungen bewusst, dass an dieser Stelle „some kind of trade off“ stattfinden würde (EP 8: 8f). Wichtig sei, dass von der finalen Richtlinie ein starkes Marktsignal an die Produzenten und Entwickler der genannten besonders nachhaltigen EE-Formen im Transportbereich ausgehe (EP 8: 8f). Das Ergebnis einer expliziten Öffnung hin zu anderen EE-Alternativen (allerdings ohne weitere verbindliche Subziele) sowie eine Straffung der Nachhaltigkeitskriterien auf Druck des EP werden von einem MEP-Assistenten als klarer Erfolg für das Parlament gewertet.<sup>331</sup>

In den Bereichen der *THG-Mindesteinsparziele* von Biokraftstoffen sowie bezüglich des *THG-Berechnungsansatzes* variierten die Positionen ebenfalls stark. Während es im erstgenannten Feld um die klar umrissene Frage der Höhe und des Zeitpunkts der THG-Mindesteinsparstufen ging (EP 1: 12), dominierte im zweiten Bereich das komplexe Thema der indirekten Landnutzungsänderungen die Trilogverhandlungen (EP 2: 11). Insbesondere das EP wollte ILUC unbedingt berücksichtigt wissen, wogegen sich der Rat allerdings bis zum Schluss wehrte (Rat 1: 30ff). Ein Schlüsselakteur des EP spricht sich diesbezüglich bereits vor Beginn der Trilogie deutlich für die Minimallösung einer umfangreichen ILUC-Revisionsklausel aus, da „every expert you talk to thinks it makes a lot of sense“ (EP 8: 10f).

Im Zuge der Gespräche wurde die ILUC-Thematik mindestens zweimal aus den „formellen“ Trilogverhandlungen ausgegliedert und in kleineren Zusammenkünften thematisiert. So traten erstens neben Claude Turmes und dessen Assistenten auch Philippe Leglise-Costa (Ständiger Vertreter FR) sowie Rat 1 (Interviewpartner, Repräsentant des Generalsekretariat des Rates) zu einem „technischen Treffen“ zusammen (Rat 1: 30ff). Dort wurden zunächst Informationen und darauf basierende Positionen ausgetauscht (Rat 1, S. 30ff). Der endgültige ILUC-Kompromiss wurde während einer der letzten Trilogsitzungen in einer ad hoc-Arbeitsgruppe geschlossen, in der Christopher Jones (DG TREN), Paul Hodson (DG TREN), Dorette Corbey (MEP, Berichterstatterin Kraftstoffqualitätsrichtlinie), Anders Wijkman (MEP, ENVI-Ausschuss) und ein Vertreter der Ratspräsidentschaft (mutmaßlich wiederum Leglise-Costa) nebst Mitarbeitern zusammensaßen. Laut einem MEP-Assistenten sowie einem Repräsentanten der DG TREN waren es insbesondere Anders Wijkman und Claude Turmes, die auf eine Einbeziehung von ILUC hinwirkten (EP 5: 1, telefonische Nacherhebung 4.3.2009; KOM 2: 28f).

---

<sup>330</sup> Dieses Zitat belegt auch, dass trotz des fortgeschrittenen Prozesszeitpunkts auch innerhalb der KOM nach wie vor deutliche biokraftstoffkritische Stimmen vernehmbar waren und somit, zumindest inoffiziell, keine einheitliche Linie gefunden wurde. Als Grund für die klare *offizielle* Positionierung der KOM für das 10%-Ziel und für Biokraftstoffe in den Trilogverhandlungen gibt der Repräsentant der DG TREN die hierarchische Entscheidungsstruktur der KOM an (KOM 2: 28).

<sup>331</sup> „[A]lso ich glaube (...) dass das Parlament da sehr sehr, sehr sehr stark war, also sich sehr gut durchgesetzt hat.“ (EP 1: 13).

Die finale Einigung sieht eine weitreichendere Berücksichtigung von ILUC im Zuge der Berichtspflichten sowie einer Revision bis 2014 vor, was von den soeben erwähnten Akteuren wie folgt eingeordnet wird:

„Das musste dann als Kompromiss eben reichen, weil man sich aktuell nicht darauf einigen konnte, was wir machen in Bezug auf indirekte Landnutzungsänderungen. Was ich auch für richtig halte, dass das als Kompromiss gemacht wurde, weil auch zu wenig Wissen insgesamt da war.“ (EP 1: 12)

„And the solution there was to (...) add all the last minute reporting requirements, including the whole plan to have ILUC and biomass sustainability criteria. You know, we were resisting, resisting, resisting, and the final concession was OK (...). All the reporting requirements, I'm sure, came in in the last two weeks of the negotiations. These were the concessions to anyone to say, "We don't do it now, it's too late now, but we will look into this". So the review clauses, 2014 review clauses, the reporting, all of that. These were the last minute concessions.“ (KOM 2: 28f)

Neben ILUC waren auch andere Elemente der THG-Bilanzierung von Biokraftstoffen Gegenstand politischer Verhandlungen in den Trilog (u.a. Nutzung und Höhe der Standardwerte) (Rat 3: 14f). So sorgten sich mehrere Mitgliedstaaten – allen voran Spanien – um die Wettbewerbsfähigkeit ihrer (teils neuen) Anlagen zur Produktion von Biokraftstoffen und setzten sich daher für niedrige THG-Einsparstufen und/oder eine vergleichsweise großzügige Berechnungsmethodik ein. Dahinter stünden „big commercial interests“, so ein Mitglied einer nationalen Ratsdelegation, die Druck auf ihre nationalen Regierungen ausübten (Rat 3: 14f).

Demgegenüber stellte sich das Themenfeld der *flexiblen EE-Zielerreichung* während der Trilogie als weniger konfliktär dar. Das ‚Joint Proposal‘ von Großbritannien, Deutschland und Polen erwies sich hier für Rat und EP als eine gute Basis, auf der bereits im Oktober 2008 die meisten generellen Punkte gelöst werden konnten (EP 1: 11; KOM 2: 26ff). Gleichwohl waren Detailfragen zu Reichweite und Nutzungsvoraussetzungen der Kooperationsmechanismen bis zum Schluss Gegenstand der Trilogie (EP 4: 20ff). Während das EP an dieser Stelle auf die Sicherstellung eines möglichst hohen domestisch produzierten EE-Anteils drängte, sprachen sich einige Mitgliedstaaten für eine vorzugsweise liberale Regelsatzung aus. So setzte sich insbesondere die italienische Delegation bis zum Schluss für vornehmlich unreglementierte EE-Importe aus Drittstaaten ein (EP 2: 11).

Italien stach auch bei der Frage der *Höhe und Verbindlichkeit der EE-Ziele* mit seiner Positionen hervor. So forderte die italienische Delegation – vor allem für den Fall, dass Importe aus Drittstaaten zu stark eingeschränkt würden – eine weitreichende Revision des 20%-Ziels, die das Fortbestehen des Ziels über 2014 hinaus in Frage gestellt hätte. Da sich allerdings neben dem EP auch die meisten Mitgliedstaaten aus Gründen der Investitionssicherheit gegen diesen Vorschlag aussprachen, unterstützte auch Italien schlussendlich einen Kompromiss, „whereby the Commission will publish a progress review in 2014 that excludes the possibility of changing national or EU targets.“ (EurActiv 2008a). Darüber hinaus wurde laut Informationen eines Teilnehmers der EP-Delegation bis zum Schluss über Höhe und Verbindlichkeit der Zwischenziele diskutiert. Die Festschreibung eines unverbindlichen und im Vergleich zum KOM-V leicht abgeschwächten indikativen Zielpfades sei aufgrund des Widerstands vieler Mitgliedstaaten für das EP bereits schwierig durchzusetzen gewesen (EP 4: 20ff). Letztlich diente in der gesamten EE-Zieldebatte in den Trilog (u.a. die ‚Large Project Clause‘) als Druckmittel des Rates gegen das EP. Während sich zu Beginn der finalen Verhandlungsrunden noch insbesondere Großbritannien für eine Berücksichtigung der Vorschrift einsetzte, nahm die Unterstützung im Folgenden auch von dieser Seite aus stark ab (ZGO 2: 10).

In Bezug auf die Nachvollziehbarkeit der Trilogie wurde bereits zu Beginn auf die mangelnde Verfügbarkeit von Informationen über die Daten sowie die Ergebnisse bzw. Abläufe der Verhandlungen aufmerksam gemacht. Auch die Zusammensetzung der Teams kann nur mittelbar und unvollständig aus dem Interviewmaterial geschlussfolgert werden. Eine Vertreterin eines EE-Interessenverbandes gibt im Oktober 2008 zur Transparenz und möglicher Ergebnisse der Trilogieverhandlungen nachstehenden Kommentar ab (Industrie 9: 43):

„[T]here would be a lot of surprises coming up and we don't know why (...). It's just / there'll just be horse trading between Member States and you don't know who's influencing what, or where it's coming from. (...) Like, it's just negotiation, so you can't really predict.“

Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über die zentralen Prozessdynamiken der Trilogverhandlungen, die im Analyseabschnitt (Kapitel X) auch aus demokratischer Perspektive bewertet werden.

Ein zwar genereller, inhaltlich aber durchaus bedeutsamer Einflussfaktor ist in der *Zusammenlegung mehrerer Richtlinien im Klima- und Energiepaket* zu sehen. Dadurch brachten insbesondere Akteure traditioneller (CO<sub>2</sub>-intensiver) Industriesektoren den Verhandlungen zur EE-Richtlinie weniger Aufmerksamkeit entgegen, da diese eher die Bereiche Emissionshandel und -grenzen im Blick hatten. Laut eines grünen EP-Akteur hatte dies einen positiven Einfluss auf das Endergebnis (EP 4: 24). Darüber hinaus vergrößerte sich durch die Paketstruktur die Verhandlungsmasse und somit Möglichkeiten für trade-offs. So akzeptierte beispielsweise Polen Teile der EE-Richtlinie im Tausch gegen weitreichende Möglichkeiten zur Nutzung von CCS-Technologien. Auch Großbritannien ließ sich seine Zustimmung teils durch die Sicherung britischer Interessen in den Bereichen CO<sub>2</sub>-Reduktion und ETS-Handel “bezahlen“ (Rat 1: 25f). Laut Einschätzung eines in den Trilogen anwesenden Mitarbeiters des Generalsekretariats des Rates sei diese hohe Anzahl an handelbaren Parametern für das Endergebnis allerdings positiv gewesen. Eine Einigung wurde so, trotz einer teils schwierigen Verhandlungssituationen (v.a. Zeitdruck) und der aufziehenden Wirtschafts- und Finanzkrise, erleichtert (Rat 1: 25ff).

Ein weiterer zentraler Faktor für die Trilogverhandlungen war das *starke Interesse von Seiten des Rates und des EP, das Klima- und Energiepaket noch vor Ende 2008 zu einem Abschluss zu bringen*. Neben einer insgesamt progressiven Einstellung im EP waren es auf Seiten des Rates insbesondere die Franzosen, die eine Einigung als *den* zentralen Erfolg ihrer Präsidentschaft unbedingt erreichen wollten (EP 2: 11f). Laut eines EP-Akteurs ist hier nicht nur der Verhandlungsführer Philippe Leglise-Costa herauszustellen, sondern auch die aktive Rolle des damaligen Präsidenten Nicolas Sarkozy (EP 4: 15ff):

„In this sense (...) let's talk mainly about the French Presidency. Because (...) only because Sarkozy / for once I can mention something positive about Sarkozy. He was pushing the climate package to be finalized, under his Presidency. So, the ambassador, the French Ambassador here, called Mr Leglise-Costa, was pushing his team as mad, I mean, to have some conclusion.“

Dementsprechend wird die effiziente und engagierte *Verhandlungsführung der französischen Ratspräsidentschaft* – und hier vor allem von Philippe Leglise-Costa – in mehreren Interviews als weiterer wichtiger Faktor in den Trilogen identifiziert. Den Arbeitseinsatz von Leglise-Costa beschreibt ein ebenfalls an den Beratungen beteiligter Akteur des Generalsekretariats des Rats wie folgt (Rat 1: 23f; ähnlich auch EP 4: 22f):

„We worked really literally day and night, we had trialogue meetings starting at ten in the evening, because the chair of Coreper [Philippe Leglise-Costa] had been in Coreper since nine o'clock in the morning until nine o'clock in the evening. So the trialogue with Parliament could only start at ten in the evening. And it was not once, but many times. Because he was negotiating four of these incredibly complex dossiers, and he did it like a super human.“

Ein Vertreter der Zivilgesellschaft sieht die Rolle der französischen Präsidentschaft allerdings sehr viel kritischer und wirft dieser vor, politischen Kuhhandel unterstützt und teils im eigenen Interesse außerhalb des Ratsmandats gehandelt zu haben (ZGO 3: 37f):

„It was clearly a negotiation, so it was horse-trading (...). In this case the French totally abused their Presidency role, and drove the French agenda, and the pro-farm lobby agenda, in a brutal way. (...) And in certain cases they were actually negotiating outside the Council mandate in a quite blatant way, and just driving their own agenda.“

In Bezug auf wichtige Verhandlungsforen neben den Trilogen gibt ein EP-Mitarbeiter an, dass zwischen Leglise-Costa und Turmes sowie zwei bis drei weiteren Akteuren regelmäßige Treffen stattfanden, „discussing the progress, the way forward“ (EP 4: 15ff). Neben dem inhaltlichen Austausch sei ein Grund dieser Treffen auch die Schaffung einer vertrauensvollen Atmosphäre zwischen den Parteien gewesen (EP 4: 15ff).

In diesem Zusammenhang werden auch das *Verhandlungsgeschick* und das *Detailwissen von Claude Turmes* als prozessbestimmende Faktoren beschrieben. So gibt ein MEP-Assistent an, dass diese Attribute von Turmes entscheidenden Einfluss auf die Kompromissfindung hatten (EP 1: 13):

„Also der Berichterstatter war sehr sehr stark, die Schattenberichterstatter standen wirklich in seinem Schatten. Und auch die gute Verknüpfung und das Wissen eben über Positionen einzelner Mitgliedsstaaten, ist auch in den Verhandlungen entscheidend, wenn du in Trilogieverhandlungen sitzt. Und das hatte der Berichterstatter. Insofern hatte er, glaube ich, in relativer kurzer Zeit einen sehr sehr guten Vorschlag da ausarbeiten können und Kompromiss.“

Auf die Frage, was Turmes zur Kompromissfindung beitrug, geht die Antwort eines EP-Mitarbeiters in eine ähnliche Richtung, wobei insbesondere die strategische Verhandlungsführung des Berichterstatters hervorgehoben wird (EP 4: 24):

„I mean, it's a bit, maybe, a bit arrogant to say. (...) You have to see Mr Turmes negotiating / I mean, as a negotiator, it's simply wonderful. (...) I mean, he's really a star in negotiation. He's really a strategic person. When you have in front of you someone who is also strategic, and knows pretty well the situation in the Parliament, in the Council, in each Member State, so you have a nice check games there.“

Ein weiterer zentraler Prozessfaktor steht zumindest in Teilen mit der soeben angeführten strategischen Verhandlungsführung von Turmes in Verbindung. Demnach spielte die *Stakeholder-spezifische Priorisierung (insbesondere bei biokraftstoffbezogenen Inhalten)* eine wichtige Rolle bei der Kompromissfindung (EP 5: 13). Diesbezüglich führt ein Vertreter der Zivilgesellschaft an, dass Turmes insbesondere für das „bigger picture“ im Sinne einer ambitionierten EE-Politik gekämpft und das Biokraftstoffthema eher als einen störenden „thorn in the side“ betrachtet habe (ZGO 3: 15). Vor diesem Hintergrund hätten sich die entsprechenden Inhalte zunehmend zu trade off-Elementen entwickelt, was letztlich die, aus Sicht des ZGO-Repräsentanten, schwache Einigung im Bereich der Nachhaltigkeitskriterien begründete (ZGO 3: 15f):

„So biofuels ended up as a sort of trading element, where, "Ok, I'll give up on this, but you give up on that." So they were not, you know, his [Turmes'] sort of main line of fight. And we've ended up with the compromises (...) to delay the whole carbon accounting issue, ILUC, and so on, push it into the future, "We'll deal with it later." (...) The fact that we've ended up with all those horrors, like the protection of biodiverse grasslands to be defined later. (...) Those are all dirty deals that have been done in the process.“

Ein weiterer Vertreter der Zivilgesellschaft führt in diesem Zusammenhang aus, dass das EP die Einwilligung der Mitgliedstaaten zu verbindlichen EE-Zielen und einem indikativen Zielpfad durch dessen Zustimmung zu einem liberalen Vorgehen beim Thema Biokraftstoffe „erkauft“ habe (er bezeichnet diese Abmachung als „bio-fuel deal“) (ZGO 4: 40).

Wiederum in Verbindung mit dieser Einschätzung identifiziert ein MEP-Assistent die *strategisch motivierte Formulierung unrealistisch weitreichender Forderungen Seitens des EP* als weiteren prozessbestimmenden Faktor. Dies sei insbesondere bei der Zieldefinition von Biokraftstoffen (Festlegung technologiespezifischer Unterziele, 5%-Ziel bis 2015) sowie bei der Forderung nach einem verbindlichen Sanktionsmechanismus der Fall gewesen (EP 1: 10f). Im Biokraftstoffsektor sei klar gewesen, „dass man eben diese Zwischenziele opfert, um aber auf der anderen Seite starke Nachhaltigkeitskriterien zu bekommen“ (inkl. spätere Festlegung eines ILUC-Faktors) (EP 1: 11).

Als eher allgemeiner aber für den Verlauf der Trilogie extrem entscheidender Faktor ist darüber hinaus der „*Meta-Zeitdruck*“ rund um das *Klima- und Energiepaket* anzusehen. Während Frankreich eine Einigung als den wichtigsten Erfolg der Ratspräsidentschaft präsentieren wollte, gab es auch auf Seiten der Parlamentarier zwei zentrale Gründe für eine präferierte Einigung vor 2009. So signalisierte die kommende tschechische Ratspräsidentschaft bereits vor ihrem Antritt, dass deren Agenda keine Kapazitäten zur Weiterverhandlung des Pakets aufweise und man dieses daher bei einer Nichteinigung vor dem 1. Januar 2009 an die übernächste Präsidentschaft weiterreichen müsse. Dies stellte für das Parlament allerdings insbesondere deswegen keine Option dar, da für Juni 2009 Europawahlen anberaumt waren und somit eine Neufestlegung der EP-Position

im dann neu zusammengesetzten EP notwendig geworden wäre (EP 5: 2, telefonische Nacherhebung 4.3.2009). Gemäß der Einschätzung eines Mitarbeiters des Generalsekretariats des Rates erzeugte diese ambitionierte Deadline in Verbindung mit dem Willen sämtlicher Schlüsselakteure, eine rasche Einigung zu erreichen eine außergewöhnlich lösungsorientierte Verhandlungsatmosphäre (Rat 1: 32ff).

Neben dieser Meta-Dimension sind *im Zuge der finalen Verhandlungen Dynamiken* zu beobachten, die hier zusammenfassend als *trilogbezogene Zeitfaktoren* bezeichnet werden. So macht der zuletzt zitierte Interviewpartner darauf aufmerksam, dass aufgrund der Kompromissuche zu extrem komplexen Themen in einem sehr kurzen Zeitraum, viele Teile der Ratsposition nicht mehr „aufgemacht“ werden konnten bzw. sollten, da eine Einigung ansonsten unwahrscheinlich würde (Rat 1: 20f). Die Ratsposition sei über viele Monate entwickelt worden „and (...) to destroy it in negotiating with Parliament, was not an option, especially not with a view to the deadline“ (Rat 1: 20f). Eine gewisse inhaltliche Offenheit Seitens des Rates – auch vor dem Hintergrund der Position des Parlaments – habe es insbesondere bei den Nachhaltigkeitskriterien, dem indikativen Zielpfad sowie den nationalen Aktionsplänen gegeben (Rat 1: 20f). Darüber hinaus führte laut Angaben eines DG TREN-Akteurs der Zeitdruck zum Ende der Verhandlungen auch dazu, dass einige „technische Inhalte“ nicht mehr oder nur noch oberflächlich diskutiert werden konnten (KOM 3: 9f). So wurde beispielsweise beim Thema ILUC erst im Zuge einer „discussion in a side meeting between half a dozen people“ eine Einigung erreicht (KOM 1: 10f). Auch zu anderen Themenbereichen seien nach Angaben eines MEP-Assistenten während der finalen Trilogie mehrmals kleine Arbeitsgruppen von teils nur drei bis vier Personen gegründet worden (EP 1: 12). Dabei ging es stets um „heikle technische Punkte (...) bei denen man gemerkt hat, dass Entscheidungsträger, die Zuarbeit von Experten bei manchen Punkten brauchen“ (EP 1: 12). Die „Experten“ stellten in diesen Zusammenkünften Mitarbeiter der Kommission und Teils auch der Arbeitsebene des Rates und des EP dar (EP 1: 12).

Ferner führte der Zeitdruck in der finalen Trilogphase dazu, dass Rat und Kommission Formen des spontanen und informellen „ad hoc-Austauschs“ etablierten. Nach Informationen des Mitarbeiters aus dem Generalsekretariat des Rates ging es dabei allerdings primär um technische Inhalte (Rat 1: 28):

„So the Commission is very / and at a certain moment in time, when it's October or November, things are so incredibly hectic that you simply call somebody / we call Paul Hodson and say, "Look, we need a solution for this". And Paul Hodson calls someone in his team to write a solution and I get that back and I put it in, and that's how quickly we had to be in order / of course this was then on a non-political, not important technical topic, but still it needs / it's like in the end phase, everybody is working on everything.“

Unter dem Strich sind die eingeschränkten Zeitressourcen hier als zweiseitiges Schwert zu bezeichnen. Während der Zeitdruck einerseits eine Einigung erleichtert (und eventuell sogar erst ermöglicht) hat, wurde auf der anderen Seite eine weiter- und tiefergehende inhaltliche Debatte zu zahlreichen Fragen verhindert.

## Literaturverzeichnis<sup>332</sup>

- Abromeit, H. 2004. Die Messbarkeit von Demokratie: Zur Relevanz des Kontexts. *Politische Vierteljahresschrift* 45(1), 73-93.
- Ackerman, B. A. & Fishkin, J. S. 2004. *Deliberation Day*. New Haven, Conn. [u.a.]: Yale Univ. Press.
- Almond, G. A. & Powell, G. B. 1978. *Comparative Politics: System, Process, and Policy*. 2. Aufl. Boston: Little, Brown. (The Little, Brown series in comparative politics).
- Alston, L. J. 2008. The "Case" for Case Studies in New Institutional Economics, in Brousseau, E. & Glachant, J.-M. (Hg.): *New Institutional Economics: A Guidebook*. Cambridge, UK, New York: Cambridge University Press, 103–121.
- Anable, J., Lane, B. & Kelay, T. 2006. *Review of Public Attitudes to Climate Change and Transport: Summary Report*. URL: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dft.gov.uk/adobepdf/163944/A\\_review\\_of\\_public\\_attitude1.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dft.gov.uk/adobepdf/163944/A_review_of_public_attitude1.pdf) [Stand 2015-04-19].
- Anger, N., u.a. 2007. *Competitiveness Effects of Trading Emissions and Fostering Technologies to Meet the EU Kyoto Targets: A Quantitative Economic Assessment*. Luxembourg: Publications Office. (Industrial Policy and Economic Reforms Papers, 4). Online im Internet: URL: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/3\\_indpol/doc/2007\\_4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/3_indpol/doc/2007_4_en.pdf) [Stand 2014-11-20].
- Arentsen, M., u.a. 2007. *REALISE-Forum: Final Report*. Enschede. URL: [http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/realise\\_forum\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/realise_forum_final_report.pdf) [Stand 2014-11-19].
- Arjona, R. 2008. Conversion Processes (II): Lignocellulosic Biomass & Biorefinery. Brüssel. URL: [http://www.biofuelstp.eu/plenary/pdf/Arjona\\_Ricardo.pdf](http://www.biofuelstp.eu/plenary/pdf/Arjona_Ricardo.pdf) [Stand 2015-05-27].
- Asselt, H. van 2010. Emissions trading: the enthusiastic adoption of an 'alien' instrument?, in Jordan, A., u.a. (Hg.): *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?* Cambridge, New York: Cambridge University Press, 125–144.
- Auberger, T. & Iszkowski, K. 2007. Democratic Theory and the European Union: Focusing on "Interest" or "Reason"? *Journal of European Integration* 29(3), 271–284.
- Azevedo, R. 2007. Ethanol & Biodiesel in Brazil. Brüssel. URL: [https://web.archive.org/web/20090410142654/http://ec.europa.eu/energy/renewables/events/2007\\_02\\_27\\_bio-fuels\\_standards\\_en.htm](https://web.archive.org/web/20090410142654/http://ec.europa.eu/energy/renewables/events/2007_02_27_bio-fuels_standards_en.htm) [Stand 2015-05-19].
- Bächtiger, A., Steenbergen, M. R. & Niemeyer, S. 2007. Deliberative Democracy: An Introduction. *Swiss Political Science Review* 13(4), 485–496.
- Baker, S. 2006. Environmental Values and Climate Change Policy: Contrasting the European Union and the United States, in Lucarelli, S. & Manners, I. (Hg.): *Values and Principles in European Union Foreign Policy*. London, New York: Routledge. (Routledge Advances in European Politics, 37), 77–96 [Stand 2015-04-19].
- Baldwin, R. & Cave, M. 1999. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Barabas, J. 2004. How Deliberation Affects Policy Opinions. *American Political Science Review* 98(4), 687–701.
- Bartelson, J. 2006. Making Sense of Global Civil Society. *European Journal of International Relations* 12(3), 371–395.
- Bättig, M. B. & Bernauer, T. 2009. National Institutions and Global Public Goods: Are Democracies More Cooperative in Climate Change Policy? *International Organization* 63(2), 281–308.
- Beach, D. & Pedersen, R. B. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beetham, D. 1991. *The Legitimation of Power*. Basingstoke: Macmillan. (Issues in Political Theory).
- Beisheim, M. 2004. *Fit für global governance?: Transnationale Interessengruppenaktivitäten als Demokratisierungspotenzial, am Beispiel Klimapolitik*. Opladen: Leske + Budrich. (Bürgergesellschaft und Demokratie, 16).
- Beisheim, M. & Dingwerth, K. 2008. *Procedural Legitimacy and Private Transnational Governance: Are the Good Ones Doing Better?* (SFB Governance Working Paper). Berlin: SFB 700. URL: [http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/atasp/publikationen/4\\_artikel\\_papiere/137\\_2008\\_MB\\_SFB\\_WP14/sfbgov\\_wp14\\_en.pdf](http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/atasp/publikationen/4_artikel_papiere/137_2008_MB_SFB_WP14/sfbgov_wp14_en.pdf) [Stand 2014-02-13].
- Benedetto, G. 2005. Rapporteurs as Legislative Entrepreneurs: The Dynamics of the Codecision Procedure in Europe's Parliament. *Journal of European Public Policy* 12(1), 67–88.

---

<sup>332</sup> Vereinzelt Publikationen wurden dem Verfasser auf Anfrage zugesandt, weshalb nur wenige Angaben über sie vorliegen. Sämtliche dieser Veröffentlichungen können beim Verfasser angefragt werden.

- Benhabib, S. (Hg.) 1996a. *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. (Princeton Paperbacks).
- Benhabib, S. 1996b. Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy, in Benhabib, S. (Hg.): *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. (Princeton Paperbacks), 67–94.
- Bennett, A. 2004. Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages, in Sprinz, D. F. & Wolinsky-Nahmias, Y. (Hg.): *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 19–55.
- Bennett, A. & Elman, C. 2006. Qualitative research: Recent Developments in Case Study Methods. *Annual Review of Political Science* 9, 455–476.
- Bennett, A. & George, A. L. 1997. Process Tracing in Case Study Research. Harvard. URL: <http://users.polisci.wisc.edu/kritzer/teaching/ps816/ProcessTracing.htm> [Stand 2015-05-08].
- Benz, A. 1998. Postparlamentarische Demokratie?: Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in Greven, M. T. (Hg.): *Demokratie, eine Kultur des Westens?: 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*. Opladen: Leske + Budrich, 201–222.
- Beyers, J. 2004. Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations. *European Union Politics* 5(2), 211–240.
- Beyers, J., Eising, R. & Maloney, W. A. 2008. Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? *West European Politics* 31(6), 1103–1128.
- Bjurulf, B. H. & Elgström, O. 2004. Negotiating Transparency: The Role of Institutions. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 42(2), 249–269.
- Bode, T. 2003. *Die Demokratie verrät ihre Kinder*. Stuttgart, München: Dt. Verl.-Anst. (Zeitgeist).
- Bogner, A. & Menz, W. 2005. Expertenwissen und Forschungspraxis: die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um die Experten: Zur Einführung in ein unübersichtliches Problemfeld, in Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (Hg.): *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 7–30.
- Bohman, J. 1996. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*. Cambridge, Mass [u.a.]: MIT Press. (Studies in Contemporary German Social Thought).
- Bohman, J. 1998. Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy. *Journal of Political Philosophy* 6(4), 400–425.
- Bonazza, B. & Mirabella, W. 2007. International Conference on Biofuel Standards EC – CEN – IFQC. Brüssel. URL: [https://web.archive.org/web/20090410142654/http://ec.europa.eu/energy/renewables/events/2007\\_02\\_27\\_biofuels\\_standards\\_en.htm](https://web.archive.org/web/20090410142654/http://ec.europa.eu/energy/renewables/events/2007_02_27_biofuels_standards_en.htm) [Stand 2015-05-19].
- Boonekamp, L. 2008. The Impact of Biofuels on Global Agricultural Markets. Brüssel. URL: <http://www.oecd.org/agriculture/40104295.pdf> [Stand 2015-05-27].
- Boosting Bio 2006. *Boosting Bioenergy in Europe*. URL: [http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/boosting\\_bio\\_boosting\\_bioenergy\\_in\\_europe.pdf](http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/boosting_bio_boosting_bioenergy_in_europe.pdf) [Stand 2014-11-19].
- Bostock, D. 2002. Coreper Revisited. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 40(2), 215–234.
- Bouwen, P. 2002. Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access. *Journal of European Public Policy* 9(3), 365–390.
- Brand, K.-W. & Fürst, V. 2002. *Bedingungen einer Politik für Nachhaltige Entwicklung: Endbericht*. URL: [http://www.sozial-oekologische-forschung.org/intern/upload/literatur/brand\\_warsewa\\_bed\\_politik\\_nachhaltigk\\_2001.pdf](http://www.sozial-oekologische-forschung.org/intern/upload/literatur/brand_warsewa_bed_politik_nachhaltigk_2001.pdf) [Stand 2014-02-13].
- Brühl, T. 2010. Representing the People? NGOs in International Negotiations, in Steffek, J. & Hahn, K. (Hg.): *Evaluating Transnational NGOs: Legitimacy, Accountability, Representation*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire [England], New York: Palgrave Macmillan, 181–199.
- Butler, L. & Neuhoff, K. 2008. Comparison of Feed-in tariff, Quota and Auction Mechanisms to Support Wind Power Development. *Renewable Energy* 33(8), 1854–1867.
- Cabral, M. T. 2006. Biofuels: A Brazilian Perspective. Brüssel. URL: [http://www.europarl.europa.eu/hearings/20060601/itre/cabral\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/20060601/itre/cabral_en.pdf) [Stand 2015-05-19].
- Cahill, B. 2007. European Biofuels Standards & Regulations. Brüssel. URL: [https://web.archive.org/web/20090410142654/http://ec.europa.eu/energy/renewables/events/2007\\_02\\_27\\_biofuels\\_standards\\_en.htm](https://web.archive.org/web/20090410142654/http://ec.europa.eu/energy/renewables/events/2007_02_27_biofuels_standards_en.htm) [Stand 2015-05-19].
- Cameron, F. 2007. *An introduction to European Foreign Policy*. London, New York: Routledge.
- Capros, P., u.a. 2008. *Model-based Analysis of the 2008 EU Policy Package on Climate Change and Renewables: Report to DG ENV*. URL: [http://ec.europa.eu/clima/policies/package/docs/analysis\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/package/docs/analysis_en.pdf) [Stand 2014-11-20].
- CEER 2008. *The Green Package – Proposed EU ETS and Renewables Directives: A CEER Position Paper. C08-SDE-02-06*. Brüssel. URL: [http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER\\_HOME/EER\\_PUBLICATIONS/CEER\\_PAPERS/Cross-Sectoral/2008/C08-SDE-02-06\\_GreenPackage\\_Public\\_27-May-08.pdf](http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Cross-Sectoral/2008/C08-SDE-02-06_GreenPackage_Public_27-May-08.pdf) [Stand 2015-07-17].

- Chacartegui, M., u.a. 2007. *BIOScopes: Blending Ethanol in Diesel. Final Report for Lot 3b of the Bioscopes Project*. URL: <http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/doc/standard/lot3b.pdf> [Stand 2014-10-08].
- Chalmers, D., u.a. 2006. *European Union law*. 1. Aufl. Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press.
- Chambers, S. 2003. Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science* 6(1), 307–326.
- Chambers, S. 2004. Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation. *Journal of Political Philosophy* 12(4), 389–410.
- Chambers, S. 2005. Measuring Publicity's Effect: Reconciling Empirical Research and Normative Theory. *Acta Politica* 40(2), 255–266.
- Chapman, J. 2004. *System Failure: Why Governments Must Learn to Think Differently*. 2. Aufl. London: Demos.
- Charnovitz, S. 2006. Accountability of Nongovernmental Organizations in Global Governance, in Jordan, L. & Tuijl, P. van (Hg.): *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*. London, Sterling, VA: Earthscan, 21–41.
- Clerck-Sachsse, J. de & Hagemann, S. 2007. *Old Rules, New Game: Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement*. (CEPS Special Reports). URL: <http://aei.pitt.edu/11754/1/1470.pdf> [Stand 2015-07-17].
- Coenraads, R., u.a. 2008. *PROGRESS: Promotion and Growth of Renewable Energy Sources and Systems*. Utrecht. URL: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2008\\_03\\_progress.pdf](http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2008_03_progress.pdf) [Stand 2014-11-17].
- Coenraads, R., Voogt, M. & Morotz, A. 2006. *OPTRES Report (D8 report): Analysis of Barriers for the Development of Electricity Generation From Renewable Energy Sources in the EU-25*. Utrecht. URL: [http://www.optres.fhg.de/results/OPTRES\\_D8\\_barriers.pdf](http://www.optres.fhg.de/results/OPTRES_D8_barriers.pdf) [Stand 2014-11-17].
- Cohen, J. 1996. Procedures and Substance in Deliberative Democracy, in Benhabib, S. (Hg.): *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. (Princeton Paperbacks), 95–119.
- Cohen, J. & Rogers, J. 1995. Secondary Associations and Democratic Governance, in Cohen, J., Rogers, J. & Wright, E. O. (Hg.): *Associations and Democracy*. London, New York: Verso, 236–267.
- Cohen, J. & Sabel, C. 2003. Sovereignty and Solidarity: EU and US, in Zeitlin, J. & Trubek, D. M. (Hg.): *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. Oxford, New York: Oxford University Press, 345–375.
- Collier, D. 1995. Translating Quantitative Methods for Qualitative Researchers: The Case of Selection Bias. *American Political Science Review* 89(2), 461–466.
- Collins, K. J. 2008. *The Role of Biofuels and Other Factors in Increasing Farm and Food Prices: A Review of Recent Developments with a Focus on Feed Grain Markets and Market Prospects*. URL: [http://www.globalbioenergy.org/uploads/media/0806\\_Keith\\_Collins\\_-\\_The\\_Role\\_of\\_Biofuels\\_and\\_Other\\_Factors.pdf](http://www.globalbioenergy.org/uploads/media/0806_Keith_Collins_-_The_Role_of_Biofuels_and_Other_Factors.pdf) [Stand 2015-07-17].
- Copa-Cogeca 2008. *COPA and COGECA Position on the Proposal for a Directive on the Promotion of the Use of Energy From Renewable Sources (COM(2008)19 final)*. BI(08)648:8. Brüssel. URL: <https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAAAhU-KEWjKx8mhjaHHAhXLIiwKHb7ZBXo&url=http%3A%2F%2Fwww.copa-cogeca.be%2FDownload.ashx%3FID%3D379924%26fmt%3Dpdf&ei=UPTJVeTfIsuVsgG-s5fQBw&usq=AFQjCNFyypP2JssRk7ULzUGXDcnKRSa67Q&bvm=bv.99804247,d.bGg&cad=rja> [Stand 2015-07-17].
- Corbett, R., Jacobs, F. & Shackleton, M. 2007. *The European Parliament*. 7. Aufl. London: John Harper.
- Corporate Europe Observatory 2007. *The EU's Agrofuel Folly: Policy Capture by Corporate Interests*. (Briefing paper). URL: <http://archive.corporateeurope.org/agrofuelfolly.html> [Stand 2014-08-26].
- Corporate Europe Observatory 2008. *Groups Slam Industry's Agrofuel Plans*. URL: <http://corporateeurope.org/pressreleases/2008/groups-slam-industrys-agrofuel-plans> [Stand 2014-08-27].
- Corporate Europe Observatory 2009a. *Agrofuel Target is Not Sustainable*. URL: <http://corporateeurope.org/pressreleases/2009/agrofuel-target-not-sustainable> [Stand 2014-08-26].
- Corporate Europe Observatory 2009b. *Annex I - EBFTP Members*. Brüssel. URL: [http://corporateeurope.org/sites/default/files/sites/default/files/article/agrofuel\\_research\\_annex\\_i.pdf](http://corporateeurope.org/sites/default/files/sites/default/files/article/agrofuel_research_annex_i.pdf) [Stand 2015-05-27].
- Costenoble, O., u.a. 2008. *BIOScopes: Improvements Needed for the Biodiesel Standard EN 14214. Final Report for Lot 1 of the Bioscopes Project*. URL: <http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/doc/standard/lot1.pdf> [Stand 2014-10-08].
- Crabbé, A. & Leroy, P. 2008. *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*. London, Sterling, VA: Earthscan.
- Cramer, J., u.a. 2006. *Criteria for Sustainable Biomass Production: Final report of the Project Group 'Sustainable production of biomass'*. URL: [http://www.globalbioenergy.org/uploads/media/0607\\_Netherlands\\_Criteria\\_for\\_sustainable\\_biomass\\_production\\_STCF.pdf](http://www.globalbioenergy.org/uploads/media/0607_Netherlands_Criteria_for_sustainable_biomass_production_STCF.pdf) [Stand 2014-11-20].

- Crombez, C. 1997. The Co-Decision Procedure in the European Union. *Legislative Studies Quarterly* 22(1), 97–119.
- Crombez, C. 2000. Codecision: Towards a Bicameral European Union. *European Union Studies* 1(3), 363–368.
- Crutzen, P. J., u.a. 2007. N2O Release from Agro-Biofuel Production Negates Global Warming Reduction by Replacing Fossil Fuels. *Atmospheric Chemistry and Physics Discussions* 7, 11191–11205.
- Curtin, D. 2007. Transparency, Audiences and the Evolving Role of the EU Council of Ministers, in Fossum, J. E. & Schlesinger, P. (Hg.): *The European Union and the Public Sphere: A Communicative Space in the Making?* Milton Park, Abingdon, Oxon, New York: Routledge. (Routledge Studies on Democratizing Europe, 4).
- Dahl, R. A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Conn., [etc.]: Yale University Press.
- Dahl, R. A. 1999. Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View, in Shapiro, I. & Hacker-Cordón, C. (Hg.): *Democracy's Edges*. London, New York: Cambridge University Press. (Contemporary Political Theory), 19–36.
- Darwin, J., Johnson, P. & McAuley, J. 2002. *Developing Strategies for Change*. Harlow: Financial Times Prentice Hall.
- Davies, P. 2001. Spies as Informants: Triangulation and the Interpretation of Elite Interview Data in the Study of the Intelligence and Security Services. *Politics* 21(1), 73–80.
- Dejonckheere, D. 2006. Strategy for Biomass and Biofuels. Brüssel. URL: [http://www.europarl.europa.eu/hearings/20060601/itre/dejonckheere\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/20060601/itre/dejonckheere_en.pdf) [Stand 2015-05-18].
- Delbrück, K. 2008a. The German Biofuel Sustainability Ordinance (BSO): Key Issues: Informal Workshop Sustainability Requirements for Biofuels – German Perspectives. Brüssel. URL: <http://np-net.pbworks.com/f/BMU+%282008%29+Presentation+German+BSO+-+Delbrueck.pdf> [Stand 2008-11-14].
- Delbrück, K. 2008b. Sustainability Criteria & Certification Systems for Bioenergy Workshop German Perspectives. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/energy/res/legislation/doc/sustainability\\_criteria/bmu.pdf](http://ec.europa.eu/energy/res/legislation/doc/sustainability_criteria/bmu.pdf) [Stand 2014-11-14].
- Delli Carpini, M., Lomax Cook, F. & Jacobs, L. R. 2004. Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. *Annual Review of Political Science* 7(1), 315–344.
- DG AGRI 2007. *The Impact of a Minimum 10% Obligation for Biofuel Use in the EU-27 in 2020 on Agricultural Markets: Impact Assessment of the Renewable Energy Roadmap - March 2007. Note to the File*. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/markets/biofuel/impact042007/text\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/markets/biofuel/impact042007/text_en.pdf) [Stand 2014-11-20].
- DG ENV 2007. Environmental Aspects of Bio-Energy Developments: DG ENV. Brüssel.
- DG JRC 2006. *Biofuels in the European Union: A Vision for 2030 and Beyond. Final Report of the Biofuels Research Advisory Council*. URL: [http://ec.europa.eu/research/energy/pdf/biofuels\\_vision\\_2030\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/energy/pdf/biofuels_vision_2030_en.pdf) [Stand 2014-10-08].
- DG TREN 2005. *EU Biomass Action Plan: External Stakeholders Group Meeting. Analysis of the Questionnaire Possible Actions to Promote Bioenergy Market Development in the European Union*. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/energy/res/biomass\\_action\\_plan/doc/results\\_questionnaire\\_esg.pdf](http://ec.europa.eu/energy/res/biomass_action_plan/doc/results_questionnaire_esg.pdf) [Stand 2014-11-12].
- DG TREN 2007. *Biofuel Issues in the New Legislation on the Promotion of Renewable Energy: Public Consultation Exercise, April – May 2007*. URL: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/consultations/doc/2007\\_06\\_04\\_public\\_consultation\\_biofuels.pdf](http://ec.europa.eu/energy/renewables/consultations/doc/2007_06_04_public_consultation_biofuels.pdf) [Stand 2014-11-21].
- Dontenville, A. 2009. The Governance Regime of Biofuels Risk-Risk Trade-offs in the European Union: An Explanatory Study of Factors Shaping Regulatory Content. MA dissertation. University of London.
- Doornbosch, R. & Steenblik, R. 2007. *Round Table on Sustainable Development - Biofuels: Is the Cure Worse than the Disease? SG/SD/RT(2007)3/REV1*. Paris. URL: <http://www.oecd.org/sd-roundtable/39411732.pdf> [Stand 2007-05-23].
- Dresing, T. & Pehl, T. 2013. *Praxisbuch Interview, Transkription und Analyse: Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende*. 5. Aufl. Marburg: Dresing.
- Dryzek, J. 2002. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford Univ. Press. (Oxford Political Theory).
- Dryzek, J. 2007. Theory, Evidence, and the Tasks of Deliberation, in Rosenberg, S. W. (Hg.): *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* Basingstoke [England], New York: Palgrave Macmillan, 237–250.
- Earnshaw, D. & Judge, D. 1997. The Life and Times of the European Union's Co-operation Procedure. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 35(4), 543–564.
- EBTP 2008. *Strategic Research Agenda & Strategy Deployment Document*. Newbury: CPL Press.
- EBTP 2015. *European Biofuels Technology Platform (EBTP) - An Overview: Structure of the European Biofuels Technology Platform*. URL: <http://www.biofuelstp.eu/overview.html> [Stand 2015-05-23].

- Edwards, R., u.a. 2008. *Biofuels in the European Context: Facts and Uncertainties*. URL: [https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/jrc\\_biofuels\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/jrc_biofuels_report.pdf) [Stand 2014-11-20].
- Egger, C. & Zervos, A. 2006. *Renewable Heating and Cooling: Draft Forum Opinion*.
- Eichener, V. 2000. *Das Entscheidungssystem der Europäischen Union: Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Eickhout, B. 2008. *Striving for Biofuels: Impacts on Land Use and Food Security*. PE 405.379. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/405379/IPOL-AGRI\\_NT%282008%29405379\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/405379/IPOL-AGRI_NT%282008%29405379_EN.pdf) [Stand 2008-09-26].
- Eising, R. 2004a. Die Zugang von Interessengruppen zu den Organen der Europäischen Union: Eine organisationstheoretische Analyse. *Politische Vierteljahresschrift* 45(4), 494-518.
- Eising, R. 2004b. Multilevel Governance and Business Interests in the European Union. *Governance* 17(2), 211-245.
- Eising, R. 2008. Interest Groups in EU Policy-Making. *Living Reviews in European Governance* 3(4).
- Elster, J. 2002a. Deliberation and Constitution Making, in Elster, J. (Hg.): *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy), 97-122.
- Elster, J. (Hg.) 2002b. *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy).
- Elster, J. 2002c. Introduction, in Elster, J. (Hg.): *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy), 8.
- Energy Economics Group (EEG). *Futures-e Project: Description*. Wien. URL: <http://www.futures-e.org/project.php> [Stand 2015-05-15].
- EP o.D. *Die Legislativbefugnis: Das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren*. URL: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/20150201PVL00004/Legislativbefugnis> [Stand 2015-04-28].
- EP 2005. *Erneuerbare Energieträger: Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Anteil der erneuerbaren Energieträger in der EU und Vorschlägen für konkrete Maßnahmen (2004/2153(INI))*. P6\_TA(2005)0365. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0365+0+DOC+XML+V0//DE> [Stand 2014-10-08].
- EP 2006a. *Heizen und Kühlen aus erneuerbaren Energiequellen: Entschließung des Europäischen Parlaments mit Empfehlungen an die Kommission zu Heizen und Kühlen aus erneuerbaren Energiequellen (2005/2122(INI))*. P6\_TA(2006)0058. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+TA+P6-TA-2006-0058+0+DOC+PDF+V0//DE> [Stand 2014-10-08].
- EP 2006b. *Plenardebatten: Heizen und Kühlen aus erneuerbaren Energiequellen. Verfahren: 2005/2122(INI)*. Straßburg. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20060214&secondRef=ITEM-006&language=DE&ring=A6-2006-0020> [Stand 2015-05-09].
- EP 2006c. *Bericht über die Förderung von Anbaupflanzen für andere als Nahrungs- oder Futtermittelzwecke (2004/2259(INI))*. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2006-0040&language=DE> [Stand 2015-05-19].
- EP 2006d. *Förderung von Anbaupflanzen für andere als Nahrungs- oder Futtermittelzwecke: Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Förderung von Anbaupflanzen für andere als Nahrungs- oder Futtermittelzwecke (2004/2259(INI))*. P6\_TA(2006)0116. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+TA+P6-TA-2006-0116+0+DOC+PDF+V0//DE> [Stand 2014-10-08].
- EP 2006e. *Plenardebatten: Stimmerklärungen*. Brüssel. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20060323+ITEM-012+DOC+XML+V0//DE> [Stand 2015-05-19].
- EP 2006f. *Plenardebatten: Förderung von Anbaupflanzen für andere als Nahrungs- oder Futtermittelzwecke (2004/2259(INI))*. Brüssel. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20060323&secondRef=ITEM-006&language=DE&ring=A6-2006-0040> [Stand 2015-05-19].
- EP 2006g. *Biomasse und Biokraftstoffe: Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Strategie für Biomasse und Biokraftstoffe (2006/2082(INI))*. P6\_TA(2006)0604. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0604+0+DOC+XML+V0//DE> [Stand 2014-10-08].
- EP 2006h. *Europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie – Grünbuch: Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Thema „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“ – Grünbuch (2006/2113(INI))*. P6\_TA(2006)0603. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0603+0+DOC+XML+V0//DE> [Stand 2014-09-26].
- EP 2006i. *Plenardebatten: Europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie – Grünbuch – Strategie für Biomasse und Biokraftstoffe – Unterstützungsinstrument im Bereich der nuklearen Sicherheit und Sicherung*. Straßburg. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20061214+ITEM-003+DOC+XML+V0//DE> [Stand 2015-05-18].

- EP 2007a. *Vermittlungsverfahren und Mitentscheidung: Ein Leitfaden zur Arbeit des Parlaments als Teil der Rechtsetzungsinanz.* URL: [http://www.europarl.de/resource/static/files/parlament\\_arbeitsweise/guide\\_de.pdf](http://www.europarl.de/resource/static/files/parlament_arbeitsweise/guide_de.pdf) [Stand 2014-04-27].
- EP 2007b. *Plenardebatten: Fahrplan für erneuerbare Energien in Europa. 2007/2090(INI).* Straßburg. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20070924&secondRef=ITEM-016&language=DE&ring=A6-2007-0287> [Stand 2015-05-21].
- EP 2007c. *Fahrplan für erneuerbare Energien in Europa: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. September 2007 zu dem Fahrplan für erneuerbare Energiequellen in Europa (2007/2090(INI)). P6\_TA(2007)0406.* URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0406+0+DOC+XML+V0//DE> [Stand 2014-10-08].
- EP 2008a. *Draft Report on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources (COM(2008)0019 – C6-0046/2008 – 2008/0016(COD)): Committee on Industry, Research and Energy. PR\722155EN.* URL: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/pr/722/722155/722155en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/722/722155/722155en.pdf) [Stand 2015-05-28].
- EP 2008b. *Änderungsanträge 260 - 418: Entwurf eines Berichts. AM728453DE.*
- EP 2008c. *Änderungsanträge 419 - 536: Entwurf eines Berichts. AM730535DE.*
- EP 2008d. *Änderungsanträge 537 - 699: Entwurf eines Berichts. AM730537DE.*
- EP 2008e. *Änderungsanträge 700 - 876: Entwurf eines Berichts. AM731121DE.*
- EP 2008f. *Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (KOM(2008)0019 – C6-0046/2008 – 2008/0016(COD)). RR\744677DE.*
- EP 2009. *Record of Activities during the 6th Legislative Term (July 2004 – Mai 2009).* URL: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200909/20090902ATT60107/20090902ATT60107EN.pdf> [Stand 2014-09-23].
- Epp, C. & Lutz, A. 2007. *Setting Verifiable Targets for RES-H: K4RES-H Project.* München. URL: [http://www.erec.org/fileadmin/erec\\_docs/Projcet\\_Documents/K4\\_RES-H/D5.pdf](http://www.erec.org/fileadmin/erec_docs/Projcet_Documents/K4_RES-H/D5.pdf) [Stand 2014-11-20].
- EREC 2007. *Renewable Heating Action Plan for Europe: K4RES-H Project.* Brüssel. URL: [http://www.erec.org/fileadmin/erec\\_docs/Documents/Publications/RES-H\\_plan\\_action\\_12\\_01\\_07.pdf](http://www.erec.org/fileadmin/erec_docs/Documents/Publications/RES-H_plan_action_12_01_07.pdf) [Stand 2014-11-20].
- Eriksen, E. O. 2003. Integration and the Quest for Consensus - On the Micro-Foundation of Supranationalism, in Eriksen, E. O., Joerges, C. & Neyer, J. (Hg.): *European Governance, Deliberation and the Quest for Democratisation.* (ARENA Report, 2), 159–225.
- Eriksen, E. O. 2007. Democratic Legitimacy – Working Agreement or Rational Consensus?, in Skirbekk, G., Gilje, N. & Grimen, H. (Hg.): *Discursive Modernity: Festschrift to Professor Gunnar Skirbekk on the Occasion of his Seventieth Birthday.* Oslo: Universitetsforlaget, 92–115.
- Eriksen, E. O. 2009. *The Unfinished Democratization of Europe.* Oxford: Oxford Univ. Press.
- Eriksen, E. O. & Fossum, J. E. 2000. *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation?* London: Routledge.
- Eriksen, E. O. & Weigård, J. 2004. *Understanding Habermas: Communicative Action and Deliberative Democracy.* London, New York: Continuum.
- Estlund, D. 1997. Beyond Fairness and Deliberation, in Bohman, J. & Rehg, W. (Hg.): *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics.* Cambridge, Mass.: MIT Press, 173–204.
- E-TRACK 2007. *A European Tracking System for Electricity (E-TRACK): Summary Slides.* URL: [http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/e-track\\_summary\\_slides.pdf](http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/e-track_summary_slides.pdf) [Stand 2014-11-17].
- EU 2001. *Richtlinie zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt. 2001/77/EG.* URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0077&from=DE> [Stand 2015-04-19].
- EU 2003a. *Richtlinie zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor. 2003/30/EG.* URL: <http://www.ebb-eu.org/legis/OJ%20promotion%20GER.pdf> [Stand 2015-04-19].
- EU 2003b. *Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates. 2003/87/EG.* URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0087&from=EN> [Stand 2015-04-19].
- EU 2004. *Richtlinie über die Förderung einer am Nutzwärmebedarf orientierten Kraft-Wärme-Kopplung im Energiebinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG. 2004/8/EG.* URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:052:0050:0060:DE:PDF> [Stand 2015-04-19].
- EU 2008. *Directive Concerning Integrated Pollution Prevention and Control. 2008/1/EC.* URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:024:0008:0029:en:PDF> [Stand 2015-04-19].

- EU 2009a. *Entscheidung über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020.* 406/2009/EG. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0136:0148:DE:PDF> [Stand 2015-07-17].
- EU 2009b. *Richtlinie über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006.* 2009/31/EG. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0114:0135:de:PDF> [Stand 2015-04-19].
- EU 2009c. *Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten.* 2009/29/EG. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0063:0087:de:PDF> [Stand 2015-04-19].
- EU 2009d. *Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG.* 2009/28/EG. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:DE:PDF> [Stand 2015-04-19].
- EU 2009e. *Verordnung zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen.* Verordnung (EG) Nr. 443/2009. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0443&from=EN> [Stand 2015-04-19].
- EU 2009f. *Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte.* 2009/125/EG. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:285:0010:0035:de:PDF> [Stand 2015-04-19].
- EU 2010a. *Richtlinie über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen.* 2010/30/EU. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0001:0012:DE:PDF> [Stand 2015-04-19].
- EU 2010b. *Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden.* 2010/31/EU. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:DE:PDF> [Stand 2015-04-19].
- EU 2012. *Richtlinie zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG.* 2012/27/EU. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0001:0056:DE:PDF> [Stand 2015-04-19].
- EUCAR, CONCAWE & JRC 2007. *Well-to-Wheels Report: Version 2c.* URL: [http://iet.jrc.ec.europa.eu/sites/about-jec/files/documents/WTW\\_Report\\_010307.pdf](http://iet.jrc.ec.europa.eu/sites/about-jec/files/documents/WTW_Report_010307.pdf) [Stand 2014-11-12].
- EU-Info o.D. *Vertrag von Lissabon: Wichtigste Änderungen.* URL: <http://www.eu-info.de/europa/eu-vertraege/Vertrag-Lissabon/aenderungen/> [Stand 2015-04-27].
- EurActiv 2007. *Energy Green Paper: What Energy Policy for Europe?* Brüssel. URL: <http://www.euractiv.com/energy/energy-green-paper-energy-policy-europe/article-154790> [Stand 2015-05-19].
- EurActiv 2008a. *Deal Secured on Ambitious EU Renewables Law.* Brüssel. URL: <http://www.euractiv.com/energy/deal-secured-ambitious-eu-renewa-news-220925> [Stand 2015-05-15].
- EurActiv 2008b. *EU States Handed Ambitious Renewable Energy Targets.* Brüssel. URL: <http://www.euractiv.com/energy/eu-states-handed-ambitious-renew-news-219251> [Stand 2015-05-23].
- EurActiv 2008c. *Wrap-up: Reactions to EU Climate and Energy Package.* Brüssel. URL: <http://www.euractiv.com/climate-change/wrap-reactions-eu-climate-energy-news-219302> [Stand 2015-05-15].
- EurActiv 2009. *Energy and Climate Change: Towards an Integrated EU Policy.* Brüssel. URL: <http://www.euractiv.com/energy/energy-climate-change-integrated-links dossier-188405?display=normal> [Stand 2015-05-14].
- EURELECTRIC 2008. *Position Paper on the Commission's Proposal for a New EU Directive on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources.* Brüssel. URL: <http://www.eurelectric.org/media/43433/eurelectricrespfinal1542008-2008-030-0296-2-.pdf> [Stand 2015-07-17].
- Europäischer Rat 2006. *European Council 23/24 March 2006. 7775/1/06 REV 1.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7775-2006-REV-1/en/pdf> [Stand 2015-05-19].
- European Energy and Transport Forum o.D. *Proposals for Commission: Priorities in the Field of Energy and Transport (2005-2009). Contributions from Forum Members.* URL: [http://ec.europa.eu/dgs/energy\\_transport/forum/works/doc/2004\\_04\\_27\\_contributions\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/forum/works/doc/2004_04_27_contributions_final_en.pdf) [Stand 2015-07-17].
- Fairbrass, J. & Jordan, A. 2001. European Union Environmental Policy and the UK Government: A Passive Observer or a Strategic Manager? *Environmental Politics* 10(2), 1–21.
- Fargione, J., u.a. 2008. Land Clearing and the Biofuel Carbon Debt. *Science* 319(5867), 1235–1238.
- Farrell, H. & Héritier, A. 2003a. Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe. *Governance* 16(4), 577–600.

- Farrell, H. & Héritier, A. 2003b. *The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS). (Reports / Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 7).
- FAZ 2015. Biosprit macht Menschen hungrig 30. Januar. Online im Internet: URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/wri-studie-biosprit-foerderung-ist-der-falsche-weg-13398422.html> [Stand 2015-07-07].
- Felby, C. 2006. 2nd Generation Bioethanol: Where is Europe? Brüssel. URL: [http://www.europarl.europa.eu/hearings/20060601/itre/felby\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/20060601/itre/felby_en.pdf) [Stand 2015-05-18].
- Fischer, F. 2007. Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments, in Fischer, F., Miller, G. J. & Sidney, M. S. (Hg.): *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: Taylor & Francis. (Public Administration and Public Policy, 125), 223–236.
- Føllesdal, A. & Hix, S. 2006. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 44(3), 533–562.
- Forst, R. 2001. The Rule of Reasons: Three Models of Deliberative Democracy. *Ratio Juris* 14(4), 345–378.
- Fouilleux, E., Maillard, J. d. & Smith, A. 2005. Technical or Political? The Working Groups of the EU Council of Ministers. *Journal of European Public Policy* 12(4), 609–623.
- Fouquet, D. 2007. *Feed-in in Europe under Concrete Threat from Commission*. Brüssel. URL: [http://www.folkcenter.dk/mediafiles/folkcenter/pdf/E\\_R\\_E\\_F\\_appeal\\_for\\_feed-in.pdf](http://www.folkcenter.dk/mediafiles/folkcenter/pdf/E_R_E_F_appeal_for_feed-in.pdf) [Stand 2015-05-23].
- Fouquet, D. & Johansson, T. B. 2008. European Renewable Energy Policy at Crossroads - Focus on Electricity Support Mechanisms. *Transition towards Sustainable Energy Systems* 36(11), 4079–4092.
- French Presidency 2008. *Informal Meetings of the Environment and Energy Ministers: Main Results*. URL: [http://archive-ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-07\\_2008/PFUE-05.07.2008/pid/3487.html](http://archive-ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-07_2008/PFUE-05.07.2008/pid/3487.html) [Stand 2015-05-14].
- Friedrich, D. 2007. *Old Wine in New Bottles?: The Actual and Potential Contribution The Actual and Potential Contribution of Civil Society Organisations to Democratic Governance in Europe*. (RECON Online Working Paper). URL: <http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/Treaties/Library%20%28Since%20June%202007/Friedrich%202007.pdf> [Stand 2011-11-07].
- Friedrich, D. 2008. Democratic Aspiration Meets Political Reality: Participation of Organized Civil Society in Selected European Policy Processes, in Steffek, J., Kissling, C & Nanz, P. (Hg.): *Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?* Basingstoke England, New York: Palgrave Macmillan, 140–165.
- Fung, A. & Cohen, J. 2004. Radical Democracy. *Swiss Journal of Political Science* 10(4).
- Fung, A. & Wright, E. O. 2003. Countervailing Power in Empowered Participatory Governance, in Fung, A. & Wright, E. O. (Hg.): *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso. (The Real Utopias Project, 4), 259–290.
- Funtowicz, S. O. & Ravetz, J. R. 1991. A New Scientific Methodology for Global Environmental Issues, in Costanza, R. & Wainger, L. (Hg.): *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability*. New York: Columbia University Press, 137–152.
- Futterlieb, M. & Mohns, T. 2009. Erneuerbare Energien-Politik in der EU: Der Politikprozess zur Richtlinie 2009/28/EG: Harmonisierung, Akteure, Einflussnahme. Freie Universität Berlin. URL: [http://userpage.fu-berlin.de/mtfutt/Futterlieb\\_Mohns\\_EE\\_Politik\\_EU\\_2009\\_28\\_EG.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/mtfutt/Futterlieb_Mohns_EE_Politik_EU_2009_28_EG.pdf) [Stand 2015-07-17].
- Gaus, G. F. 1996. *Justificatory Liberalism: An Essay on Epistemology and Political Theory*. New York: Oxford University Press.
- Geddes, B. 2003. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press. (Analytical Perspectives on Politics).
- Gehring, T. & Kerler, M. 2008. Institutional Stimulation of Deliberative Decision-Making: Division of Labour, Deliberative Legitimacy and Technical Regulation in the European Single Market. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 46(5), 1001–1023.
- George, A. L. & Bennett, A. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Mass: MIT.
- Gerring, J. 2004. What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review* 61(2), 341–354.
- Gerring, J. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.
- Gerstenberg, O. & Sabel, C. 2002. Directly-Deliberative Polyarchy: An Institutional Ideal for Europe?, in Jørges, C. & Dehousse, R. (Hg.): *Good Governance in Europe's Integrated Market*. Oxford, New York: Oxford University Press. (The Collected Courses of the Academy of European Law, Bd. v. 11/2Bd).
- Gläser, J. & Laudel, G. 2006. *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Goertz, G. 2006. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press.

- Grande, E. 2000. Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems, in Grande, E. & Jachtenfuchs, M. (Hg.): *Wie problemlösungsfähig ist die EU?: Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos, 11–29.
- Greenwood, J. 2007. Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union. *British Journal of Political Science* 37(2), 333–357.
- Greenwood, J. 2010. Regulating NGO Participation in the EU: A De-Facto Accreditation System Built on 'Representativeness?', in Steffek, J. & Hahn, K. (Hg.): *Evaluating Transnational NGOs: Legitimacy, Accountability, Representation*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire [England], New York: Palgrave Macmillan, 200–219.
- Grethe, H., Deppermann, A. & Marquardt, S. 2013. *Biofuels: Effects on Global Agricultural Prices and Climate Change*. URL: [https://www.boell.de/sites/default/files/biofuels\\_disk\\_papier2.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/biofuels_disk_papier2.pdf) [Stand 2015-07-07].
- Greven, M. T. 2000. Can the European Union Finally Become a Democracy?, in Greven, M. T. & Pauly, L. W. (Hg.): *Democracy Beyond the State?: The European Dilemma and the Emerging Global Order*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield. (Governance in Europe), 35–62.
- Gupta, J. & Grubb, M. (Hg.) 2000. *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?* Dordrecht, Boston: Kluwer Academic. (Environment & policy, 27).
- Gutmann, A. & Thompson, D. F. 2004. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Haas, P. M. 1992. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization* 46(1), 1–35.
- Habermas, J. 1998a. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. 1. Aufl. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Habermas, J. 1998b. *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp. (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, 1361).
- Habermas, J. 2006. Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. *Communication Theory* 16(4), 411–426.
- Häge, F. M. & Kaeding, M. 2007. Reconsidering the European Parliament's Legislative Influence: Formal vs. Informal Procedures. *Journal of European Integration* 29(3), 341–361.
- Hamelinck, C., u.a. 2007. *BIOScopes: Fatty Acid Ethyl Esters. Final Report for Lot 3a of the Bioscopes Project*. URL: <http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/doc/standard/lot3a.pdf> [Stand 2014-10-08].
- Hamelinck, C., u.a. 2012. *Renewable Energy Progress and Biofuels Sustainability: Report for the European Commission. ENER/C1/463-2011-Lot2*. URL: <http://decarboni.se/sites/default/files/publications/115618/renewable-energy-progress-biofuels-sustainability.pdf> [Stand 2015-07-17].
- Handelsblatt 2005. *Aus für hohe Garantiepreise bei Zuckerrüben*. URL: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/reform-des-eu-zuckermarktes-aus-fuer-hohe-garantiepreise-bei-zuckerrueben/2580364.html> [Stand 2015-05-09].
- Hansch, F. 2015. *The Influence of Democratic Quality on Climate Change: A Comparative Study of Climate Policies in Established Democracies*. Dissertation. Universität Duisburg-Essen.
- Harrabin, R. 2008. *EU Rethinks Biofuels Guidelines*. URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7186380.stm> [Stand 2015-05-23].
- Harrison, A. 2008. *Initial Reactions to the Proposed EU Renewable Energy Directive*.
- Harrison, P. & La Hamaide, S. d. 2008. *UPDATE 2-Britain stands by EU biofuels 2020 target -diplomat*: Reuters. URL: <http://uk.reuters.com/article/2008/07/16/biofuels-oecd-idUKL1676320820080716> [Stand 2014-09-02].
- Haug, C. & Jordan, A. 2010. Burden Sharing: Distributing Burdens or Sharing Efforts?, in Jordan, A., u.a. (Hg.): *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?* Cambridge, New York: Cambridge University Press, 83–103.
- Hayes-Renshaw, F. & Wallace, H. 2006. *The Council of Ministers*. 2. Aufl. Houndmills [England], New York: Palgrave Macmillan. (The European Union Series).
- Heggli, R. 2010. Evaluating NGOs: A Practitioner's Perspective, in Steffek, J. & Hahn, K. (Hg.): *Evaluating Transnational NGOs: Legitimacy, Accountability, Representation*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire [England], New York: Palgrave Macmillan, 245–256.
- Heins, V. 2005. Mächtige Zwerge, umstrittene Riesen. NGOs als Partner und Gegenspieler transnationaler Unternehmen und internationaler Organisationen, in Brunnengräber, A., Klein, A. & Walk, H. (Hg.): *NGOs im Prozess der Globalisierung: Mächtige Zwerge, umstrittene Riesen*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung. (Schriftenreihe, 400), 172–211.
- Heinz, A. 2005. *EU Biomass Action Plan: External Stakeholders Group Meeting. Minutes of the Meeting*. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/energy/res/biomass\\_action\\_plan/doc/esg\\_meeting\\_minutes\\_v2.pdf](http://ec.europa.eu/energy/res/biomass_action_plan/doc/esg_meeting_minutes_v2.pdf) [Stand 2014-11-12].
- Heinz, A. 2007. *Second Expert Meeting on National Biomass Actions Plans: Minutes of the Meeting*. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/doc/check-if-2-del/2007\\_march.zip](http://ec.europa.eu/energy/renewables/doc/check-if-2-del/2007_march.zip) [Stand 2014-11-12].

- Heisenberg, D. 2005. The Institution of 'Consensus' in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council. *European Journal of Political Research* 44(1), 65–90.
- Hendricks, D. & Perrot, R. 2008. EU Directive: Trading Places. *Renewable Energy Focus* 20. Mai. Online im Internet: URL: <http://www.renewableenergyfocus.com/view/904/eu-directive-trading-places/> [Stand 2014-09-02].
- Héritier, A. 1999. Elements of Democratic Legitimation in Europe: An Alternative Perspective. *Journal of European Public Policy* 6(2), 269–282.
- Hibbing, J. R. & Theiss-Morse, E. 2002. *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge, New York: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in Political Psychology and Public Opinion).
- High Level Group on Competitiveness, Energy and the Environment 2007. *Fourth Report: Ensuring Future Sustainability and Competitiveness of European Enterprises in a Low Carbon and Resource Constrained World*. URL: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/environment/hlg/june\\_07/fourth\\_report\\_11\\_06\\_2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/environment/hlg/june_07/fourth_report_11_06_2007_en.pdf) [Stand 2015-05-21].
- Hildingsson, R., Stripple, J. & Jordan, A. 2010. Renewable Energies: A Continuing Balancing Act?, in Jordan, A., u.a. (Hg.): *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?* Cambridge, New York: Cambridge University Press, 103–124.
- Hisschemöller, M., u.a. (Hg.) 2001. *Knowledge, Power and Participation in Environmental Policy Analysis*. New Brunswick, N.J: Transaction Publishers.
- Hodson, P. 2007. EU Policy and Targets for Biofuels: Symposium on Fuel Standards and Regulation. Brüssel. URL: [https://web.archive.org/web/20090410142654/http://ec.europa.eu/energy/renewables/events/2007\\_02\\_27\\_biofuels\\_standards\\_en.htm](https://web.archive.org/web/20090410142654/http://ec.europa.eu/energy/renewables/events/2007_02_27_biofuels_standards_en.htm) [Stand 2015-05-19].
- Höhne, N., u.a. 2010. *Climate Policy Tracker for the European Union: Methodology. Technical paper*.
- Höhne, N., u.a. 2011. *Main Report - EU Climate Policy Tracker 2011*. URL: [http://www.climatepolicytracker.eu/full\\_report\\_registration](http://www.climatepolicytracker.eu/full_report_registration) [Stand 2012-07-28].
- Holzinger, K. 2004. Bargaining Through Arguing: An Empirical Analysis Based on Speech Act Theory. *Political Communication* 21(2), 195–222.
- Holzinger, K., u.a. 2005. *Die Europäische Union: Theorien und Analysekonzepte*. Paderborn: Schöningh. (UTB, 2682).
- Holzinger, K. 2005. *Die Europäische Union: Theorien und Analysekonzepte*. Paderborn: Schöningh. (Studien-schwerpunkte Politikwissenschaft, 2682).
- Höreth, M. 2001. *The European Commission's White Paper on Governance: A 'Tool-Kit' for Closing the Legitimacy Gap of EU Policymaking?* (ZEI Discussion Paper). URL: [http://ec.europa.eu/governance/contrib\\_hoereth\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/contrib_hoereth_en.pdf) [Stand 2015-07-17].
- Howes, P., u.a. 2007. *Biomass and Biofuels: A European Competitive and Innovative Edge*. IP/A/ITRE/ST/2006-12. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2007/385642/IPOL-ITRE\\_ET%282007%29385642\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2007/385642/IPOL-ITRE_ET%282007%29385642_EN.pdf) [Stand 2015-07-17].
- Howes, T. 2008. The European Commission's Renewable Energy Proposal. Brüssel. URL: [http://www.futures-e.org/Final\\_Conference/Futures-E\\_final\\_Howes\\_%28Brussels\\_25112008%29.pdf](http://www.futures-e.org/Final_Conference/Futures-E_final_Howes_%28Brussels_25112008%29.pdf) [Stand 2015-05-15].
- Hue, B. d., u.a. 2008. *Workshop on the Renewable Energy Directive Proposal: Briefing Papers*. IP/A/ITRE/WS/2008-04. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/408545/IPOL-ITRE\\_NT%282008%29408545\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/408545/IPOL-ITRE_NT%282008%29408545_EN.pdf) [Stand 2014-09-23].
- Huitema, D., u.a. 2011. The Evaluation of Climate Policy: Theory and Emerging Practice in Europe. *Policy Sciences* 44(2), 179–198.
- IEA 2005. *Prospects for Hydrogen and Fuel Cells*. Paris: International Energy Agency. (Energy Technology Analysis).
- IEP 2008. *EU Energy Policy Monitoring: Entwicklung des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen*. URL: [http://energy.iep-berlin.de/php/4\\_erneuerbar\\_entwicklung18.php#](http://energy.iep-berlin.de/php/4_erneuerbar_entwicklung18.php#) [Stand 2015-05-14].
- IFIC 2007. *4th Workshop of the International Feed-In Cooperation*. Ljubljana. URL: [http://www.feed-in-cooperation.org/wDefault\\_7/content/4th-workshop/index.php](http://www.feed-in-cooperation.org/wDefault_7/content/4th-workshop/index.php) [Stand 2015-05-21].
- IFIC 2008. *5th Workshop of the International Feed - In Cooperation: Conclusions*. Brüssel. URL: [http://www.feed-in-cooperation.org/images/files/5thWorkshop/conclusions\\_ific\\_brussels.pdf](http://www.feed-in-cooperation.org/images/files/5thWorkshop/conclusions_ific_brussels.pdf) [Stand 2012-07-28].
- Jackman, S. & Sniderman, P. M. 2006. The Limits of Deliberative Discussion: A Model of Everyday Political Arguments. *The Journal of Politics* 68(2), 272–283.
- Jäger, D. 2007. *Characteristics of a Future European Internal Market for RES - E, Based upon the Guarantee of Origin*. Ecofys Netherlands BV im Auftrag der EDF Energies Nouvelles France, E.ON Germany, Vattenfall Sweden.
- Janssen, D. & Kies, R. 2005. Online Forums and Deliberative Democracy. *Acta Politica* 40(3), 317–335.
- Joerges, C. 2007. Democracy and European Integration: A Legacy of Tensions, a Re-conceptualisation and Recent True Conflicts? *EUI Working Papers*(25) [Stand 2015-07-17].

- Joerges, C. & Neyer, J. 1997. From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology. *European Law Journal* 3(3), 273–299.
- Johnson, F. 2008. Biomass Potentials and Transformation Strategies in the EU and Policies for Import: Summary of Recent Analyses Relevant to the Proposed Directive on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources COM(2008) 30, in EP (Hg.): *Workshop - Opportunities for Renewable Energy Development in Europe: Briefing Papers*, 26–39.
- Johnson, F. & Roman, M. 2008. *Biofuels and Sustainability Criteria: Relevant Issues to the Proposed Directive on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources {COM(2008) 30 final}. IP/A/ENVI/ST/2008-10 & 11*. URL: [http://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/biofuels\\_sustainability\\_criteria.pdf](http://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/biofuels_sustainability_criteria.pdf) [Stand 2014-09-23].
- Johnston Conover, P. & Searing, D. D. 2005. Studying 'Everyday Political Talk' in the Deliberative System. *Acta Politica* 40(3), 269–283.
- Jordan, A., u.a. (Hg.) 2010a. *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?* Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Jordan, A., u.a. 2010b. The Evolution of Climate Change Policy in the European Union: A Synthesis, in Jordan, A., u.a. (Hg.): *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?* Cambridge, New York: Cambridge University Press, 186–210.
- Jordan, A., Huitema, D. & Asselt, H. van 2010. Climate Change Policy in the European Union: An Introduction, in Jordan, A., u.a. (Hg.): *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?* Cambridge, New York: Cambridge University Press, 3–26.
- Jordan, A. & Rayner, T. 2010. The Evolution of Climate Policy in the European Union: An Historical Overview, in Jordan, A., u.a. (Hg.): *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?* Cambridge, New York: Cambridge University Press, 52–80.
- Kafsack, H. & Rossbach, H. 2011. E10 ist für die Bauern ein Extrabonus. *Frankfurter Allgemeine* 8. März. Online im Internet: URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/subventionen-e10-ist-fuer-die-bauern-ein-extrabonus-1611393.html> [Stand 2015-05-21].
- Kaphengst, T. & Schlegel, S. 2008. *Sustainable Biofuel Production in Tropical and Subtropical Countries. IP/A/ENVI/ST/2008-13*. URL: [http://www.ecologic.eu/files/events/2013/SC\\_19\\_Workshop\\_Sustainable\\_Biofuel\\_June\\_2008.pdf](http://www.ecologic.eu/files/events/2013/SC_19_Workshop_Sustainable_Biofuel_June_2008.pdf) [Stand 2008-09-26].
- Katz, R. S. & Wessels, B. 1999. *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Kavalov, B. & Peteves, S. D. 2005. *Public Consultation on the EU Biomass Action Plan: Results of the Online Website DG TREN "Questionnaire". From 2 February – 31 March 2005*. URL: [http://ec.europa.eu/energy/res/biomass\\_action\\_plan/doc/results\\_consultation\\_bap.pdf](http://ec.europa.eu/energy/res/biomass_action_plan/doc/results_consultation_bap.pdf) [Stand 2014-11-21].
- Khor, M. 1999. *Civil Society's Interaction with the WTO*. URL: <http://fimforum.org/en/library/MKhor1999.pdf> [Stand 2015-07-17].
- Knill, C. & Lenschow, A. 2003. Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation. *European Integration Online Papers* 7(1).
- KOM o.D.a. *Annex to the Green Paper "A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy": What is at stake - Background document. SEC(2006) 317/2*. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006\\_03\\_08\\_gp\\_working\\_document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_working_document_en.pdf) [Stand 2014-11-24].
- KOM o.D.b. *Commission Response to P6\_TA(2006)0603. SP(2007)0609/1*.
- KOM o.D.c. *Commission Response to P6\_TA(2006)0604. SP(2007)0609/2*. Brüssel. URL: <http://parltrack.eu-wiki.org/dossier/2006/2082%28INI%29> [Stand 2015-05-18].
- KOM o.D.d. *Effort Sharing Decision: 10% Reduction of Emissions from the Non-ETS Sectors*. URL: [http://ec.europa.eu/clima/policies/effort/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/effort/index_en.htm) [Stand 2015-04-19].
- KOM o.D.e. *European Parliament Resolution on the Road Map for Renewable Energy in Europe. SP(2007)5763\_2*. Brüssel.
- KOM o.D.f. *First European Climate Change Programme: A Multi-Stakeholder Consultative Process*. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/first/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/first/index_en.htm) [Stand 2015-04-19].
- KOM o.D.g. *Follow up to the European Parliament Resolution on the Share of Renewable Energies in the EU and Proposals for Concrete Actions. SP(2005)4374-1*.
- KOM o.D.h. *Press Release. P-92-29*. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_P-92-29\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_P-92-29_de.htm) [Stand 2015-05-02].
- KOM o.D.i. *Second European Climate Change Programme*. URL: [http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/second/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/second/index_en.htm) [Stand 2015-04-19].
- KOM o.D.j. *The 2020 Climate and Energy Package*. URL: [http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm) [Stand 2015-04-19].
- KOM 1997. *Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energieträger: Weißbuch für eine Gemeinschaftsstrategie und Aktionsplan. KOM(97)599\_de*. URL: [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com97\\_599\\_de.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com97_599_de.pdf) [Stand 2015-04-19].

- KOM 2000a. *Mitteilung der Kommission: Die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips. KOM (2000) 1*. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:DE:PDF> [Stand 2015-04-19].
- KOM 2000b. *Geschäftsordnung der Kommission. K(2000) 3614*. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000Q3614&from=DE> [Stand 2015-04-30].
- KOM 2001a. *Europäisches Energie- und Verkehrsforum*. Brüssel. URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/european\\_energy\\_policy/l27044\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/l27044_de.htm) [Stand 2015-05-09].
- KOM 2001b. *Beschluss der Kommission zur Einrichtung eines beratenden Ausschusses mit der Bezeichnung „Europäisches Energie- und Verkehrsforum“*. 2001/546/EG. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0546&from=DE> [Stand 2015-05-09].
- KOM 2001c. *European Governance - A White Paper. COM(2001) 428 final*. URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf) [Stand 2005-04-30].
- KOM 2005a. *Public Consultation: The Automotive Regulatory Framework of the Next 10 Years - Contributions*. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/pagesbackground/competitiveness/stakeholder\\_consultation/automotive-regulatory-framework-consultation-contributions\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/pagesbackground/competitiveness/stakeholder_consultation/automotive-regulatory-framework-consultation-contributions_en.pdf) [Stand 2015-05-09].
- KOM 2005b. *The Automotive Regulatory Framework of the Next 10 Years*. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/documents/consultations/2005-next10/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/documents/consultations/2005-next10/index_en.htm) [Stand 2015-05-09].
- KOM 2005c. *Aktionsplan für Biomasse: Mitteilung der Kommission. KOM(2005) 628*. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0628&from=DE> [Stand 2014-11-21].
- KOM 2005d. *Annex to the Communication "The Support for Electricity from Renewable Energy Sources": Impact Assessment. SEC(2005) 1571*. Brüssel. URL: <http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/sek/2005/sek-2005-1571-en.pdf> [Stand 2014-11-24].
- KOM 2005e. *Commission Staff Working Document: Annex to the Communication from the Commission - Biomass Action Plan - Impact Assessment. SEC(2005) 1573*. Brüssel. URL: <http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/sek/2005/sek-2005-1573-en.pdf> [Stand 2015-07-20].
- KOM 2005f. *Förderung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen: Mitteilung der Kommission. KOM(2005) 627*. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0627&from=DE> [Stand 2014-11-21].
- KOM 2006a. *CARS 21: A Competitive Automotive Regulatory System for the 21st Century*. Luxemburg: EURO-OP.
- KOM 2006b. *Commission Staff Working Document: Annex to the Communication from the Commission - An EU Strategy for Biofuels - Impact Assessment. SEC(2006) 142*. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2006/sec\\_2006\\_0142\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2006/sec_2006_0142_en.pdf) [Stand 2014-11-24].
- KOM 2006c. *Eine EU-Strategie für Biokraftstoffe: Mitteilung der Kommission. KOM(2006) 34*. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0034&from=DE> [Stand 2014-11-21].
- KOM 2006d. *Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie: Grünbuch. KOM(2006) 105*. Brüssel. URL: [http://europa.eu/documents/comm/green\\_papers/pdf/com2006\\_105\\_de.pdf](http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_105_de.pdf) [Stand 2014-11-24].
- KOM 2006e. *Summary Report on the Analysis of the Debate on the Green Paper "A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy"*. SEC(2006) 1500. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/energy/strategies/2006/doc/sec\\_2006\\_1500.pdf](http://ec.europa.eu/energy/strategies/2006/doc/sec_2006_1500.pdf) [Stand 2014-11-24].
- KOM 2007a. *Renewable Energy: Moving Towards a Low Carbon Economy*. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/events/2007\\_02\\_27\\_biofuels\\_standards\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/events/2007_02_27_biofuels_standards_en.htm) [Stand 2011-11-04].
- KOM 2007b. *Accompanying Document to the Biofuels Progress Report: Report on the Progress Made in the Use of Biofuels and other Renewable Fuels in the Member States of the European Union. SEC(2006) 1721*. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/energy/energy\\_policy/doc/08\\_biofuels\\_progress\\_report\\_annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/doc/08_biofuels_progress_report_annex_en.pdf) [Stand 2014-11-24].
- KOM 2007c. *Eine Energiepolitik für Europa. KOM(2007) 1*. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0001:FIN:DE:PDF> [Stand 2014-11-24].
- KOM 2007d. *Fahrplan für erneuerbare Energien: Erneuerbare Energien im 21. Jahrhundert: Größere Nachhaltigkeit in der Zukunft. KOM(2006) 848*. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0848&from=DE> [Stand 2014-11-24].
- KOM 2007e. *Fortschrittsbericht Biokraftstoffe: Bericht über die Fortschritte bei der Verwendung von Biokraftstoffen und anderen erneuerbaren Kraftstoffen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. KOM(2006) 845*. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/energy/energy\\_policy/doc/07\\_biofuels\\_progress\\_report\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/doc/07_biofuels_progress_report_de.pdf) [Stand 2014-11-24].

- KOM 2007f. *Renewable Energy Road Map Renewable Energies in the 21st Century: Building a more Sustainable Future: Impact Assessment. SEC(2006) 1719*. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/energy/energy\\_policy/doc/05\\_renewable\\_energy\\_roadmap\\_full\\_impact\\_assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/doc/05_renewable_energy_roadmap_full_impact_assessment_en.pdf) [Stand 2014-11-24].
- KOM 2008a. *20 und 20 bis 2020: Chancen Europas im Klimawandel. KOM(2008) 30*. Brüssel. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2008/0030/COM\\_COM%282008%290030\\_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2008/0030/COM_COM%282008%290030_DE.pdf) [Stand 2014-11-24].
- KOM 2008b. *Document Accompanying the Package of Implementation Measures for the EU's Objectives on Climate Change and Renewable Energy for 2020: Impact Assessment. SEC(2008) 85/3*. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/clima/policies/package/docs/sec\\_2008\\_85\\_ia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/package/docs/sec_2008_85_ia_en.pdf) [Stand 2014-11-24].
- KOM 2008c. *The Support of Electricity from Renewable Energy Sources: Accompanying Document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources. SEC(2008) 57*. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/energy/climate\\_actions/doc/2008\\_res\\_working\\_document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/doc/2008_res_working_document_en.pdf) [Stand 2014-11-24].
- KOM 2008d. *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen. KOM(2008) 19*. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0019:FIN:DE:PDF> [Stand 2014-11-21].
- KOM 2008e. *Document Accompanying the Package of Implementation Measures for the EU's Objectives on Climate Change and Renewable Energy for 2020: Annex to the Impact Assessment. SEC(2008) 85 VOL. II*. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/clima/policies/package/docs/climate\\_package\\_ia\\_annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/package/docs/climate_package_ia_annex_en.pdf) [Stand 2014-11-24].
- KOM 2009. *Verordnung zur Durchführung der Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Elektromotoren. Verordnung (EG) Nr. 640/2009*. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:191:0026:0034:DE:PDF> [Stand 2015-04-19].
- KOM 2010. *Boosting Bioenergy in Europe (BOOSTING BIO)*. URL: <http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/boosting-bio> [Stand 2015-05-19].
- KOM 2011a. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Renewable Energy: Progressing towards the 2020 target. COM(2011) 31 final*. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0031:FIN:EN:PDF> [Stand 2015-05-01].
- KOM 2011b. *Special Eurobarometer 372: Climate Change Report*. URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_372\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_372_en.pdf) [Stand 2012-07-27].
- KOM 2013. *Grünbuch: Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030. COM(2013) 169 final*. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0169:FIN:DE:PDF> [Stand 2015-04-19].
- KOM 2014. *Special Eurobarometer 409: Climate Change Report*. URL: [http://ec.europa.eu/health/healthy\\_environments/docs/ebs\\_409\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/healthy_environments/docs/ebs_409_en.pdf) [Stand 2015-06-06].
- KOM 2015. *Renewable Energy Progress Report. COM(2015) 293 final*. Brüssel. URL: [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4f8722ce-1347-11e5-8817-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4f8722ce-1347-11e5-8817-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF) [Stand 2015-07-20].
- Kottasz, E. 2008a. *Third Meeting on National Biomass Actions Plans: Minutes of the Meeting*. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/doc/check-if-2-del/2008\\_february.zip](http://ec.europa.eu/energy/renewables/doc/check-if-2-del/2008_february.zip) [Stand 2014-11-12].
- Kottasz, E. 2008b. *Criteria for Biomass Sustainability*. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/energy/res/legislation/doc/sustainability\\_criteria/biomass\\_sustainability\\_dgtren.pdf](http://ec.europa.eu/energy/res/legislation/doc/sustainability_criteria/biomass_sustainability_dgtren.pdf) [Stand 2014-11-14].
- Kretschmer, B., Bowyer, Catherine & Buckwell, A. 2012. *EU Biofuel Use and Agricultural Commodity Prices: A Review of the Evidence Base*. London. URL: [http://www.ieep.eu/assets/947/IEEP\\_Biofuels\\_and\\_food\\_prices\\_June\\_2012.pdf](http://www.ieep.eu/assets/947/IEEP_Biofuels_and_food_prices_June_2012.pdf) [Stand 2015-07-07].
- Kruse, J. (Hg.) 2010. *Reader „Einführung in die Qualitative Interviewforschung“*. URL: <http://www.sozio-logie.uni-freiburg.de/kruse> [Stand 2015-05-12].
- Kunze, R. 2006. *BIOFRAC: A Road Transport Perspective (ERTRAC)*. URL: [http://ec.europa.eu/research/energy/pdf/gp/gp\\_events/biofuels/kunze\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/energy/pdf/gp/gp_events/biofuels/kunze_en.pdf) [Stand 2014-10-08].
- Lackmann, J. 2006. *Strategy for Biomass and Biofuels*. Brüssel. URL: [http://www.europarl.europa.eu/hearings/20060601/itre/lackmann\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/20060601/itre/lackmann_en.pdf) [Stand 2015-05-18].
- Lahusen, C. 2003. *Die Politisierung europäischer Politik: Lobbying in der EU. Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 16(3), 80-85.
- Lauber, V. 2004. *REFIT and RPS: Options for a Harmonised Community Framework. Energy Policy* 32(12), 1405-1414.
- Lauber, V. & Toke, D. 2005. *Einspeisetarife sind billiger und effizienter als Quoten-/Zertifikatssysteme: Der Vergleich Deutschland - Großbritannien stellt frühere Erwartungen auf den Kopf. Zeitschrift für neues Energierecht: ZNER* 9(2).
- Lechtenböhmer, S., u.a. 2006. *Security of Energy Supply: The Potential and Reserves of Various Energy Sources, Technologies Furthering Self-reliance and the Impact of Policy Decisions. IP/A/ITRE/ST/2006-*

3. URL: [http://wupperinst.org/uploads/tx\\_wupperinst/ITRE\\_security\\_of\\_energy\\_supply.pdf](http://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/ITRE_security_of_energy_supply.pdf) [Stand 2014-09-23].
- Leeuwen-Jones, R. van 2005. *European Commission/EnR Workshop on Community Action Plan for Biomass*. Brussels.
- Lehmbruch, G. 1998. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. 2. Aufl. Opladen [u.a.]: Westdt. Verl.
- Leopoldina 2013. *Bioenergie – Möglichkeiten und Grenzen: Stellungnahme*. Halle (Saale). URL: [http://www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/2013\\_06\\_Stellungnahme\\_Bioenergie\\_DE.pdf](http://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2013_06_Stellungnahme_Bioenergie_DE.pdf) [Stand 2015-07-07].
- Lewis, J. 2000. The Methods of Community in EU Decision-Making and Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure. *Journal of European Public Policy* 7(2), 261–289.
- Lindemann, M. 2002. Opinion Quality and Policy Preferences in Deliberative Research, in Delli Carpini, M., Huddy, L. & Shapiro, R. Y. (Hg.): *Political Decision-Making, Deliberation and Participation*. Amsterdam, Boston: JAI. (Research in Micropolitics, 6), 195–221.
- Lindgren, K.-O. & Persson, T. 2010. Input and Output Legitimacy: Synergy or Trade-off? Empirical Evidence from an EU Survey. *Journal of European Public Policy* 17(4), 449–467 [Stand 2011-01-25].
- Lipsky, J. 2008. *Commodity Prices and Global Inflation: Remarks by John Lipsky, First Deputy Managing Director, International Monetary Fund, at the Council on Foreign Relations*. New York. URL: <https://www.imf.org/external/np/speeches/2008/050808.htm> [Stand 2015-05-16].
- Londo, H.M, Deurwaarder, E.P & Thuij, E. van 2006. *Review of EU Biofuels Directive Public Consultation Exercise: Summary of the Responses*. Amsterdam. URL: [http://ec.europa.eu/energy/res/legislation/doc/biofuels/contributions/2006\\_08\\_23\\_summary\\_responses.pdf](http://ec.europa.eu/energy/res/legislation/doc/biofuels/contributions/2006_08_23_summary_responses.pdf) [Stand 2014-11-21].
- Lord, C. 2004. *A Democratic Audit of the European Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Lord, C. 2008. *Some Indicators of the Democratic Performance of the European Union and How They Might Relate to the RECON Models*. (RECON Online Working Paper). URL: [http://www.reconproject.eu/main.php/RECON\\_wp\\_0811.pdf?fileitem=5456276](http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_0811.pdf?fileitem=5456276) [Stand 2011-09-07].
- Lord, C. & Beetham, D. 2001. Legitimizing the EU: Is there a 'Post-parliamentary Basis' for its Legitimation? *JCMS: Journal of Common Market Studies* 39(3), 443–462.
- Lord, C. & Magnette, P. 2004. E Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 42(1), 183-202.
- Lösch, B. 2004. *Deliberative Politik: Moderne Konzeptionen von Öffentlichkeit, Demokratie und politischer Partizipation*. 1. Aufl. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Löschel, A. 2008. RES Trading as an Option, in EP (Hg.): *Workshop - Opportunities for Renewable Energy Development in Europe: Briefing Papers*, 17–25.
- Luhmann, N. 1969. *Legitimation durch Verfahren*. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp. (Suhrkamp taschenbuch, 443).
- Macedo, S. 1999. *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. New York: Oxford University Press. (Practical and Professional Ethics Series).
- Majone, G. 1998. Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards. *European Law Journal* 4(1), 5–28.
- Majone, G. 1999. The Regulatory State and its Legitimacy Problems. *West European Politics* 22(1), 1–24.
- Mamadouh, V. & Raunio, T. 2003. The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 41(2), 333–351.
- Maniatis, K. 2007a. Closure of the International Conference by the European Commission. Brüssel. URL: [https://web.archive.org/web/20090410142654/http://ec.europa.eu/energy/renewables/events/2007\\_02\\_27\\_biofuels\\_standards\\_en.htm](https://web.archive.org/web/20090410142654/http://ec.europa.eu/energy/renewables/events/2007_02_27_biofuels_standards_en.htm) [Stand 2015-05-19].
- Maniatis, K. 2007b. EC Policy on Biofuels Specifications. Brüssel. URL: [https://web.archive.org/web/20090410142654/http://ec.europa.eu/energy/renewables/events/2007\\_02\\_27\\_biofuels\\_standards\\_en.htm](https://web.archive.org/web/20090410142654/http://ec.europa.eu/energy/renewables/events/2007_02_27_biofuels_standards_en.htm) [Stand 2015-05-19].
- Mansbridge, J. 1983. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mansbridge, J. 2003. Rethinking Representation. *American Political Science Review* 97(4), 515–528.
- Mansbridge, J., u.a. 2012. A Systemic Approach to Deliberative Democracy, in Parkinson, J. & Mansbridge, J. (Hg.): *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge [u.a.]: Cambridge University Press. (Theories of Institutional Design).
- March, J. G. & Olsen, J. P. 1995. *Democratic Governance*. New York [u.a.]: Free Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. 2006. Elaborating the 'New Institutionalism', in Rhodes, R. A. W, Binder, S. A. & Rockman, B. A. (Hg.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford, New York: Oxford University Press. (Oxford Handbooks of Political Science), 3–20.
- Martí, J. L. 2006. The Epistemic Conception of Deliberative Democracy Defended, in Besson, S. & Martí, J. L. (Hg.): *Deliberative Democracy and its Discontents*. Aldershot, Hants, England, Burlington, VT: Ashgate. (Applied legal philosophy), 27–56.

- Mayntz, R. 2002. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, in Mayntz, R. (Hg.): *Akteure, Mechanismen, Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*. Frankfurt/Main, New York: Campus. (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, 42), 7–43.
- McElroy, G. 2006. Committee Representation in the European Parliament. *European Union Politics* 7(1), 5–29.
- Mendelberg, T. 2002. The Deliberative Citizen: Theory and Evidence, in Delli Carpini, M., Huddy, L. & Shapiro, R. Y. (Hg.): *Political Decision-Making, Deliberation and Participation*. Amsterdam, Boston: JAI. (Research in Micropolitics, 6), 151–193.
- Menendez, A. J. 2009. The European Democratic Challenge: The Forging of a Supranational Volonte Generale. *European Law Journal* 15(3), 277–308.
- Mercier, A. & Peteves, S. D. 2006. *Results of the Public Consultation on the EU Initiative on Heating and Cooling From Renewable Energy Sources*. URL: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/consultations/doc/2006\\_11\\_27\\_public\\_consultation\\_analysis\\_heating\\_cooling\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/renewables/consultations/doc/2006_11_27_public_consultation_analysis_heating_cooling_en.pdf) [Stand 2014-11-21].
- Meuser, M. & Nagel, U. 2009. Das Experteninterview - konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in Pickel, S., u.a. (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: VS Verlag für Sozialwissenschaften*, 465–480.
- Michalowitz, I. 2007. What Determines Influence? Assessing Conditions for Decision-Making Influence of Interest Groups in the EU. *Journal of European Public Policy* 14(1), 132–151.
- Mitchell, C., Bauknecht, D. & Connor, P. M. 2006. Effectiveness through Risk Reduction: A Comparison of the Renewable Obligation in England and Wales and the Feed-in System in Germany. *Energy Policy* 34(3), 297–305.
- Mitchell, D. 2008. *A Note on Rising Food Prices*. (Policy Research Working Paper). URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6820/WP4682.pdf> [Stand 2014-09-10].
- Mitnick, B. M. 1980. *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*. New York: Columbia University Press.
- Morlino, L. 2009. Legitimacy and the Quality of Democracy. *International Social Science Journal* 60(196), 211–222.
- Moser, P. 1996. The European Parliament as a Conditional Agenda Setter: What Are the Conditions? A Critique of Tsebelis (1994). *American Political Science Review* 90(4), 834–838.
- Müller, U. 2008. *Agrosprit-Lobby und finnische Europaabgeordnete gewinnen die Worst EU Lobbying Awards 2008*. Köln. URL: <https://www.lobbycontrol.de/2008/12/agrosprit-lobby-und-finnische-europaabgeordnete-gewinnen-die-worst-eu-lobbying-awards-2008/> [Stand 2015-05-23].
- Müngersdorff, M. 2009. *Evaluating EU Decision-Making Processes: A Case Study on the 'Renewable Energy in Transport Target' and the 'Sustainability Criteria for Biofuel Production' in the Context of the EU's Climate and Energy Package*. (SEI Working Paper). Stockholm. URL: <http://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Sustainable-livelihoods/Evaluating-EU-WP-100319.pdf> [Stand 2015-05-12].
- Muno, W. 2009. Fallstudien und die vergleichende Methode, in Pickel, S., u.a. (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: VS Verlag für Sozialwissenschaften*, 113–131.
- MVV Consulting 2007. *Heating and Cooling from Renewable Energies: Costs of National Policies and Administrative Barriers: Final Report*. URL: [http://ec.europa.eu/energy/res/sectors/doc/heating\\_cooling/2007\\_06\\_15\\_res\\_hc\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/res/sectors/doc/heating_cooling/2007_06_15_res_hc_study_en.pdf) [Stand 2014-11-19].
- Nanz, P. 2006. *Europolis: Constitutional Patriotism Beyond the Nation-state*. Manchester, New York, New York: Manchester University Press; Distributed exclusively in the USA by Palgrave. (Europe in Change).
- Nanz, P. & Steffek, J. 2005. Assessing the Democratic Quality of Deliberation in International Governance: Criteria and Research Strategies. *Acta Politica* 40(3), 368–383.
- Nanz, P. & Steffek, J. 2008. Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance, in Steffek, J., Kissling, C & Nanz, P. (Hg.): *Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?* Basingstoke England, New York: Palgrave Macmillan, 1–29.
- Napel, S. & Widgrén, M. 2006. The Inter-Institutional Distribution of Power in EU Codecision. *Social Choice and Welfare* 27(1), 129–154.
- Naurin, D. 2002. *Taking Transparency Seriously*. (Sussex European Institute Working Paper). Sussex. URL: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=sei-working-paper-no-59.pdf&site=266> [Stand 2015-06-01].
- Neufeldt, H., u.a. 2009. Climate Policy and Inter-linkages between Adaptation and Mitigation, in Hulme, M. & Neufeldt, H. (Hg.): *Making Climate Change Work for Us: European Perspectives on Adaptation and Mitigation Strategies*. Cambridge: Cambridge University Press, 3–30.
- Neunreither, K. 2002. Elected Legislators and their Unelected Assistants in the European Parliament. *The Journal of Legislative Studies* 8(4), 40–60.

- Nilsson, M., Nilsson, L. J. & Ericsson, K. 2008. *Rapid Turns in European Renewable Energy Policy: Advocacy and Framing in the Proposed Trading of Guarantees of Origin*. (FNI Report). Lund. URL: <http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R0908.pdf> [Stand 2015-05-14].
- Nugent, N. 2001. *The European Commission*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave. (The European Union Series).
- Oberthür, S. & Pallemarts, M. 2010. The EU's Internal and External Policies: An Historical Overview, in Oberthür, S., Pallemarts, M. & Roche Kelly, C. (Hg.): *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy*. Brussels: Vubpress, 27–64.
- Oberthür, S. & Roche Kelly, C. 2008. EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges. *The International Spectator* 43(3), 35–50.
- Ooms, J. & Stans, J. 2008. *Workshop - Sustainability Criteria for Biofuels Brussels, 4 March 2008: Consolidated texts*. IP/A/ENVI/WS/2008-04. URL: [http://www.eac-quality.net/fileadmin/eac\\_quality/user\\_documents/3\\_pdf/EU\\_Sustainability\\_criteria\\_for\\_biofuels\\_-\\_Consolidated\\_texts.pdf](http://www.eac-quality.net/fileadmin/eac_quality/user_documents/3_pdf/EU_Sustainability_criteria_for_biofuels_-_Consolidated_texts.pdf) [Stand 2014-09-23].
- Opal, C. 2008. Sustainable Biofuels Criteria Managing Risks into Opportunities, in EP (Hg.): *Workshop - Opportunities for Renewable Energy Development in Europe: Briefing Papers*, 40–47.
- Pahl-Wostl, C. 2009. A Conceptual Framework for Analysing Adaptive Capacity and Multi-Level Learning Processes in Resource Governance Regimes. *Global Environmental Change* 19(3), 354–365.
- Pallemarts, M. 2008. *The EU's Climate Change Policy: From Hot Air to Hard Law*. URL: <http://www.ies.be/files/repo/Marc%20Pallemarts%20151008.pdf> [Stand 2015-05-02].
- Papadopoulos, Y. 2004. Governance und Demokratie, in Benz, A. & Dose, N. (Hg.): *Governance-Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften; VS, Verl. für Sozialwiss.
- Parker, C. & Karlsson, C. 2010. Climate Change and the European Union's Leadership Moment: An Inconvenient Truth? *JCMS: Journal of Common Market Studies* 48(4), 923–943.
- Parkinson, J. 2006. *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Parkinson, J. & Mansbridge, J. (Hg.) 2012. *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge [u.a.]: Cambridge University Press. (Theories of Institutional Design).
- Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge [England]: Cambridge University Press.
- Payne, R. A. & Samhat, N. H. 2004. *Democratizing Global Politics: Discourse Norms, International Regimes, and Political Community*. Albany: State University of New York Press. (SUNY Series in Global Politics).
- Peers, S. 2006. *Openness and Transparency in the Council*. (Statewatch Analysis). URL: <http://www.statewatch.org/news/2006/jun/statewatch-analysis-openness.pdf> [Stand 2015-04-30].
- Pennock, J. R. 1966. Political Development, Political Systems, and Political Goods. *World Politics* 18(3), 415–434.
- Pérez Fernández, L. C. 2008. Welcome Speech: 5th Workshop of the International Feed-in Cooperation. Brüssel. URL: [http://www.feed-in-cooperation.org/wDefault\\_7/download-files/5th-workshop/welcome-speech-luis-ciro-5\\_\\_seminario-ifitc\\_final.pdf](http://www.feed-in-cooperation.org/wDefault_7/download-files/5th-workshop/welcome-speech-luis-ciro-5__seminario-ifitc_final.pdf) [Stand 2015-05-24].
- Pernicka, S., Feigl-Heihs, M. & Gerstl, A. 2002. *Wie demokratisch ist die europäische Forschungs- und Technologiepolitik?: Der politische Entscheidungsprozess zum fünften Forschungsrahmenprogramm aus österreichischer Perspektive*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Peters, G. 1996. Agenda-Setting in the European Union, in Richardson, J. J. (Hg.): *European Union: Power and Policy-Making*. London, New York: Routledge. (European public policy series), 61–76.
- Peterson, J. 1995. Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis. *Journal of European Public Policy* 2(1), 69–93.
- Phillips, L. 2008. EU Biofuels Target 'Probably a Mistake,' France Says. *euobserver* 30. Juni. Online im Internet: URL: <http://euobserver.com/news/26419> [Stand 2014-08-27].
- Piebalgs, A. 2006. EU Biomass Policy – An Update. Brüssel. URL: [http://www.europarl.europa.eu/hearings/20060601/itre/piebalgs\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/20060601/itre/piebalgs_en.pdf) [Stand 2015-05-19].
- Plamenatz, J. P. 1973. *Democracy and Illusion: An Examination of Certain Aspects of Modern Democratic Theory*. London: Longman.
- Popp, M. 2006. Strategien zur langfristigen Nutzung von Biomasse. Brüssel. URL: [http://www.europarl.europa.eu/hearings/20060601/itre/popp\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/20060601/itre/popp_de.pdf) [Stand 2015-05-18].
- Pous, P. de 2009. *EEB Analysis of EU's Revised Biofuels and Bioenergy Policy*. Brüssel. URL: [http://www.eeb.org/publication/2009/EEB\\_Biofuel\\_Policy\\_Analysis\\_2009\\_FINAL.pdf](http://www.eeb.org/publication/2009/EEB_Biofuel_Policy_Analysis_2009_FINAL.pdf) [Stand 2015-05-07].
- Ragwitz, M., u.a. 2005. *FORRES 2020: Analysis of the Renewable Energy Sources' Evolution up to 2020: Final Report*. Karlsruhe. URL: [http://www.eeg.tuwien.ac.at/eeg.tuwien.ac.at\\_pages/research/downloads/PR\\_30\\_FORRES\\_summary.pdf](http://www.eeg.tuwien.ac.at/eeg.tuwien.ac.at_pages/research/downloads/PR_30_FORRES_summary.pdf) [Stand 2014-11-17].

- Ragwitz, M., u.a. 2006. *Economic Analysis of Reaching a 20% Share of Renewable Energy Sources in 2020. Executive Summary*. URL: [http://ec.europa.eu/environment/enveco/others/pdf/res2020\\_executive\\_summary.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enveco/others/pdf/res2020_executive_summary.pdf) [Stand 2014-11-20].
- Ragwitz, M., u.a. 2007. *OPTRES: Assessment and Optimisation of Renewable Energy Support Schemes in the European Electricity Market. Recommendations for Implementing Effective & Efficient Renewable Electricity Policies - Report of the IEE Project OPTRES*. Wien. URL: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2007\\_02\\_optres\\_recommendations.pdf](http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2007_02_optres_recommendations.pdf) [Stand 2014-11-17].
- Ragwitz, M. 2008. RES Potentials and Targets, New Flexibility Systems & Efficient Instruments, in EP (Hg.): *Workshop - Opportunities for Renewable Energy Development in Europe: Briefing Papers*, 1–16.
- Ragwitz, M., u.a. 2008. *Workshop - Opportunities for Renewable Energy Development in Europe: Briefing Papers. P/A/ITRE/WS/2008-02*. URL: [http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahia-site/users/jribo/public/JPM%20New%20Deal/renewable\\_energy\\_development.pdf](http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahia-site/users/jribo/public/JPM%20New%20Deal/renewable_energy_development.pdf) [Stand 2014-09-23].
- Ragwitz, M., González, P. del Río & Resch, G. 2009. Assessing the Advantages and Drawbacks of Government Trading of Guarantees of Origin for Renewable Electricity in Europe. *Energy Policy* 37(1), 300–307.
- Rasmussen, A. 2007. *Early Conclusion in the Co-decision Legislative Procedure*. (EUI MWP). URL: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/7635> [Stand 2015-04-30].
- Rat 1996. *Schlussfolgerungen des Rates: 1939. Sitzung des Rates der EU*. Brüssel. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-96-188\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-96-188_de.htm) [Stand 2015-05-02].
- Rat 1999. *Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien. 1999/31/EG*. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999L0031&from=de> [Stand 2015-04-19].
- Rat 2003. *Richtlinie zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom. 2003/96/EG*. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:DE:PDF> [Stand 2015-04-19].
- Rat 2004a. *Co-Decision Guide*. Brüssel. URL: <http://web.archive.org/web/20060716073202/http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/CodecGuide.DE.pdf> [Stand 2015-04-28].
- Rat 2004b. *Beschluss des Rates zur Festlegung seiner Geschäftsordnung. 2004/338/EG*. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0338&from=DE> [Stand 2015-04-30].
- Rat 2006a. *Addendum zum Entwurf des Protokolls über die 2703. Tagung des Rates. 5549/06 ADD 1*. Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5549-2006-ADD-1/de/pdf> [Stand 2015-07-22].
- Rat 2006b. *Aktionsplan für Biomasse: Mitteilung der Kommission – Landwirtschaftliche Aspekte: Bericht des Sonderausschusses Landwirtschaft an den Rat. 6102/06*. Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6102-2006-INIT/de/pdf> [Stand 2015-07-22].
- Rat 2006c. *Bioenergie: a) Aktionsplan für Biomasse b) EU-Strategie für Biokraftstoffe: Bericht des Sonderausschusses Landwirtschaft (SAL) an den Rat. 6335/06*. Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6335-2006-INIT/de/pdf> [Stand 2015-07-22].
- Rat 2006d. *Bioenergie – Schlussfolgerungen des Rates: Vermerk des Vorsitzes für Delegationen. 6601/06*. Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6601-2006-INIT/de/pdf> [Stand 2015-07-22].
- Rat 2006e. *Addendum to Draft Minutes: 2708th Meeting of the Council of the European Union Held in Brussels on 20 February 2006. 6538/06 ADD 1*. Brüssel. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%206538%202006%20ADD%201> [Stand 2014-12-19].
- Rat 2006f. *A-Punkt-Vermerk des AStV für den Rat: Schlussfolgerungen des Rates: "Eine neue Energiepolitik für Europa". 7181/06*. Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7181-2006-INIT/de/pdf> [Stand 2015-01-16].
- Rat 2006g. *Mitteilung an die Presse: 2717. Tagung des Rates Verkehr, Telekommunikation und Energie. 7009/06*. Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7009-2006-INIT/de/pdf> [Stand 2015-01-16].
- Rat 2006h. *Entwurf eines Protokolls: 2703. Tagung des Rates der Europäischen Union. 5549/06*. Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5549-2006-INIT/de/pdf> [Stand 2015-07-22].
- Rat 2006i. *Entwurf eines Protokolls: 2708. Tagung des Rates der Europäischen Union vom 20. Februar 2006 in Brüssel. 6538/06*. Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6538-2006-INIT/de/pdf> [Stand 2015-07-22].
- Rat 2006j. *Übermittlungsvermerk: des Vorsitzes für die Delegationen betreffend den Europäischen Rat (Brüssel) am 23./24. März 2006; Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 7775/1/06*. Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7775-2006-REV-1/de/pdf> [Stand 2015-03-28].
- Rat 2006k. *Bericht des AStV für den Rat: Aktionsplan für Biomasse - Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates. 9669/06*. Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9669-2006-INIT/en/pdf> [Stand 2015-03-03].

- Rat 2006l. *Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen: Weiteres Vorgehen in Bezug auf Biomasse und Biokraftstoffe. 9984/1/06 REV 1.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9984-2006-REV-1/de/pdf> [Stand 2015-03-03].
- Rat 2006m. *Entwurf eines Protokolls: 2740. Tagung des Rates der Europäischen Union vom 27. Juni 2006. 10965/06.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10965-2006-INIT/de/pdf> [Stand 2015-03-03].
- Rat 2006n. *Draft Minute: 2735th Meeting of the Council of the European Union 8-9 June 2006. 10284/06.* Brüssel. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010284%202006%20INIT> [Stand 2015-03-03].
- Rat 2007a. *Vermerk des Vorsitzes für den Rat/AsStV: Eine Energiepolitik für Europa. 5378/07.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5378-2007-INIT/de/pdf> [Stand 2015-03-03].
- Rat 2007b. *Mitteilung an die Presse: 2776. Tagung des Rates. 5463/07.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5463-2007-INIT/de/pdf> [Stand 2015-03-03].
- Rat 2007c. *Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den AsStV: Vorbereitung der Frühjahrstagung 2007 des Europäischen Rates - Beitrag des Rates (Umwelt) - Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates. 5823/07.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5823-2007-INIT/de/pdf> [Stand 2015-03-03].
- Rat 2007d. *Bericht des AsStV für den Rat: Beitrag des Rates (Energie) für die Frühjahrstagung 2007 des Europäischen Rates - Schlussfolgerungen des Rates. 6155/07.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6155-2007-INIT/de/pdf> [Stand 2015-03-03].
- Rat 2007e. *Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den Rat: Beitrag zur Frühjahrstagung des Europäischen Rates (8./9. März 2007) - Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates. 6151/07.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6151-2007-INIT/de/pdf> [Stand 2015-03-03].
- Rat 2007f. *Mitteilung an die Presse: 2782. Tagung des Rates. 6271/07.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6271-2007-INIT/de/pdf> [Stand 2015-03-03].
- Rat 2007g. *Informatorischer Vermerk des Generalsekretariats des Rates an die Delegationen: Beitrag zur Frühjahrstagung des Europäischen Rates (8.-9. März 2007) - Schlussfolgerungen des Rates. 6629/07.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6629-2007-INIT/de/pdf> [Stand 2015-03-03].
- Rat 2007h. *Draft Minutes: 2776th meeting of the Council of the European Union on 22 January 2007. 5541/07.* Brüssel.
- Rat 2007i. *Übermittlungsvermerk des Vorsitzes für die Delegationen betreffend den Europäischen Rat (Brüssel) am 8./9. März 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 7224/1/07.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7224-2007-REV-1/de/pdf> [Stand 2015-03-28].
- Rat 2007j. *Draft Minutes: 2785th Meeting of the Council of the European Union on 20 February 2007. 6599/07.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6599-2007-INIT/en/pdf> [Stand 2015-03-03].
- Rat 2008a. *Note from General Secretariat of the Council to the Delegations: Climate-Energy Legislative Package - Policy Debate = Contribution from the United Kingdom. 7010/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7010-2008-INIT/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008b. *Mitteilung an die Presse: 2854. Tagung des Rates. 6722/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6722-2008-INIT/de/pdf> [Stand 04.03.2015].
- Rat 2008c. *Note from General Secretariat of the Council to the Delegations: Climate/Energy Legislative Package – Policy Debate = Contribution from Italy. 7010/1/08 REV 1 ADD 1.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7010-2008-REV-1-ADD-1/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008d. *Note from General Secretariat of the Council to the Delegations: Climate-Energy Legislative Package – Policy Debate = Contribution from Belgium. 7010/1/08 REV 1 ADD 3.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7010-2008-REV-1-ADD-3/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008e. *Note from General Secretariat of the Council to the Delegations: Climate-Energy Legislative Package - Policy Debate = Contribution from the United Kingdom. 7010/1/08 REV 1.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7010-2008-REV-1/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008f. *Addendum to Note from General Secretariat to Council: Package of Implementation Measures for the EU's Objectives on Climate Change and Renewable Energy – Presidency Questions for the Policy Debate = Written Contributions from Delegations. 7025/08 ADD 1.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7025-2008-ADD-1/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008g. *Note from General Secretariat of the Council to the Delegations: Climate-Energy Legislative Package – Policy Debate = Contribution from Greece. 7010/1/08 REV 1 ADD 4.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7010-2008-REV-1-ADD-4/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008h. *Note from General Secretariat of the Council to the Delegations: Climate-Energy Legislative Package - Policy Debate = Contribution from Lithuania. 7010/1/08 REV 1 ADD 7.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7010-2008-REV-1-ADD-7/en/pdf> [Stand 2015-03-04].

- Rat 2008i. *Note from General Secretariat of the Council to the Delegations: Climate-Energy Legislative Package – Policy Debate = Contribution from Romania. 7010/1/08 REV 1 ADD 5.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7010-2008-REV-1-ADD-5/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008j. *Note from General Secretariat of the Council to the Delegations: Climate-Energy Legislative Package – Policy Debate = Contribution from Cyprus. 7010/1/08 REV 1 ADD 8.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7010-2008-REV-1-ADD-8/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008k. *Note from General Secretariat of the Council to the Delegations: Climate-Energy Legislative Package – Policy Debate = Contribution from Sweden. 7010/1/08 REV 1 ADD 6.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7010-2008-REV-1-ADD-6/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008l. *Note from General Secretariat to Council: Package of Implementation Measures for the EU's Objectives on Climate Change and Renewable Energy – Presidency Questions for the Policy Debate = Written Contributions from Delegations. 7025/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7025-2008-INIT/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008m. *Mitteilung an die Presse: 2856. Tagung des Rates Umwelt. 6847/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6847-2008-INIT/de/pdf> [Stand 2015-03-10].
- Rat 2008n. *Note from General Secretariat of the Council to the Delegations: Climate-Energy Legislative Package - Policy Debate = Contribution from the Slovak Republic. 7010/1/08 REV 1 ADD 9.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7010-2008-REV-1-ADD-9/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008o. *Note from General Secretariat of the Council to the Delegations: Climate-Energy Legislative Package – Policy Debate = Contribution from France. 7010/1/08 REV 1 ADD 10.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7010-2008-REV-1-ADD-10/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008p. *Note from General Secretariat of the Council to the Delegations: Climate-Energy Legislative Package – Policy Debate = Contribution from Germany. 7010/1/08 REV 1 ADD 11.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7010-2008-REV-1-ADD-11/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008q. *Note from General Secretariat of the Council to the Delegations: Climate-Energy Legislative Package – Policy Debate = Contribution from Spain. 7010/1/08 REV 1 ADD 12.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7010-2008-REV-1-ADD-12/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008r. *Note from General Secretariat of the Council to the Delegations: Climate-Energy Legislative Package - Policy Debate = Contribution from Poland. 7010/1/08 REV 1 ADD 14.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7010-2008-REV-1-ADD-14/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008s. *Note from General Secretariat of the Council to the Delegations: Climate-Energy Legislative Package - Policy Debate = Contribution from Finland. 7010/1/08 REV 1 ADD 13.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7010-2008-REV-1-ADD-13/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008t. *Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Übermittlungsvermerk vom Vorsitz an die Delegationen. 7652/1/08 REV 1.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7652-2008-REV-1/de/pdf> [Stand 2015-05-27].
- Rat 2008u. *Addendum to Note from General Secretariat to Council: Package of Implementation Measures for the EU's Objectives on Climate Change and Renewable Energy – Presidency Questions for the Policy Debate = Written Contributions from Delegations. 7025/08 ADD 2.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7025-2008-ADD-2/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008v. *Note from General Secretariat of the Council to the Delegations: Climate-Energy Legislative Package - Policy Debate = Contribution from Hungary. 7010/1/08 REV 1 ADD 16.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7010-2008-REV-1-ADD-16/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008w. *Note from General Secretariat of the Council to the Delegations: Climate-Energy Legislative Package - Policy Debate = Contribution from Bulgaria. 7010/1/08 REV 1 ADD 17.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7010-2008-REV-1-ADD-17/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008x. *Presidency Suggestions for a Common Sustainability Scheme: From General Secretariat to Ad hoc Working Party on Sustainability criteria for biofuels. 7734/1/08 REV 1.* Brüssel. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%207734%202008%20REV%201> [Stand 2014-12-03].
- Rat 2008y. *Addendum to Note from General Secretariat to Council: Package of Implementation Measures for the EU's Objectives on Climate Change and Renewable Energy – Presidency Questions for the Policy Debate = Written Contributions from Delegations. 7025/08 ADD 3.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7025-2008-ADD-3/en/pdf> [Stand 2015-03-04].
- Rat 2008z. *Presidency Suggestions for a Common Sustainability Scheme: From General Secretariat to Committee of Permanent Representatives. 8847/08.* Brüssel. URL: <http://www.endseurope.com/docs/80508a.pdf> [Stand 2014-12-03].

- Rat 2008aa. *Note from Presidency to Coreper/Council: Climate-Energy Legislative Package - Progress Report - Policy Debate. 9648/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9648-2008-INIT/en/pdf> [Stand 2015-03-10].
- Rat 2008ab. *Note from General Secretariat to Delegations: Climate-Energy Legislative Package - Progress Report - Policy Debate. 10236/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10236-2008-INIT/en/pdf> [Stand 2015-03-10].
- Rat 2008ac. *Addendum to Note from General Secretariat to Delegations: Climate-Energy Legislative Package - Progress Report - Policy Debate. 10236/08 ADD 1.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10236-2008-ADD-1/en/pdf> [Stand 2015-03-10].
- Rat 2008ad. *Presidency suggestions for a common sustainability scheme: From General Secretariat to Committee of Permanent Representatives. 11129/08.* Brüssel. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011129%202008%20INIT> [Stand 2014-12-17].
- Rat 2008ae. *Presidency Suggestions for a Common Sustainability Scheme: From General Secretariat to Committee of Permanent Representatives. 11129/08 ADD 1.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11129-2008-ADD-1/de/pdf> [Stand 2015-07-22].
- Rat 2008af. *Draft Minutes 2874th Meeting of the Council of the European Union (Environment). 10385/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10385-2008-INIT/en/pdf> [Stand 2015-03-10].
- Rat 2008ag. *Addendum to Note from General Secretariat to Delegations: Climate-Energy Legislative Package - Progress Report - Policy Debate. 10236/08 ADD 2.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10236-2008-ADD-2/en/pdf> [Stand 2015-03-10].
- Rat 2008ah. *Opinion of the Legal Service: Biofuel Sustainability Criteria - Compatibility with WTO. 12066/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12066-2008-INIT/en/pdf> [Stand 2015-03-28].
- Rat 2008ai. *Note from Presidency to Permanent Representatives Committee on 3 September 2008 on Scrutiny of Quantified Targets. 12530/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12530-2008-INIT/en/pdf> [Stand 2015-03-28].
- Rat 2008aj. *Consideration of the overall compromise package: From Presidency to Permanent Representatives Committee. 12157/1/08 REV 1.* Brüssel. URL: [http://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof\\_j9vvik7m1c3gyxp/vi7jgt9brczg/f=/12157\\_1\\_08\\_rev\\_1.pdf](http://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvik7m1c3gyxp/vi7jgt9brczg/f=/12157_1_08_rev_1.pdf) [Stand 2014-12-08].
- Rat 2008ak. *Consideration of the overall Compromise Package: From Presidency to Permanent Representatives Committee. 12157/1/08 REV 1 ADD 1.* Brüssel. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012157%202008%20REV%201%20ADD%201> [Stand 2014-12-08].
- Rat 2008al. *Policy Report: From Presidency to Coreper. 12883/08.* Brüssel. URL: [http://www.europa-nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof\\_j9vvj9idsj04xr6/vi7jgt9nizyu/f=/12883\\_08.pdf](http://www.europa-nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvj9idsj04xr6/vi7jgt9nizyu/f=/12883_08.pdf) [Stand 2014-12-03].
- Rat 2008am. *Consideration of the Numerical Targets: From Presidency to Permanent Representatives Committee. 13082/08.* Brüssel. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013082%202008%20INIT> [Stand 2014-12-08].
- Rat 2008an. *Consideration of the Numerical Targets: From Presidency to Permanent Representatives Committee. 13082/1/08 REV 1.* Brüssel. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2013082%202008%20REV%201> [Stand 2014-12-08].
- Rat 2008ao. *Examination of Key Issues: From Presidency to Coreper. 13354/08.* Brüssel. URL: <http://www.endseurope.com/docs/81003a.pdf> [Stand 2014-12-08].
- Rat 2008ap. *Note from Presidency to Coreper: Examination of Key Issues. 13502/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13502-2008-INIT/en/pdf> [Stand 2015-03-28].
- Rat 2008aq. *Note from Presidency to Coreper: Examination of Key Issues; EU ETS Directive (= Carbon leakage; = Auctioning Rate in the Energy Sector); Renewable Energy Directive (= Electric Vehicles). 13855/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13855-2008-INIT/en/pdf> [Stand 2015-03-28].
- Rat 2008ar. *Note from Presidency to Delegations: Presidency Progress Report. 13401/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13401-2008-INIT/en/pdf> [Stand 2015-03-28].
- Rat 2008as. *Note from Presidency to Council: Presidency Progress Report. 14395/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14395-2008-INIT/en/pdf> [Stand 2015-03-28].
- Rat 2008at. *Mitteilung an die Presse: 2898. Tagung des Rates (Umwelt). 13857/08.* Luxemburg. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13857-2008-INIT/de/pdf> [Stand 2015-03-28].
- Rat 2008au. *Note from Presidency to Coreper: Preparation for the Informal Trialogue. 14673/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14673-2008-INIT/en/pdf> [Stand 2015-03-28].
- Rat 2008av. *Note from General Secretariat of the Council to Delegations: Preparation for Informal Trialogues. 15281/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15281-2008-INIT/en/pdf> [Stand 2015-03-28].

- Rat 2008aw. *Entwurf eines Protokolls: 2895. Tagung des Rates der Europäischen Union (Verkehr, Telekommunikation und Energie) vom 9/10. Oktober 2008 in Luxemburg. 14008/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14008-2008-INIT/de/pdf> [Stand 2015-03-28].
- Rat 2008ax. *Entwurf eines Protokolls: 2898. Tagung des Rates der Europäischen Union (Umwelt) vom 20. Oktober 2008 in Luxemburg. 14517/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14517-2008-INIT/de/pdf> [Stand 2015-03-28].
- Rat 2008ay. *Mitteilung an die Presse: 2912. Tagung des Rates (Umwelt). 16585/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16585-2008-INIT/de/pdf> [Stand 2015-03-28].
- Rat 2008az. *Background TTE-Council in Brussels, Monday 8 and Tuesday 9 December 2008 (Energy and Transport only).* Brüssel.
- Rat 2008ba. *Mitteilung an die Presse: 2913. Tagung des Rates Verkehr, Telekommunikation und Energie in Brüssel, den 8./9. Dezember 2008. 16920/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16920-2008-INIT/de/pdf> [Stand 2015-03-28].
- Rat 2009a. *Entwurf eines Protokolls: 2912. Tagung des Rates der Europäischen Union (Umwelt) vom 4. Dezember 2008 in Brüssel. 16784/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16784-2008-INIT/de/pdf> [Stand 2015-03-28].
- Rat 2009b. *Entwurf eines Protokolls: 2913. Tagung des Rates der Europäischen Union (Verkehr, Telekommunikation und Energie) vom 8./9. Dezember 2008 in Brüssel. 16942/1/08.* Brüssel. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16942-2008-REV-1/de/pdf> [Stand 2015-03-28].
- Rat 2012. *Die Arbeitsgruppen des Rates.* URL: <http://eu2012.dk/de/EU-and-the-Presidency/About-EU/Arbeitsgruppen/Beskrivelser> [Stand 2015-05-09].
- Rat 2014. *Die Ratsformationen.* URL: <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/configurations/> [Stand 2015-04-30].
- Rat, EP & KOM 2007. *Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 13. Juni 2007 zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens.* URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150101+ANN-19+DOC+XML+V0//DE&navigationBar=YES> [Stand 2015-04-30].
- Rat für Nachhaltige Entwicklung 2008. *Töpfer: Nahrungsmittelkrise erfordert strukturelle Veränderungen.* URL: <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/index.php?id=3520> [Stand 2015-07-16].
- Rathmann, M. 2008. Stakeholder Views on RES-E Policy Coordination and Harmonization. Brüssel. URL: [http://www.futures-e.org/Final\\_Conference/WP4\\_futures-e\\_Brussels\\_%28Rathmann,%2025112008%29.pdf](http://www.futures-e.org/Final_Conference/WP4_futures-e_Brussels_%28Rathmann,%2025112008%29.pdf) [Stand 2015-05-15].
- Rayner, T. & Jordan, A. 2010. Adapting to a Changing Climate: An Emerging European Union Policy?, in Jordan, A., u.a. (Hg.): *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?* Cambridge, New York: Cambridge University Press, 145–166.
- Rayner, T. & Okereke, C. 2007. The Politics of Climate Change, in Okereke, C. (Hg.): *The Politics of the Environment: A Survey.* London: Routledge, 116–135.
- REACT o.D. *Renewable Energy Action: Final Report. EIE Contract: 4.1030/Z/02-157.*
- REACT 2005a. *Final Report. EIE CONTRACT: 4.1030/Z/02-157.*
- REACT 2005b. *Workshop Renewable Energy Policy Actions: Minutes.* Brüssel.
- Reh, C., u.a. 2010. The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision-Making in the European Union. Washington. URL: [http://www.ucl.ac.uk/spp/research/esrc-project/Paper\\_APSA\\_2010\\_Reh\\_et\\_al.pdf](http://www.ucl.ac.uk/spp/research/esrc-project/Paper_APSA_2010_Reh_et_al.pdf) [Stand 2015-04-28].
- Rehnlund, B., u.a. 2007. *BIOscopes: Heavy-Duty Ethanol Engines. Final report for Lot 2 of the Bioscopes Project.* URL: <http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/doc/standard/lot2.pdf> [Stand 2014-10-08].
- Renewable Fuels Agency 2008. *The Gallagher Review of the Indirect Effects of Biofuels Production.* URL: [https://www.unido.org/fileadmin/user\\_media/UNIDO\\_Header\\_Site/Subsites/Green\\_Industry\\_Asia\\_Conference\\_Maanila/GC13/Gallagher\\_Report.pdf](https://www.unido.org/fileadmin/user_media/UNIDO_Header_Site/Subsites/Green_Industry_Asia_Conference_Maanila/GC13/Gallagher_Report.pdf) [Stand 2014-09-02].
- Resch, G., u.a. 2008. Assessment of Future Policy Options for an Accelerated RES-E Deployment: Results from the Green-X Model. Brüssel. URL: [http://www.futures-e.org/Final\\_Conference/WP2\\_futures-e\\_Brussels\\_%28Resch,%2025112008%29.pdf](http://www.futures-e.org/Final_Conference/WP2_futures-e_Brussels_%28Resch,%2025112008%29.pdf) [Stand 2015-05-15].
- Rettet den Regenwald e.V. 2007. *NGOs fordern sofortiges Moratorium der EU für Fördermaßnahmen für Biokraftstoffe und Bioenergie: Palmöl nicht verbrennen.* URL: <https://www.regenwald.org/news/692/ngos-fordern-sofortiges-moratorium-der-eu-fuer-foerdermassnamen-fuer-biokraftstoffe-und-bioenergie-palmoel-nicht-verbrennen> [Stand 2015-05-23].
- Rhinard, M. 2002. The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System. *Governance* 15(2), 185–210.
- Risse, T. 2000. “Let's Argue!”: Communicative Action in World Politics. *International Organization* 54(1), 1–39 [Stand 2000].
- Risse, T. 2002. Transnational Actors and World Politics, in Carlsnaes, W., Risse-Kappen, T. & Simmons, B. A. (Hg.): *Handbook of International Relations.* London, Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 255–274.

- Risse, T. 2006. Transnational Governance and Legitimacy, in Benz, A. & Papadopoulos, Y. (Hg.): *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences*. London: Routledge. (ECPR Studies in European Political Science, 44), 177–199.
- Rittel, H. & Webber, M. 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4(2), 155–169.
- Røj, A. 2007. An Automotive Industry: Perspective on Biofuels. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/events/2007\\_02\\_27\\_biofuels\\_standards\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/events/2007_02_27_biofuels_standards_en.htm) [Stand 2014-11-12].
- Rokeach, M. 1973. *The Nature of Human Values*. New York, London: The Free Press; Collier MacMillan.
- Roller, E. 2005. *The Performance of Democracies: Political Institutions and Public Policies*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosegrant, M., Zhu, T. & Msangi, S. 2008. *The Impact of Biofuel Production on World Cereal Prices*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Rosenberg, S. W. 2007. Types of Discourse and the Democracy of Deliberation, in Rosenberg, S. W. (Hg.): *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* Basingstoke [England], New York: Palgrave Macmillan, 130–158.
- Russel, D., u.a. 2009. Climate Change Appraisal in the EU: Current Trends and Future Challenges, in Hulme, M. & Neufeldt, H. (Hg.): *Making Climate Change Work for Us: European Perspectives on Adaptation and Mitigation Strategies*. Cambridge: Cambridge University Press, 31–52.
- Ryfe, D. M. 2002. The Practice of Deliberative Democracy: A Study of 16 Deliberative Organizations. *Political Communication* 19(3), 359–377.
- Salmon, W. C. 1998. *Causality and Explanation*. New York: Oxford University Press. (Oxford University Press on-line).
- Saretzki, T. 2009. Aufklärung, Beteiligung und Kritik: Die "argumentative Wende" in der Policy-Analyse. *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, 431–456.
- Saretzki, T. 2010. Strategie als Herausforderung für die deliberative Demokratietheorie, in Raschke, J. & Tils, R. (Hg.): *Strategie in der Politikwissenschaft: Konturen eines neuen Forschungsfelds*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. (SpringerLink : Bücher), 121–150.
- Saretzki, T. 2011. Der Klimawandel und die Problemlösungsfähigkeit der Demokratie, in Schüttemeyer, S. S. (Hg.): *Politik im Klimawandel: Keine Macht für gerechte Lösungen?* Baden-Baden: Nomos, 41–63.
- Sartori, G. 1997. *Demokratietheorie*. Darmstadt: Primus-Verl.
- Saurugger, S. 2008. Interest Groups and Democracy in the European Union. *West European Politics* 31(6), 1274–1291.
- Schaal, G. S. & Ritzi, C. 2009. *Empirische Deliberationsforschung*. Köln. URL: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-9.pdf> [Stand 2015-07-23].
- Schäfer, O. 2008. *EREC Welcomes the Renewable Energy Directive Proposed by the European Commission*. Brüssel. URL: [http://www.erec.org/fileadmin/erec\\_docs/Documents/Press\\_Releases/Framework\\_Directive.pdf](http://www.erec.org/fileadmin/erec_docs/Documents/Press_Releases/Framework_Directive.pdf) [Stand 2014-08-27].
- Schaik, L. van & Schunz, S. 2012. Explaining EU Activism and Impact in Global Climate Politics: Is the Union a Norm- or Interest-Driven Actor? *JCMS: Journal of Common Market Studies* 50(1), 169–186.
- Scharpf, F. W. 1996. Economic Integration, Democracy and the Welfare State. *MPIfG Working Paper*(2). Online im Internet: URL: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp96-2/wp96-2.html> [Stand 2013-08-07].
- Scharpf, F. W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colo.: Westview Press. (Theoretical Lenses on Public Policy).
- Scharpf, F. W. 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Reprint. Oxford: Oxford Univ. Press; Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. 2009. Legitimität im europäischen Mehrebenensystem. *Leviathan* 37(2), 244–280.
- Schendelen, R. van 2002. The In-Sourced Experts. *The Journal of Legislative Studies* 8(4), 27–39.
- Schmalz-Bruns, R. 1999. Deliberativer Supranationalismus: Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats. *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 6(2), 185–244.
- Schmalz-Bruns, R. 2001. The Postnational Constellation: Democratic Governance in the Era of Globalization. *Constellations* 8(4), 554–568.
- Schmalz-Bruns, R. 2005. On the Political Theory of the Euro-Polity, in Eriksen, E. O. (Hg.): *Making the European Polity*. London, New York: Routledge, 59–83.
- Schmidt, V. A. 2004. The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State? *JCMS: Journal of Common Market Studies* 42(5), 975–997.
- Schmidt, V. A. 2008. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science* 11(1), 303–326.
- Schwarz, E. 2006. Spiegelbild innerer Zerrissenheit: Kurzanalyse zum EU-Grünbuch „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“. *Solarzeitalter* 01/2006. Online im Internet: URL: [http://www.eurosolar.de/de/images/stories/pdf/SZA-1\\_06\\_Schwarz\\_EU-Gruenbuch.pdf](http://www.eurosolar.de/de/images/stories/pdf/SZA-1_06_Schwarz_EU-Gruenbuch.pdf).

- Seager, A. & Gow, D. 2007. Business Britain Accused of Scuppering EU's Renewable Energy Plan. *The Guardian* 13. Oktober. Online im Internet: URL: <http://www.theguardian.com/business/2007/oct/13/europeanunion.renewableenergy> [Stand 2014-08-27].
- Searchinger, T., u.a. 2008. Use of U.S. Croplands for Biofuels Increases Greenhouse Gases Through Emissions from Land-Use Change. *Science* 319(5867), 1238–1240.
- Searchinger, T. & Heimlich, R. 2015. *Avoiding Bioenergy Competition for Food Crops and Land*. (World Resources Institute Working Paper). URL: [http://www.wri.org/sites/default/files/avoiding\\_bioenergy\\_competition\\_food\\_crops\\_land.pdf](http://www.wri.org/sites/default/files/avoiding_bioenergy_competition_food_crops_land.pdf) [Stand 2015-07-07].
- Sending, O. J. & Neumann, I. B. 2006. Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power. *International Studies Quarterly* 50(3), 651–672.
- Settembri, P. 2007. *The Surgery Succeeded. Has the Patient Died? The Impact of Enlargement on the European Union*. (Jean Monnet Working Paper). URL: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/07/070401.html> [Stand 2015-04-30].
- Shackleton, M. 2000. The Politics of Codecision. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 38(2), 325–342.
- Shackleton, M. & Raunio, T. 2003. Codecision since Amsterdam: A Laboratory for Institutional Innovation and Change. *Journal of European Public Policy* 10(2), 171–188.
- Sharman, A. 2009. Evidence-based Policy or Policy-based Evidence Gathering?: The Case of the 10% Target. MSc dissertation. University of Oxford.
- Sikkink, K. 2002. Restructuring World Politics: The Limits and Asymmetries of Soft Power, in Khagram, S., Riker, J. V. & Sikkink, K. (Hg.): *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press. (Social movements, protest, and contention, 14), 301–318.
- Skogstad, G. 2003. Legitimacy and/or Policy Effectiveness?: Network Governance and GMO Regulation in the European Union. *Journal of European Public Policy* 10(3), 321–338.
- Slovenian Presidency of the European Union 2008. *EU Ministers of Environment Discuss Relationship between Biodiversity and Climate Change*. URL: [http://www.eu2008.si/en/News\\_and\\_Documents/Press\\_Releases/April/0412ENV\\_SZJ.html](http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Press_Releases/April/0412ENV_SZJ.html) [Stand 2015-05-14].
- Smismans, S. 2002. “Civil Society” in European Institutional Discourses. (Les Cahiers européens de Sciences Po.). Paris. URL: [http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp\\_2002\\_4.pdf](http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp_2002_4.pdf) [Stand 2015-06-15].
- Smokers, R., u.a. 2006. *Review and Analysis of the Reduction Potential and Costs of Technological and other Measures to Reduce CO<sub>2</sub>-Emissions from Passenger Cars*. TNO Report. Delft. URL: [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/projects/report\\_co2\\_reduction\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/projects/report_co2_reduction_en.pdf) [Stand 2014-11-21].
- Soldatos, P., Osborne, B. Scordia, D & Cosentino, S. L. 2013. What is Marginal Land?: Review of current perceptions. Copenhagen. URL: [http://www.fibrafp7.net/Portals/0/soldatos\\_6th\\_June\\_2013.pdf](http://www.fibrafp7.net/Portals/0/soldatos_6th_June_2013.pdf) [Stand 2015-05-16].
- Stans, J., u.a. 2007. *Inclusion of the Sustainability Criteria in the Fuel Quality Directive*. IP/A/ENVI/ST/2007-3. URL: <http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/07/pe385.651-en.pdf> [Stand 2014-09-26].
- Stausberg, H. 2007. Ethanol-Durst der USA löst Tortilla-Krise aus. *Die Welt* 5. Februar. Online im Internet: URL: <http://www.welt.de/print-welt/article716701/Ethanol-Durst-der-USA-loest-Tortilla-Krise-aus.html> [Stand 2015-07-16].
- Steen, H. van 2006. The EU Biomass Action Plan – State of Play. Brüssel.
- Steffek, J., u.a. 2010. Assessing the Democratic Legitimacy of Transnational CSOs: Five Criteria, in Steffek, J. & Hahn, K. (Hg.): *Evaluating Transnational NGOs: Legitimacy, Accountability, Representation*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire [England], New York: Palgrave Macmillan, 100–128.
- Steffek, J. & Hahn, K. (Hg.) 2010a. *Evaluating Transnational NGOs: Legitimacy, Accountability, Representation*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire [England], New York: Palgrave Macmillan.
- Steffek, J. & Hahn, K. 2010b. Introduction: Transnational NGOs and Legitimacy, Accountability, Representation, in Steffek, J. & Hahn, K. (Hg.): *Evaluating Transnational NGOs: Legitimacy, Accountability, Representation*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire [England], New York: Palgrave Macmillan, 1–28.
- Steiner, J., u.a. 2004. *Deliberative Politics in Action*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Steunenbergh, B. & Dimitrova, A. 1999. *Interests, Legitimacy, and Constitutional Choice: The Extension of the Codecision Procedure in Amsterdam*. Paper Prepared for the Workshop ‘Enlarging or Deepening: European Integration at the Crossroads’. Mannheim. URL: [http://www.researchgate.net/publication/228388393\\_Interests\\_Legitimacy\\_and\\_Constitutional\\_Choice\\_The\\_extension\\_of\\_the\\_codecision\\_procedure\\_in\\_Amsterdam](http://www.researchgate.net/publication/228388393_Interests_Legitimacy_and_Constitutional_Choice_The_extension_of_the_codecision_procedure_in_Amsterdam) [Stand 2015-04-30].
- Stie, A. E. 2010. *Co-decision – The Panacea for EU Democracy?* (ARENA Report). URL: [http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2010/Report\\_01\\_10.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2010/Report_01_10.pdf) [Stand 2012-05-02].
- Summa, H. 2006. Biomass Action Plans in the Context of Rural Development Programmes and the EU Forest Action Plan: DG AGRI. Brüssel.
- Summa, H. 2007. 2nd Expert Meeting on National Biomass Action Plans: DG AGRI. Brüssel.

- Summa, H. 2008. European Agricultural Policy and the Promotion of Biofuel Technologies. Brüssel. URL: [http://www.biofuelstp.eu/plenary/pdf/Summa\\_Hilkka.pdf](http://www.biofuelstp.eu/plenary/pdf/Summa_Hilkka.pdf) [Stand 2014-11-12].
- Swyngedouw, E., Page, B. & Kaika, M. 2002. Unstainability and Policy Innovation in a Multi-Level Context: Crosscutting Issues in the Water Secto, in Heinelt, H., u.a. (Hg.): *Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience*. Opladen: Leske + Budrich.
- Tansey, O. 2009. Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling, in Pickel, S., u.a. (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft*: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 481–496.
- Taylor, A. 2006. Bio-ethanol: An Environmental Opportunity For Europe? Brüssel. URL: [http://www.europarl.europa.eu/hearings/20060601/itre/taylor\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/20060601/itre/taylor_en.pdf) [Stand 2015-05-18].
- Taylor, P. 2008. *Less Dependency on Biofuels in EU Climate Plan*. Brüssel: Reuters. URL: <http://www.reuters.com/article/2008/07/29/us-eu-climate-idUSL563326120080729> [Stand 2015-07-25].
- Thies, F., u.a. 2008. *The Development of Sustainability Criteria for Biofuels*. o.O.
- Thompson, D. F. 2008. Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. *Annual Review of Political Science* 11(1), 497–520.
- Thomson, R., u.a. (Hg.) 2006. *The European Union Decides*. Cambridge, New York: Cambridge University Press. (Political Economy of Institutions and Decisions).
- Thomson, R. & Hosli, M. O. 2006. Explaining Legislative Decision-Making in the European Union, in Thomson, R., u.a. (Hg.): *The European Union Decides*. Cambridge, New York: Cambridge University Press. (Political Economy of Institutions and Decisions).
- Timpe, C. 2007. *A European Standard for the Tracking of Electricity: Final Report from the E-TRACK Project. A report prepared as part of the IEE project „A European Tracking System for Electricity (E-TRACK)“*. URL: [http://www.e-track-project.org/E-TRACK\\_Final\\_Report\\_v1.pdf](http://www.e-track-project.org/E-TRACK_Final_Report_v1.pdf) [Stand 2014-11-17].
- Tjan, P. 2006. Strategy for Biomass and Biofuels. Brüssel. URL: [http://www.europarl.europa.eu/hearings/20060601/itre/tjan\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/20060601/itre/tjan_en.pdf) [Stand 2015-05-19].
- Toke, D. 2008. The EU Renewables Directive - What is the Fuss about Trading? *Energy Policy* 36(8), 3001–3008.
- Triparty Task Force 2007. *White Paper on Internationally Compatible Biofuel Standards: Triparty Task Force Brazil, European Union & United States of America*. URL: [http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/doc/standard/2007\\_white\\_paper\\_icbs.pdf](http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/doc/standard/2007_white_paper_icbs.pdf) [Stand 2014-11-19].
- Tsebelis, G. & Garrett, G. 2000. Legislative Politics in the European Union. *European Union Politics* 1(1), 9–36.
- Umweltbundesamt 2015. *Alternative Kraftstoffe*. URL: <http://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/kraft-betriebsstoffe/alternative-kraftstoffe> [Stand 2015-07-16].
- UN-Energy 2007. *Sustainable Bioenergy: A Framework for Decision Makers*. New York. URL: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1094e/a1094e00.pdf> [Stand 2015-05-07].
- Università di Bologna. *The Competition between Food Crops and Non Food Crops for Energy: What are the Effects on Agricultural Structures and on the Use of Land? IP/B/AGRI/FWC/2006-Lot 02-C01-SC1*. URL: <http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/users/jriobot/public/JCM%20Agriculture/EP%20Study%20The%20Competition%20between%20food%20crops%20and%20energy%20crops.pdf> [Stand 2014-09-23].
- Urbinati, N. & Warren, M. E. 2008. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science* 11(1), 387–412.
- Velde, J. van de 2006. Biomass for Energy to Mitigate Climate Change. Brüssel.
- Verweij, M. & Josling, T. E. 2003. Special Issue: Deliberately Democratizing Multilateral Organization. *Governance* 16(1), 1–21.
- VIEWLS 2005. *Shift Gear to Biofuels: Results and Recommendations from the VIEWLS project*. URL: [http://www.tmlleuven.be/project/viewls/final\\_report\\_viewls.pdf](http://www.tmlleuven.be/project/viewls/final_report_viewls.pdf) [Stand 2014-11-20].
- Vis, M.W, Vos, J. & Berg, D. van den 2008. *Sustainability Criteria & Certification Systems for Biomass Production: Final report*. Enschede. URL: [http://rpd-mohesr.com/uploads/custompages/sustainability\\_criteria\\_and\\_certification\\_systems.pdf](http://rpd-mohesr.com/uploads/custompages/sustainability_criteria_and_certification_systems.pdf) [Stand 2014-11-20].
- Walk, H. 2008. *Partizipative Governance: Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Walk, H. & Brunnengräber, A. (Hg.) 2000. *Die Globalisierungswächter: NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima*. 1. Aufl. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Wall, J. 2006. First Meeting on National Biomass Actions Plans Brussels - 6th July 2006: A DG Enterprise & Industry View of the Use of Wood for Energy: DG ENTR. Brüssel.
- Warren, M. E. 2007. Institutionalizing Deliberative Democracy, in Rosenberg, S. W. (Hg.): *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* Basingstoke [England], New York: Palgrave Macmillan, 272–288.

- WBA 2007. *Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung: Empfehlungen an die Politik*. URL: <http://www.bmel.de/cae/servlet/contentblob/382594/publicationFile/23017/GutachtenWBA.pdf> [Stand 2015-04-25].
- WBGU 2009. *Welt im Wandel: Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung*. Berlin: WBGU. (Welt im Wandel).
- WBGU 2011. *Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation*. 2. Aufl. Berlin: WBGU. (Welt im Wandel).
- Weale, A., u.a. 2000. *Environmental Governance in Europe: An ever closer Ecological Union?* Oxford, New York: Oxford University Press.
- Weaver, P. M., u.a. 2006. Mainstreaming Action on Climate Change Through Participatory Appraisal. *International Journal of Innovation and Sustainable Development* 1(3), 238–259.
- Wettestad, J. 2000. The Complicated Development of EU Climate Policy, in Gupta, J. & Grubb, M. (Hg.): *Climate Change and European Leadership*: Springer Netherlands. (Environment & policy), 25–45.
- Wiesenthal, T. 2006. *How much Bioenergy can Europe Produce without Harming the Environment?* Copenhagen, Denmark: European Environment Agency. (EEA report, 7).
- Wimmel, A. 2009. Theorizing the Democratic Legitimacy of European Governance: A Labyrinth with No Exit? *Journal of European Integration* 31(2), 181–199.
- Winter, T. von 2003. Vom Korporatismus zum Lobbyismus: Forschungsstand und politische Realität. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 2003, 37–44.
- Wolf, K. D. 2006. Private Actors and the Legitimacy of Governance Beyond the State: Conceptual Outlines and Empirical Explorations, in Benz, A. & Papadopoulos, Y. (Hg.): *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences*. London: Routledge. (ECPR Studies in European Political Science, 44), 200–227.
- World Bank 2008. *Biofuels: The Promise and the Risks*. (Agriculture for Development Policy). Washington. URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1191440805557/4249101-1191956789635/Brief\\_BiofuelPrmsRisk\\_web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1191440805557/4249101-1191956789635/Brief_BiofuelPrmsRisk_web.pdf) [Stand 2015-05-07].
- Yin, R. K. 2003. *Case Study Research: Design and Methods*. 3. Aufl. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications. (Applied Social Research Methods Series, 5).
- Young, I. 1996. Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy, in Benhabib, S. (Hg.): *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. (Princeton Paperbacks), 125–143.
- Zervos, A. 2005. Financing of Renewable Energy Sources: Draft Report.
- Zürn, M. 2004. Global Governance and Legitimacy Problems. *Government and Opposition* 39(2), 260–287.