



UMWELTPOLITIK

FERNSTUDIENGANG ANGEWANDTE UMWELTWISSENSCHAFTEN



LESERPROBE

Autorinnen:

Tanja Brühl, Hildegard Pamme &

Ronja Ritthaler-Andree

LESEPROBE

IMPRESSUM

AUFLAGE: 4. AUFLAGE 2023

UNIVERSITÄT KOBLENZ
ZENTRUM FÜR FERNSTUDIEN
UND UNIVERSITÄRE WEITERBILDUNG

ANSCHRIFT

ZENTRUM FÜR FERNSTUDIEN UND
UNIVERSITÄRE WEITERBILDUNG (ZFUW)
POSTFACH 201 602
56016 KOBLENZ
WWW.ZFUW.ORG

URHEBERRECHTE:

DIESER LEHRBRIEF IST URHEBERRECHTLICH
GESCHÜTZT. ALLE RECHTE VORBEHALTEN.
DIESER LEHRBRIEF DARF IN JEDLICHER FORM
OHNE VORHERIGE SCHRIFTLICHE GENEHMIGUNG
DER UNIVERSITÄT KOBLENZ-LANDAU NICHT
REPRODUZIERT UND/ODER UNTER VERWENDUNG
ELEKTRONISCHER SYSTEME VERARBEITET,
VERVIELFÄLTIG ODER VERBREITET WERDEN.

UMWELTÖKONOMIE UND UMWELTPOLITIK

UMWELTPOLITIK

Tanja Brühl, Hildegard Pamme & Ronja Ritthaler-Andree

LESEPROBE

LESEPROBE

DIE AUTORINNEN

TANJA BRÜHL



© TU Darmstadt/Katrin Binner

Prof. Dr. Tanja Brühl, Jahrgang 1969, studierte von 1988 bis 1994 Biologie und Politikwissenschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Nachfolgend arbeitete sie an den Universitäten Duisburg, Tübingen und erneut Frankfurt, wo sie 2002 in Politikwissenschaft promovierte, als wissenschaftliche Mitarbeiterin und war an der Universität Dresden als Lehrbeauftragte tätig. Von 2002 bis 2007 war sie Juniorprofessorin und von 2007 bis 2019 Professorin mit dem Schwerpunkt Friedens- und Konfliktforschung an der Universität in Frankfurt. Dort wurde Frau Prof. Brühl 2008 mit dem Hochschulpreis für exzellente Lehre ausgezeichnet. Ihre Forschungsschwerpunkte sind: Internationale Umweltpolitik, Friedens- und Konfliktforschung sowie internationale Institutionen und Global Governance. Von 2012 bis 2018 war Frau Prof. Brühl Vizepräsidentin der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt. Seit Herbst 2019 ist sie Präsidentin der Technischen Universität Darmstadt.

HILDEGARD PAMME



Dr. Hildegard Pamme, Jahrgang 1969, studierte von 1991 bis 1997 an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster (WWU) Politikwissenschaft, Neuere Geschichte und Geografie. Im Anschluss arbeitete sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen, wo sie 2004 über lokale Nachhaltigkeit promovierte. Von 2004-2008 folgten weitere Forschungs- und Lehrtätigkeiten im Bereich Umweltpolitik und Nachhaltigkeit in Duisburg und Münster. Mit einem Forschungsprojekt zum Personalmanagement im Allgemeinen Sozialen Dienst (2009) verlagerte sie den Schwerpunkt ihrer Lehr- und Forschungstätigkeit in das Politikfeld der Kinder- und Jugendhilfe. Ihre Kenntnisse im Bereich Organisationstheorie und Organisationslernen aufgreifend, bildete sie sich im Bereich Organisationsberatung fort. Seit 2014 berät sie an der Schnittstelle von Wissenschaft, Fortbildungstätigkeit und Organisationsberatung die ca. 90 Jugendämter in Westfalen-Lippe in Managementfragen und bei der Implementation des Kinder- und Jugendhilferechts.

RONJA RITTHALER-ANDREE



Dr. Ronja Ritthaler-Andree, ist Referentin für Klimaschutz und Klimawandel im Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität Rheinland-Pfalz. Zuvor war sie Mitarbeiterin und Lehrbeauftragte am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg und lehrte auch an der Universität Kaiserslautern. Sie promovierte von 2014 bis 2020 zu Klimagerechtigkeit und internationale Klimaschutzpolitik an der Universität Heidelberg und der TU München. Für ihre Arbeit wurde sie 2021 für den Ruprecht-Karls-Preis nominiert. Ihre Forschungsschwerpunkte sind internationale Klimaschutzpolitik und Regimeentwicklung, Klima- und Energiepolitik in den USA, China und Indien sowie Climate Engineering. Daneben zählen diskursanalytische Methoden in Sprach- und Sozialwissenschaften zu ihren Kompetenzen.

LESEPROBE

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGS- UND AKRONYMVERZEICHNIS	3
LERNZIELE	7
01. EINFÜHRUNG IN DIE UMWELTPOLITIK.....	8
01.1 MENSCH UND UMWELT – DIE POLITIKWISSENSCHAFTLICHE PERSPEKTIVE	8
01.2 WEITERE VORGEHENSWEISE	15
01.3 ÜBUNGS- UND SELBSTKONTROLLAUFGABEN	15
02. DIE GENESE DER UMWELTPOLITIK.....	16
02.1 WAS SIND UMWELTPROBLEME?	16
02.2 UMWELTPOLITIK ALS SOZIALE KONSTRUKTION EINER HANDLUNGSNOTWENDIGKEIT	20
02.3 NACHHALTIGE ENTWICKLUNG	24
02.4 ÜBUNGS- UND SELBSTKONTROLLAUFGABEN	41
03. INTERNATIONALE UMWELTPOLITIK.....	42
03.1 DIE ENTWICKLUNG DER INTERNATIONALEN UMWELTPOLITIK.....	42
03.1.1 Phase I: Die Gründung der internationalen Umweltpolitik: Stockholm 1972	42
03.1.2 Phase II: Nachhaltige Entwicklung als Leitbild: Rio 1992	43
03.1.3 Phase III: Zähe Umsetzung des Prinzips Nachhaltigkeit: Johannesburg 2002	45
03.1.4 Phase IV: Nachhaltige Entwicklung als realpolitischer Minimalkonsens: Rio 2012	46
03.1.5 Phase V ab 2015: Führen die 17 UN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs) sowie das Pariser Klimaabkommen zu einer nachhaltigen Transformation der Weltwirtschaft und Weltgemeinschaft?	47
03.2 ZENTRALE AKTEURE	50
03.2.1 Staaten: Bremser und Vorreiter.....	50
03.2.2 Problemfeldspezifische Kooperation durch internationale Regime.....	55
03.2.3 Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP)	58
03.2.4 Die UN und Nachhaltige Entwicklung	61
03.2.5 Die Finanzierung der Umweltpolitik: Die Globale Umweltfazilität (GEF)	62
03.2.6 Private Akteure: NGOs und Unternehmen auf der Bühne der Weltpolitik	64
03.3 ENTSCHEIDUNGSPROZESSE	66

03.4	POLITISCHE STEUERUNG IN DER INTERNATIONALEN UMWELTPOLITIK.....	76
03.4.1	Von der hierarchischen Steuerung zu privaten Netzwerken: Internationale Umweltpolitik als Environmental Governance	76
03.4.2	Bewertung: bessere Umweltpolitik durch Partnerschaften?.....	78
03.5	WIRKUNG INTERNATIONALER UMWELTPOLITIK	79
03.6	ÜBUNGS- UND SELBSTKONTROLLAUFGABEN.....	83
04.	EUROPÄISCHE UMWELTPOLITIK.....	84
04.1	DIE ENTWICKLUNG DER EUROPÄISCHEN UMWELTPOLITIK	84
04.2	ZENTRALE AKTEURE IN DER EUROPÄISCHEN UMWELTPOLITIK	93
04.3	ENTSCHEIDUNGSPROZESSE IN DER EUROPÄISCHEN UMWELTPOLITIK.....	101
04.4	STEUERUNG IN DER EUROPÄISCHEN UMWELTPOLITIK.....	107
04.5	WIRKUNGEN EUROPÄISCHER UMWELTPOLITIK	111
04.6	ÜBUNGS- UND SELBSTKONTROLLAUFGABEN.....	119
05.	BUNDESDEUTSCHE UMWELTPOLITIK.....	120
05.1	DIE ENTWICKLUNG DER BUNDESDEUTSCHEN UMWELTPOLITIK.....	120
05.2	ZENTRALE AKTEURE IN DER DEUTSCHEN UMWELTPOLITIK	129
05.3	ENTSCHEIDUNGSPROZESSE IN DER BUNDESDEUTSCHEN UMWELTPOLITIK.....	136
05.4	STEUERUNG IN DER BUNDESDEUTSCHEN UMWELTPOLITIK.....	140
05.5	WIRKUNGEN BUNDESDEUTSCHER UMWELTPOLITIK	146
05.6.	ÜBUNGS- UND SELBSTKONTROLLAUFGABEN.....	152
06.	INTERNATIONALE, EUROPÄISCHE UND NATIONALE UMWELTPOLITIK – EINE BILANZ	153
06.1	UMWELTPOLITIK ALS MEHREBENENPOLITIK.....	154
06.2	ENTWICKLUNG DER DEUTSCHEN, EUROPÄISCHEN UND INTERNATIONALEN UMWELTPOLITIK	155
06.3	VERÄNDERUNG DER AKTEURSZUSAMMENSETZUNG: DER BEDEUTUNGSGEWINN VON UMWELTVERBÄNDEN UND VON KOORDINATIONSGREMIEN	159
06.4	POLITISCHE STEUERUNG: VON DER HIERARCHIE ZU DEN NETZWERKEN	162
06.5	GOVERNANCE – REGIEREN IN KOMPLEXEN MEHREBENENSYSTEMEN	166
	LÖSUNGEN DER ÜBUNGS- UND SELBSTKONTROLLAUFGABEN	169
	LITERATURVERZEICHNIS	181

ABKÜRZUNGS- UND AKRONYMVERZEICHNIS

Abb.	Abbildung
ACEA	European Automobile Manufacturers' Association
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AOSIS	Alliance of Small Island States
AOX	Adsorbierbare organische Halogenverbindungen
Art.	Artikel
AstV	Ausschuss der ständigen VertreterInnen
BauGB	Baugesetzbuch
BASIC	Die vier großen Schwellenländer Brasilien, Südafrika, Indien und China
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BNE	Bruttonationaleinkommen
BRICS	Staatenverbund Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika
BSP	Bruttosozialprodukt
bspw.	beispielsweise
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
COP	Conference of the Parties
CSD	Commission on Sustainable Development
CSR	Corporate Social Responsibility
DDT	Dichlordiphenyltrichlormethylmethan
DNS	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie
DSD	Duales System Deutschland
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EP	Europaparlament

ABKÜRZUNGS- UND AKRONYMVERZEICHNIS

et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera (und so weiter)
EU	Europäische Union
EUA	Europäische Umweltagentur
EUB	Europäisches Umweltbüro
EuGH	Europäischer Gerichtshof
ex.	ehemals
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoffe
FKW	Fluorkohlenwasserstoffe
FÖJ	Freiwilliges Ökologisches Jahr
FuE	Forschung und Entwicklung
G8	Gruppe der acht größten Industrienationen der Welt
GACERE	Global Alliance on Circular Economy and Resource Efficiency
GD	Generaldirektion
GEF	Global Environmental Facility
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
ha	Hektar
HLPF	High-level Political Forum on Sustainable Development
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
i.d.R.	in der Regel
INC	International Negotiation Committee
INDC	Intended Nationally Determined Contributions
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPP	Integrierte Produktpolitik
ISO	International Organization for Standardization
IVU	Integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung
IWF	Internationaler Währungsfonds
Kap.	Kapitel
Kfz	Kraftfahrzeug
kg	Kilogramm
LIFE	L'Instrument Financier pour l'Environnement
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NDC	Nationally Determined Contributions
NGO	Non-Governmental Organization
NO _x	Stickoxide
NRW	Nordrhein-Westfalen

o.ä.	oder ähnliches
PIC	Prior Informed Consent
PIK	Potsdamer Institut für Klimafolgenforschung
POP	Persistent Organic Polutants
RNE	Rat für Nachhaltige Entwicklung
S.	Seite
s.o.	siehe oben
SDG	Sustainable Developments Goals
SIDS	Small Island Developing States
SO ₂	Schwefeldioxyd
sog.	so genannte/er
SPD	Sozialistische Partei Deutschland
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StandAG	Standortauswahlgesetz
s.u.	siehe unten
SUP	Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung
Tab.	Tabelle
Tsd.	Tausend
u.a.	und andere, unter anderem
UMK	UmweltministerInnenkonferenz
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNEA	United Nations Environment Assembly
UNEP	United Nations Environment Programme
UNDP	United Nations Development Programme
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
US\$	US-Dollar
USA	United States of America
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
vgl.	vergleiche
VOC	Volatile Organic Compound (Flüchtige organische Verbindungen)
VRC	Volksrepublik China
vs.	versus (gegen, gegenüber gestellt)
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WMO	World Meteorological Organization
WSSD	World Summit on Sustainable Development
WTO	World Trade Organization

ABKÜRZUNGS- UND AKRONYMVERZEICHNIS

WWF	World Wildlife Fund for Nature
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

LESEPROBE

LERNZIELE

Nach dem Durcharbeiten des vorliegenden Studienbriefes über Umweltpolitik im Mehrebenensystem¹ sollte vor allem deutlich geworden sein, ...

- ◆ dass die Politikwissenschaft einen ganz spezifischen Blickwinkel auf die Umweltthematik eröffnet, der sich von anderen Disziplinen unterscheidet. Charakteristisch für die politikwissenschaftliche Betrachtungsweise ist, dass Umweltproblematiken und die Lösungsstrategien keine objektiven Tatsachen darstellen, sondern innerhalb von politischen Institutionen und Entscheidungsprozessen erst „gemacht“ werden. Politikwissenschaft trägt so zum Verständnis für die soziale Konstruktion gesellschaftlichen und politischen Handelns bei.
- ◆ dass die Politikwissenschaft zur Analyse politischer Probleme, Institutionen und Prozesse Erklärungsansätze entwickelt hat, die sich immer wieder an den konkreten politischen Entwicklungen messen lassen müssen. Ein ständiger Abgleich von theoretischen Konzepten und tatsächlichen Phänomen ist die Folge.
- ◆ dass die Politikwissenschaft eigene Begrifflichkeiten entwickelt hat, um die Besonderheiten einzelner politischer Handlungsfelder und politischen Geschehens grundsätzlich herauszuarbeiten.
- ◆ wie sich mit Hilfe der charakteristischen Betrachtungsweise und Begrifflichkeiten der Politikwissenschaft die Umweltpolitik auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene kennzeichnen lässt. Dazu gehört im Einzelnen:
 - wie sich das Politikfeld Umwelt seit Mitte der 1970er Jahre entwickelt hat (vgl. jeweils Unterkapitel 01);
 - welche Akteure auf internationaler, nationaler und europäischer Ebene wie entscheiden (vgl. jeweils Unterkapitel 02, 03);
 - mit Hilfe welcher Instrumente versucht wird, den Umweltzustand zu verbessern und wie diese zu bewerten sind (vgl. jeweils Unterkapitel 04);
 - welche Wirkungen die Umweltpolitik seit Mitte der 1970er Jahre hatte (vgl. jeweils Unterkapitel 05).
- ◆ dass die im Studienbrief vorgestellten Erklärungsansätze und Begrifflichkeiten eine Basis für eine selbständige politikwissenschaftliche Analyse von umweltpolitischen Zusammenhängen, die im Studienbrief selbst keine Berücksichtigung finden, bereitstellen.

¹ Zur Erläuterung des Begriffs "Mehrebenensystem" vgl. Kap. 01.

01. EINFÜHRUNG IN DIE UMWELTPOLITIK

01.1 MENSCH UND UMWELT – DIE POLITIKWISSENSCHAFTLICHE PERSPEKTIVE

Was ist UmweltPOLITIK?

Fragen der Umweltnutzung und des Verbrauchs natürlicher Ressourcen sind politische Fragen. Es sind politische Fragen, weil die unterschiedlichen gesellschaftlichen Ansichten darüber, wie wir unsere natürliche Umwelt nutzen und verschmutzen „wollen“, und welche endlichen Ressourcen wann wie verbraucht werden, verbindliche Regeln voraussetzen. Verbindliche Regeln der Umweltpolitik gehen aus gesellschaftlichen Konflikten über Werte hervor. Zur Konfliktlösung bedarf es gesellschaftlich akzeptierter Verfahren, wie die Regeln zustande kommen, damit ihre Verbindlichkeit von allen Seiten anerkannt wird. Die Anerkennung der Regeln beruht auf gesellschaftlichem Zuspruch, im Zweifel aber auch auf der Anwendung von Sanktionen. Politik insgesamt und damit Umweltpolitik im Besonderen ist also die gesellschaftliche Auseinandersetzung um verbindliche Regeln des Zusammenlebens, die letztlich auf Basis von Herrschaft entschieden werden.

Das Thema Umweltpolitik ist seit einigen Jahren mehr und mehr in das Bewusstsein der Öffentlichkeit und damit auch auf die Agenda der Politik gerückt. Denn wissenschaftliche Untersuchungen machen deutlich, dass die jahrzehntelange Zerstörung der Umwelt bereits viel früher als gedacht dramatische Auswirkungen auf das Leben auf der Erde hat (PIK 2019). U.a. weil kritische Schwellenwerte, so genannte Kippunkte (Tipping Points)², bereits zehn Jahre früher überschritten sein werden, als ursprünglich angenommen (siehe Kap. 02.1).

Die gesellschaftliche und politische Auseinandersetzung mit Umweltproblemen und Umweltschutz ist nicht nur wegen des Zeitdruckes hoch komplex. Auch die Tatsache, dass Umwelt- und Ressourcenschutz über Landesgrenzen hinweg umgesetzt werden müssen, spielt dabei eine große Rolle.

Mehrebenensystem

Aus diesem Grund sowie aufgrund der Globalisierung und Europäisierung finden die Aushandlungsprozesse in komplexen Mehrebenensystemen statt. Der Begriff des Mehrebenensystems oder der Mehrebenenverflechtung macht darauf aufmerksam, dass politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse genauso wie die

² Umwelt-Kippunkte sind Bestandteile eines Ökosystems, deren Änderung weitreichende Veränderungen im Gesamtsystem bewirken können. Eine Veränderung an einem Kippunkt setzt sich gegenseitig verstärkende Rückkopplungsschleifen und Kaskadeneffekte in Gang, die ein System auf einen völlig neuen Kurs bringen können. Als Kippunkte hinsichtlich des Klimasystems der Erde werden z.B. das Auftauen der Permafrostböden auf der Nordhalbkugel, das Abschmelzen der Eisschilde in der Arktis, Antarktis und auf Grönland oder das Absterben des Amazonas-Regelwaldes angesehen.

Anwendung der gesetzten Regeln immer stärker von verschiedenen Ebenen politischen-administrativen Handelns ausgehen. Die lokalen, regionalen und nationalen Handlungsebenen werden immer stärker durch europäische und internationale Entscheidungen beeinflusst. Umgekehrt ist der Erfolg europäischer und internationaler Umweltpolitik allzu häufig von der Politik „vor Ort“ abhängig. Umweltschutz und Ressourcennutzung werden in diesem eng miteinander verflochtenen Mehrebenensystem vorbereitet, geplant und entschieden.

Und die Politikwissenschaft? Die Politikwissenschaft beobachtet die Politik, um aus der Fülle des Geschehens immer wieder diese zentralen Aspekte des Politischen herauszuarbeiten: Konfliktregelung, Legitimität, Herrschaft und Macht in verflochtenen Mehrebenensystemen sind der Gegenstand ihrer Beobachtung. Dabei richtet sich die Beobachtung nicht auf die Politik insgesamt, sondern in der Regel auf einzelne Politikfelder – die Wirtschaftspolitik, die Sozialpolitik, die Technologiepolitik oder wie im vorliegenden Studienbrief auf die Umweltpolitik. Um Zusammenhänge und Abläufe veranschaulichen zu können, hat die Politikwissenschaft als Beobachtungsinstrumente bestimmte Begriffe und Konzepte eingeführt.

Politikwissenschaft

Grundlegend für einen differenzierten Zugang auf die Frage, was Politik ist, ist die Unterscheidung unterschiedlicher Dimensionen des Politikbegriffes. Scharpf (1971) hat darauf aufmerksam gemacht, dass es für diese Dimensionen in der englischen Sprache unterschiedliche Bezeichnungen gibt: Policy, Polity und politics. Politik als „Policy“ bezeichnet die inhaltliche Dimension von Politik – die Aufgaben und Ziele, die in politischen Programmen als Lösungen für gesellschaftliche Konflikte angeboten werden. Politik als „Polity“ hebt auf die Form ab, in der Politik stattfindet, auf die Ordnung, Organisationen und Regelungen wie sie sich z.B. in der Verfassung finden. Politik als „Politics“ lenkt den Blick auf den politischen Prozess. Erst in konfliktreichen, durch Interessengegensätze geprägten Auseinandersetzungen werden politische Inhalte (Policies) durchgesetzt, die dann als gesetzte Ordnung (Polity) die Weichenstellungen für das zukünftige gesellschaftliche Zusammenleben bilden.

Policy, Polity,
Politics

Nachdem bis hierhin die Frage, was Politik ist, beantwortet wurde, geht es nun darum zu fragen, wer Politik macht. Die spontane Antwort lautet: Menschen! Aus politikwissenschaftlicher Perspektive greift diese Antwort aus unterschiedlichen Erwägungen allerdings zu kurz.

Wer macht Politik?

Politisches Geschehen kann häufig nicht durch die Entscheidungen Einzelner erklärt werden. Maßgeblich ist z.B. die Position der USA im Hinblick auf das Pariser Klimaabkommen von 2015, die Resolution des Europäischen Parlaments für eine moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale EU-Wirtschaft vom März 2019, die Verabschiedung des sogenannten Klimapaketes durch den deutschen Bundestag am 15.11.2019 oder die Haltung der zivilgesellschaftlichen Bewegung Fridays for

Kollektive Akteure

Future zur Zerstörung der Umwelt durch die bisherigen Generationen. Die Politikwissenschaft spricht in diesem Zusammenhang von kollektiven Akteuren. Damit soll ausgedrückt werden, dass die USA, das Europäische Parlament, die Bundesregierung und die Fridays for Future Bewegung aus vielen einzelnen Personen bestehen, für die Erklärung des politischen Geschehens allerdings die jeweiligen Institutionen als Ganze entscheidend sind. Fällt das politikwissenschaftliche Interesse etwa darauf, wie die Position der USA zum Pariser Abkommen, die Sichtweise des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission zu einer CO₂-neutralen Wirtschaft oder die Verabschiedung des Klimapaketes im deutschen Bundestag zustande gekommen ist, haben die Entscheidungen der/des US-Präsidentin/en, der/des EU-Umweltkommissarin/s, des Fraktionschefs/der Fraktionschefin der deutschen Mehrheitsfraktion mehr Bedeutung. Daher werden auch Individuen in der Politikwissenschaft als politische Akteure bezeichnet.

Institutionen,
Strukturen,
Systeme

Bis hierhin kann die Frage, wer Politik macht, also mit dem Verweis auf politische Akteure beantwortet werden. Bereits bei den Ausführungen zu den Dimensionen des Politikbegriffes ist jedoch deutlich geworden, dass politische Akteure in der politischen Auseinandersetzung (Politics) auf bestimmte Verfahrensregelungen und Organisationen (Polity) zurückgreifen. Anders ausgedrückt: Interessant für die politikwissenschaftliche Analyse ist also nicht so sehr menschliches Entscheidungshandeln an sich, sondern menschliches Handeln mit Blick auf ihre politische Funktion und ihre politischen Ämter, ihr Handeln in politischen Institutionen, Strukturen oder Systemen. Der Institutionen-, Struktur- und Systembegriff wird in der Politikwissenschaft unterschiedlich definiert und kontrovers diskutiert. Entscheidend ist, dass mit allen drei Begriffen, auf Dauer angelegte Einrichtungen zur Regelung, Herstellung oder Durchführung bestimmter Zwecke bezeichnet werden. So sind z.B. das kapitalistische Wirtschaftssystem, die soziale Absicherung des Erwerbslebens oder die funktionale Arbeitsteilung gesellschaftlicher Institutionen, Strukturen oder systemische Handlungsbedingungen, vor deren Hintergrund politisches Entscheiden stattfindet. Politische Institutionen oder Strukturen sind dann z.B. die Vereinten Nationen oder die nationalen Parlamente und die öffentlichen Verwaltungen auf allen Ebenen politischen Handelns. Politische Akteure „machen“ also Politik, aber immer vor dem Hintergrund der Strukturen, systemischen Handlungsbedingungen oder Institutionen, in die sie eingebettet sind.

Erfolgsbedingungen
von Umweltpolitik

Politisches Handeln im Mehrebenensystem zeichnet sich also dadurch aus, dass politische Prozesse die Grenzen von politischen Handlungsebenen überschreiten und ein Zusammenspiel zwischen Akteuren unterschiedlicher politischer Handlungsebenen erfordern. Die Art des Zusammenspiels – und damit dann auch die Erfolgsbedingungen der Umweltpolitik (vgl. Jänicke 2003, S. 78ff.) – hängen dann ab:

- ◆ von den Handlungsorientierungen und -strategien der politischen Akteure,
- ◆ von den Interaktionsregeln, die in den institutionellen Strukturen angelegt sind, und
- ◆ von den Interessenkonstellationen einzelner Politikfelder oder gar einzelner Policies.

Ursächlich für den umweltpolitischen Erfolg im Mehrebenensystem sind darüber hinaus auch die Struktur des umweltpolitischen Problems selbst sowie die der verfügbaren Lösungsoptionen. Umweltprobleme, die weder durch gesundheitliche Folgen noch durch Einschränkungen anderer Art Betroffenheit erzeugen und deren Lösung von einer grundsätzlichen Veränderung unseres Lebensstils abhängt, sind weitaus schwieriger zu lösen, als solche mit konkreten Folgen und leicht abgrenzbaren Lösungsstrategien. Inzwischen ist die Degradation der Umwelt allerdings so stark vorangeschritten, dass die Auswirkungen weltweit in jegliche Bereiche des Lebens hineinwirken: Dabei kommt es zu starken Schäden im Bereich der Gesundheit, enormen Unsicherheiten im Bereich der Ernährung und zum Teil drastischen Einschränkungen des Lebensraumes, was zu Migrationsströmen führt. Nicht zuletzt wird dadurch auch die Wirtschaft enorm beschädigt. Umfassende Lösungsstrategien zu finden, gestaltet sich trotz dieser massiven Bedrohung unserer Lebensgrundlagen als sehr schwierig, weil die Betroffenheit der Menschen regional (über den Globus verteilt sowie innerhalb von Landesgrenzen großer Flächenstaaten) – noch – sehr unterschiedlich ist (siehe Kapitel 02).

Diversität und
Reichweite von
Umweltproblemen

Neben den Fragen, was Politik ist und wer Politik macht, hat die Politikwissenschaft auch Begriffe und Konzepte entwickelt, um näher zu analysieren, wie Politik im Einzelnen gemacht wird. Ein prominentes Konzept, auf das auch dieser Studienbrief zurückgreift, ist dabei der Politikzyklus. Der Politikzyklus ist ein Analyseraster, das dabei hilft zu beobachten, wie bestimmte politische Themen (Policies) im politischen Prozess (Politics) bearbeitet werden. Dazu werden verschiedene Phasen unterschieden:

Politikzyklus

In der Phase der Problemdefinition und Problemwahrnehmung (Phase 1) kristallisiert sich heraus, welches aus einer unendlichen Zahl von gesellschaftlichen Problemen als politisch handlungsrelevant betrachtet werden soll und wie der Zugang zu diesem Problem sein soll. Augenscheinlich wird ein Wandel in der Problemwahrnehmung bei der Etablierung der Umweltpolitik als Politikfeld. Wurde zu Beginn des 20. Jahrhunderts die schmutzige Wäsche im Ruhrgebiet noch als Maßstab für eine erfolgreiche Industrialisierung angesehen, war die gleiche Wäsche Ende der 1960er Jahre Anlass für den damaligen Bundeskanzler Willy Brandt, einen „blauen Himmel über der Ruhr“ im Wahlkampf zu fordern.

Phase der Problem-
definition und Prob-
lemwahrnehmung
(Phase 1)

Agenda-Setting
(Phase 2)

Fragen der Problemdefinition und -wahrnehmung sind dabei Gegenstand von (Interessen-)Auseinandersetzungen unterschiedlicher politischer Akteure, die versuchen, eine bestimmte Wahrnehmung eines politischen Themas öffentlich durchzusetzen und auf die politische Tagesordnung (Beginn Phase 2: Agenda-Setting) zu bringen. Umweltpolitische Themen geraten dabei gerade in wirtschaftlich schlechten Zeiten und bei hoher Arbeitslosigkeit nur schwer auf die politische Tagesordnung. Die Konkurrenz zu sozialen und wirtschaftlichen Problemen ist dann häufig erdrückend. In diesen Zeiten wird Umweltschutz häufig als kostenträchtiger Standortnachteil wahrgenommen. Einmal auf der politischen Tagesordnung verankert, entscheiden die politischen Akteure und Institutionen genauso wie die konkreten Bedingungen in einer bestimmten Situation darüber, ob das betrachtete Problem im politisch-administrativen System bearbeitet wird. Manche Probleme werden überhaupt nicht bearbeitet (non-decisions).

Politikformulierung
(Phase 3)

Kommt es zur Politikformulierung (Phase 3), setzt ein komplexes Abstimmungsverfahren zwischen Interessengruppen, politikvorbereitender Verwaltung, Parlament und Öffentlichkeit ein, an deren Ende ein Gesetz, eine Verordnung oder auch nur ein Akt symbolischer Politik steht. Häufig bietet es sich an, diese Phase genauer zu differenzieren: Einerseits in politikvorbereitende Tätigkeiten, also die Formulierung von ersten Entwürfen von Rechtsakten, die häufig in informellen Abstimmungsverfahren der späteren Entscheidungsträger mehrfach überarbeitet werden, und andererseits in das konkrete formelle Entscheidungsverfahren.

Steuerung

In der Phase der Politikformulierung wird auch darüber entschieden, wie auf der jeweiligen politischen Handlungsebene Problemlösungen erreicht werden sollen. In der Politikwissenschaft spricht man bei unterschiedlichen Handlungsformen, denen sich die politischen Ebenen zur Erreichung politischer Ziele bedienen, von Steuerungsinstrumenten. Steuerungsfragen sind ein Kernthema politikwissenschaftlicher Analyse. Auch wenn der Begriff es nahelegt, dass weitsichtige Staatenlenker wie Kapitäne das Gesellschaftsschiff mit all seinen Problemen sicher durch das tobende Meer lenken, geht man in der politikwissenschaftlichen Steuerungsdiskussion heute von weitaus differenzierteren Ansätzen aus. Politisches Problemlösen funktioniert längst nicht mehr allein durch Ge- und Verbote verschiedener politischer Handlungsebenen. Notwendig sind politikfeld- und kontextbezogene Mischungen verschiedener Steuerungsinstrumente. Dabei wird in politischen Handlungszusammenhängen immer stärker auf die Angebots- und Nachfragelogik der „unsichtbaren Hand“ des Marktes vertraut. Gleichzeitig ist der Partizipationsanspruch der Gesellschaft an der politischen Willensbildung und Entscheidung gestiegen. In Netzwerken, bestehend aus politischen und gesellschaftlichen Akteuren, werden Problemlösungen an den Nutzenkalkülen der politischen Akteure ausgerichtet und wie auf einem Basar ausgehandelt. In eben solchen Netzwerken kommt es aber gleichzeitig unter bestimmten Bedingungen zu politischen Lernprozessen, bei denen die Überzeugungskraft des Arguments die kontroversen Einstellungen der

Beteiligten einander anzunähern vermag. Die Steuerungsdiskussion hat auch im Politikfeld Umwelt eine hohe Bedeutung und findet daher im weiteren Verlauf des Studienbriefes systematisch Berücksichtigung.

Rechtsverbindliche Entscheidungen des politischen Systems mit ihren unterschiedlichen Steuerungskonzepten werden dann in der Phase der Implementation (Phase 4) durch die Verwaltung oder andere politische Akteure ausgeführt. Erst hier entscheidet sich der Erfolg einer politischen Maßnahme. Zur Unterscheidung verschiedener Wirkungen der Umsetzung politischer Programme hat die Politikwissenschaft die Begriffe Output, Impact und Outcome eingeführt. Der Wirkungsmaßstab „Output“ beschreibt dabei allein das Tätigwerden derer, die durch das politische Programm zum Handeln verpflichtet werden. Unberücksichtigt bleibt dabei, inwiefern die Nutznießer oder Verpflichtete einer Norm von diesem Tätigwerden profitieren („Impact“) oder inwiefern mit politischen Programmen eine faktische Verbesserung des Umweltzustandes einhergeht („Outcome“). Umweltpolitische Maßnahmen verfehlen häufig ihre Wirkungen, weil es in der Implementationsphase an Kontrollkapazitäten, an Personal oder an Finanzressourcen mangelt.

Implementation
(Phase 4)

Wirkungen im Bereich der Umweltpolitik werden allerdings nicht nur im Hinblick auf die Effektivität der Implementation konkreter Regelungen gemessen. Als Politikfeld, das z.B. gegenüber der Wirtschafts- und Sozialpolitik strukturell durchsetzungsschwach ist, gilt es im Bereich der Umweltpolitik auch, institutionelle Kapazitäten aufzubauen. Vom Aufbau institutioneller Kapazitäten kann man sprechen, wenn Umweltministerien gegründet, Umweltverbänden Klagerechte eingeräumt oder neue umweltpolitische Verhandlungssysteme auf internationaler Ebene gegründet werden, wenn also die Durchsetzungskraft der Umweltpolitik durch die Verbreiterung oder Vertiefung des Institutionengefüges, das primär Umweltinteressen vertritt, gestärkt wird. Schließlich verbergen sich umweltpolitische Erfolge auch hinter der Strenge verabschiedeter Grenzwerte bzw. der Konsistenz der umweltpolitischen Programme insgesamt.

Umweltpolitische
Wirkungen

Die Erfahrungen der Implementation insgesamt – also die Wirkungen, die mit einem politischen Programm erreicht werden konnten – gehen dann wieder in die weitere Problemlösung ein. In der Folge kann sich eine Problemwahrnehmung verschieben, können alternative Problemlösungen durchgesetzt oder neue Akteure an der Problembearbeitung beteiligt werden.

Der Politikzyklus als Analyseraster hat insgesamt den Vorteil, dass die Entstehung, Entwicklung und Veränderung eines politischen Problems nachvollziehbar wird. Er birgt indes auch die Gefahr, politische Prozesse auf ein Phasenschema zu verkürzen. Daher ist bei diesem Beobachtungsinstrument darauf hinzuweisen, dass die einzelnen Phasen des Politikzyklus in der Realität nicht strikt voneinander getrennt ablaufen. Auch während der Problemformulierung können z.B. noch konkurrieren-

Bewertung des
Politikzyklus

de Problemwahrnehmungen auf der politischen Tagesordnung verankert werden. Daneben können vage und offen formulierte Rechtssetzungsakte in der Phase der Politikimplementation faktisch zu neuen Politikformulierungen und Entscheidungen der Exekutive führen. Genauso gut kann es zum Wiederauflösen, Wiederholen oder zum Abbruch von bestimmten Phasen kommen. Unvorhergesehene Umweltkatastrophen können umweltpolitischen Zielen überraschend zum Durchbruch verhelfen (Beispiele siehe S. 102). Letztlich handelt es sich beim Politikzyklus also nicht um ein chronologisches Ablaufschema. Um die Komplexität politischen Geschehens aus der Perspektive des Politikzyklus zu versinnbildlichen, wählt dieser Studienbrief ein vielfach ineinander verschachteltes Puzzle (vgl. Abb. 01.1). Muss sich die verbale Darstellung des Politikzyklus weiter oben aus didaktischen Gründen an das Nachzeichnen der Phasen halten, setzt die Abbildung dazu bewusst einen Kontrapunkt. Problemwahrnehmung und Problemdefinition, Agenda-Setting, Politikformulierung und Implementation einer Policy wie z.B. der internationalen Klimapolitik (vgl. Kapitel 03.3) spielen sich auf verschiedenen Ebenen und mit wechselseitigem Bezug zueinander ab. Dafür wäre auch eine vernetzte Spirale ein geeignetes Bild. In diesem Sinne werden wir den Politikzyklus im vorliegenden Studienbrief nutzen, um Willensbildungs-, Entscheidungs- und Implementationsprozesse in der internationalen, europäischen und bundesdeutschen Umweltpolitik didaktisch aufzubereiten.

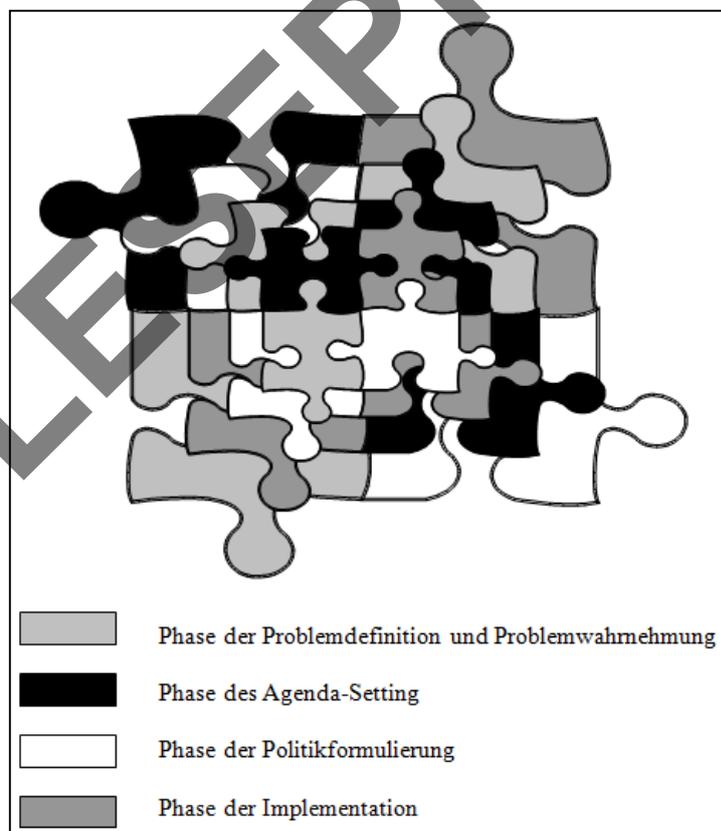


Abb. 01.1: Politikzyklus.

01.2 WEITERE VORGEHENSWEISE

Mit unserer Einführung in die Umweltpolitik im Mehrebenensystem werden wir uns an den im ersten Kapitel entwickelten grundlegenden Begriffen der Politikwissenschaft orientieren. Nach einem vertiefenden Überblick dazu, wie sich staatliches Handeln im Bereich der Umweltpolitik entwickelt hat und wie es überhaupt dazu kommt, dass es das Politikfeld Umwelt gibt (vgl. Kap. 02), werden wir einen Blick auf umweltpolitisches Handeln auf den verschiedenen Handlungsebenen werfen. Zunächst werden Fragen der internationalen Umweltpolitik (vgl. Kap. 03), dann der europäischen Umweltpolitik (vgl. Kap. 04) und schließlich der bundesdeutschen Umweltpolitik (vgl. Kap. 05) behandelt. Die Reihenfolge orientiert sich an der Genese des Politikfeldes, bei der zunächst internationale Impulse umweltpolitische Institutionalierungsprozesse auf nationaler Ebene angestoßen haben, die dann wiederum den Kapazitätsaufbau auf europäischer Ebene vorangebracht haben. Die einzelnen Kapitel über die unterschiedlichen Handlungsebenen fragen dann parallel immer danach,

- ◆ wie sich das Politikfeld Umwelt entwickelt hat,
- ◆ welche zentralen Akteure umweltpolitisches Handeln beeinflussen,
- ◆ wie politische Entscheidungsprozesse ablaufen,
- ◆ wie politische Steuerung stattfindet und schließlich,
- ◆ welche Wirkungen die Umweltpolitik der jeweiligen Ebene hatte.

01.3 ÜBUNGS- UND SELBSTKONTROLLAUFGABEN

1. Erläutern Sie die Dimensionen des Politikbegriffes Policy, Polity und Politics anhand eines Beispiels auf der Ebene der Umweltpolitik, und machen Sie dabei auf die gegenseitigen Wechselwirkungen der drei Begriffe untereinander aufmerksam.
2. Das Einführungskapitel hat versucht, deutlich zu machen, was die typischen Aspekte sind, mit denen die Politikwissenschaft Fragen der Umweltnutzung und des Umweltverbrauchs darstellt. Wie würde eine Politikwissenschaftlerin bzw. ein Politikwissenschaftler im Unterschied zu einer Juristin bzw. einem Juristen oder einer Wirtschaftswissenschaftlerin bzw. einem Wirtschaftswissenschaftler beispielsweise an die Problematik des Klimawandels herangehen?

02. DIE GENESE DER UMWELTPOLITIK

Nachhaltige
Entwicklung

Nachdem wir im ersten Kapitel einige grundlegende Begriffe der politikwissenschaftlichen Umweltforschung entwickelt haben, skizzieren wir nun die Entstehung des Politikfelds Umweltpolitik seit den 1960er Jahren. Seitdem hat das Politikfeld eine enorme Dynamik erfahren: Während zunächst keinerlei politische Agenda existierte, wird zu Beginn der dritten Dekade des 21. Jh. von einer Transformation hin zu einer emissionsfreien, ressourcenschonenden und umweltverträglichen Wirtschaft, Industrie und Gesellschaft gesprochen. Und das nicht nur in Deutschland selbst, sondern – mit einigen wenigen Ausnahmen – weltweit. Wir zeigen auf, was aus politikwissenschaftlicher Perspektive Umweltprobleme ausmacht und wie es dazu kommt, dass diese bearbeitet werden. Hierbei weisen wir auf die Bedeutung von wissenschaftlichen Berichten als Teil der Problemwahrnehmung hin und stellen einige zentrale Veröffentlichungen dar. Diese trugen auch zur Entwicklung des Paradigmas der nachhaltigen Entwicklung bei, das in den 1990er Jahren den Begriff der Umweltpolitik abzulösen schien. Wir zeichnen hierzu den Diskurs über Nachhaltigkeit auf deutscher, europäischer und internationaler Ebene nach.

02.1 WAS SIND UMWELTPROBLEME?

Umweltprobleme
nehmen zu

Vor Beginn der Corona-Pandemie wurde seit 2019 jeden Freitag in vielen Städten lautstark Emissionsreduktion, mehr Klimaschutz und weltweite Klimagerechtigkeit gefordert. Denn die wissenschaftlichen Erkenntnisse zeigen eindeutig: Ohne drastische Emissionsreduktion und effiziente Energienutzung werden in naher Zukunft kleine Inselstaaten im Meer versinken, wichtige Handels- und Industriestädte an den Küsten überflutet werden, stärkere Dürreperioden und Ernteaufschläge für Hunger sorgen sowie Extremwetterereignisse Lebensräume für Mensch und Tier zerstören. Aktuelle Studien des Potsdamer Institut für Klimafolgenforschung (PIK) zeigen, dass die kritischen Schwellenwerte der Erderwärmung, die sogenannten *Tipping Points*, knapp 10 Jahre früher eintreten, als erwartet. Doch dies ist nur ein Teil der Umweltprobleme. Die Umwelt wird durch verschiedene menschliche Aktivitäten degradiert (also in ihrer Qualität vermindert), übernutzt oder zerstört. Dazu zählen auch das Waldsterben, der Rückgang der Biodiversität, Versalzung der Böden, Wasserknappheit und vieles mehr (siehe Tabelle 02.1). 2019 waren bereits am 29. Juli des Jahres alle Ressourcen aufgebraucht, die die Ökosysteme im gesamten Jahr selbstständig erneuern können. Dieser sogenannte „globale Erdüberlastungstag“ wird jedes Jahr vom „Global Footprint Network“ berechnet. All diese Umweltprobleme bedürfen einer politischen Regelung.

Tab. 02.1: Globale Trends bei Ressourcen und Umwelt (nach Wuppertal Institut 2005: 34-35; Gottwald 2012: 56-59;FAO, 2016; Hu et al., 2017; IPCC Sonderbericht 1,5 Grad 2018; IPCC Sonderbericht Landsysteme 2019; IPCC Sonderbericht Klimawandel und Landsysteme 2020, McDowell et al. 2020).

Umweltindikator	Trend
Atmosphäre	Menschliche Aktivitäten haben inzwischen etwa 1,0 °C globale Erwärmung gegenüber vorindustriellem Niveau verursacht. Wenn sie mit der aktuellen Geschwindigkeit weiter zunimmt, erreicht die globale Erwärmung die 1,5 °C wahrscheinlich zwischen 2030 und 2052. Grund dafür sind die aktuellen Emissionen, die pro Jahr eine Erwärmung von 0,2 °C pro Jahrzehnt verursachen.
Feuchtgebiete	Feuchtgebiete sind äußerst bedeutsam für den Erhalt der biologischen Vielfalt und für den Wasserhaushalt. Insgesamt ist die Anzahl der Feuchtgebiete zwischen 1961 und 2019 um knapp 25 Prozent gesunken.
Biologische Vielfalt	Biologische Vielfalt ist nicht nur wichtig aufgrund des Eigenwertes der jeweiligen Art; sie ist zugleich eine Grundvoraussetzung für die Stabilität der Ökosysteme, von denen auch der Mensch abhängt. Ursachen für den Verlust der Biodiversität sind die Vernichtung und ökologische Beeinträchtigung von Lebensräumen, die Übernutzung und Verschmutzung von Ökosystemen, das Einschleppen von Arten, die andere verdrängen sowie die globale Erwärmung. Täglich sterben geschätzt etwa 130 Arten aus. Projektionen zeigen, dass bei einer Erwärmung von 1,5 Grad in Zukunft knapp 6% der Insekten, 8% der Pflanzen und 4% der Wirbeltiere mehr als die Hälfte ihres Lebensraumes verlieren werden. Sollte die Temperatur noch stärker ansteigen, sind es doppelt so viel.
Boden und Land	Die Nutzung durch den Menschen beeinflusst insgesamt über 70% der globalen eisfreien Landoberfläche. Dabei spielt die Erderwärmung eine große Rolle: Die Lufttemperatur über der Landoberfläche ist doppelt so stark angestiegen wie die globale Durchschnittstemperatur. Dadurch kommt es in vielen Regionen der Welt zu einer hohen Desertifikation und Landegradierung, die durch die Zunahme von Extremwetterereignissen weiter verstärkt wird. Dies hat negative Folgen für die Ernährungssicherheit und die terrestrischen Ökosysteme: Dürre hat sich um knapp 50% mehr ausgebreitet, sodass im Vergleich zu 1961 im Jahr 2019 200% mehr Menschen in Gebieten mit Desertifikation leben. Landwirtschaft, Forstwirtschaft und andere Landnutzung sind zwischen 2007 und 2016 für rund 23% der gesamten anthropogenen Nettotreibhausgasemissionen verantwortlich.
Wasser	Mehr als die Hälfte des zugänglichen Süßwassers wird für menschliche Zwecke genutzt, 70% davon für die Landwirtschaft, meistens zur Bewässerung, in trockenen Gebieten sogar bis zu 90%. Riesige unterirdische Süßwasservorkommen, die sich im Laufe der Jahrtausende im Erdreich gebildet haben, werden dabei abgebaut. Gleichzeitig führt der anthropogene Klimawandel auch dazu, dass Gletscher schmelzen, weitere Wasserressourcen dadurch wegfallen und dies bis zum Jahr 2100 einen Anstieg des Meeresspiegels um etwa 1,0 m verursachen wird. Dies wiederum beeinflusst menschliche und ökologische Systeme kleiner Inseln, Flussdeltas und Küstengebiete.

Wälder	Die Waldfläche hat sich während der Menschheitsgeschichte von 6 Mrd. auf 3,9 Mrd. ha reduziert. Neben der starken Abholzung führen auch Treiber wie Temperaturanstieg, Anstieg der CO ₂ -Konzentration und Wasserknappheit, Dürre, Feuer, Stürme und Insektenbefall dazu, dass die Wälder kleiner sowie jünger werden und drastisch an Biomasse verlieren. Aufforstung ist und wird in Zukunft durch diese Faktoren von großer Unsicherheit geprägt sein. Auch wenn CO ₂ das Wachstum von Bäumen begünstigt, sorgen die durch den Klimawandel ansteigenden anderen Treiber dafür, dass es keinen positiven Effekt auf die Wälder der Erde hat. Die Modelle zeigen insgesamt eine zunehmende Sterblichkeit der Wälder an; dies führt zum weiteren Schwund von Biodiversität.
Fischgründe	Die Übernutzung zahlreicher Fischbestände gefährdet das ökologische Gleichgewicht der küstennahen Ökosysteme und Ozeane. Nach Angaben der FAO sind derzeit mehr als 35% aller Fischbestände erschöpft oder von Erschöpfung durch Überfischung bedroht. Weitere 50% werden am biologischen Limit befischt. Der weltweite Gesamtfischbestand hat sich nach Schätzungen zwischen Anfang der 1970er Jahre und Ende der ersten Dekade des 21. Jh. mehr als halbiert. In Zukunft wird eine Abnahme des weltweiten jährlichen Ertrags der Meeresfischerei um circa 1,5 Millionen Tonnen bei einer globalen Erwärmung von 1,5 °C erwartet.

Schwierigkeiten bei der politischen Bearbeitung von Umweltproblemen

Die Tabelle 02.1 verdeutlicht, dass es sehr unterschiedliche Umweltprobleme gibt. Diesen Problemen ist jedoch eines gemeinsam: Sie sind schwer adäquat zu bearbeiten. Franziska Wolff (2004: 59-60) nennt sechs verschiedene Gründe, die die politische Bearbeitung der Umweltprobleme erschweren:

1. **Komplexität:** Häufig ist nicht klar, was die Ursache eines Umweltproblems ist bzw. welche Faktoren zu Umweltproblemen führen. Statt einfacher Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge hat man es in der Umweltpolitik mit komplexen naturwissenschaftlichen und sozioökonomischen Problemen zu tun, die nicht nur eine Ursache haben.
2. **Dynamik und Interdependenz:** In der Natur sind Strukturen und Prozesse zumeist dynamisch. Diese dynamischen Veränderungen, sowohl kurz- wie auch langfristige, machen Prognosen schwer. Zudem stehen die verschiedenen Umweltmedien in Verbindung miteinander, was die Dynamiken erhöht.
3. **Sinnblindheit:** Viele Umweltprobleme können nicht direkt (über die Sinne) wahrgenommen werden, sondern sind nur über wissenschaftliche Analysen zugänglich.
4. **Langfristigkeit:** Einige der dynamischen Prozesse laufen eher langsam ab, so dass eine Änderung des Verhaltens erst langfristig umweltpolitische Folgen hat.
5. **Irreversibilität:** Bestimmte Umweltschädigungen (wie das Artensterben) können nicht mehr rückgängig gemacht werden. In anderen Fällen ist die Natur dagegen zu Selbstheilungskräften in der Lage.

6. **Reichweite und Verteilung:** Umweltprobleme können je nach Reichweite auf allen politischen Ebenen, von der lokalen über die nationale bis zur globalen, auftreten. Damit geht einher, dass teilweise die Verursacher eines Problems gar nicht die Betroffenen sind.
7. **Persistenz:** Einige Umweltprobleme zeichnen sich dadurch aus, dass sie trotz des Ergreifens politischer Maßnahmen weiter fortbestehen.

Jedes Umweltproblem hat seine ganz spezifischen Ursachen, die, wie eben erwähnt, teils schwer zu identifizieren sind. Versucht man, diese spezifischeren Verschmutzungs- bzw. Degradierungsquellen zu verallgemeinern, so kann man drei gemeinsame Ursachenbündel der Umweltprobleme identifizieren (vgl. Wolff 2005: 60-61).

Ursachen von
Umweltproblemen

1. **Sozioökonomische Entwicklung:** Die Nachfrage nach den Umweltgütern Luft, Wasser, Boden und Rohstoffen hat in den letzten Jahrzehnten und Jahrhunderten stark zugenommen. Durch die Industrialisierung und der damit einhergehenden Verstädterung und dem Wirtschaftswachstum sowie durch das Bevölkerungswachstum ist die Fähigkeit der Umwelt, Beeinträchtigungen selbst aufzufangen oder gar auszugleichen (Absorptions- und Regenerationsfähigkeit der Umwelt) überlastet.
2. **Marktwirtschaftliches System:** Die Umwelt wird in der Marktwirtschaft als kollektives Gut wahrgenommen. Das bedeutet erstens, dass niemand von der Nutzung der Umweltgüter ausgeschlossen werden kann. So kann man nicht daran gehindert werden, saubere Luft einzuatmen oder Trinkwasser zu entnehmen. Kollektive Güter zeichnen sich zweitens dadurch aus, dass es keine Rivalität in deren Nutzung gibt. Der sich aus ihnen ergebende Nutzen ist also unabhängig von der Zahl der Nutzerinnen und Nutzer. Die Qualität der Luft oder des Wassers kommt allen Menschen in einer Region zugute, unabhängig davon, wie viele Personen dort leben. Damit geht drittens einher, dass die Sicherung der kollektiven Güter von der Gemeinschaft organisiert werden muss. Einzelne Akteure können sich allerdings recht leicht aus einer gemeinsamen Regelung heraus „stehlen“, weil sie von der durch andere Akteure erreichten Qualitätssicherung profitieren. Solche normbrechenden Akteure werden als Trittbrettfahrer bezeichnet: Sie profitieren bspw. von einer verbesserten Luftqualität, ohne selbst einen Beitrag zur Schadstoffreduktion geleistet zu haben. Es kommt daher leicht zu einer Übernutzung der öffentlichen Güter (sog. tragedy of the commons). Diese kann bestenfalls durch politische Regelungen der Sanktionierung überwunden werden.
3. **Politische Willensbildung:** Die politischen Interessen der Individuen, aber auch von Kollektiven wie Staaten, sind zumeist kurzfristig motiviert. So kann es gerade kostengünstig sein, Umweltnormen zu brechen, um andere Ziele zu erreichen. Diese kurzfristige Handlung kann langfristig zu einem gravierenden Umweltproblem führen, von dem freilich die Verursacher selbst gar nicht mehr

betroffen sind. Ein Beispiel hierfür ist die gegenwärtige Klimapolitik. Um dem Treibhauseffekt wirksam Einhalt zu gebieten, wäre eine gravierende Emissionsreduzierung nötig. Zu dieser sind die wenigsten Staaten bereit, da diese Maßnahmen als kostenintensiv angesehen werden. Die heutige Generation ist also nicht zu einer weitgehenden Verhaltensanpassung bereit und trägt dadurch zu einem Problem bei, unter dem vor allem die künftigen Generationen leiden werden.

Inzwischen können zwar mithilfe von Modellierungen die Kurz- und Langzeitfolgen dieser Umweltprobleme gut überblickt und dadurch auch Lösungen erarbeitet werden, allerdings liegt die Schwierigkeit der politischen Bearbeitung dann darin, diese Lösungen zu implementieren. Während einige Lösungen umgesetzt werden, bleiben andere unberührt. Das liegt an der Art und Weise wie Politik durch formelle und informelle Prozesse informiert wird und welche politischen Interessen im Bereich Umwelt sich auf die Agenda der Politikerinnen und Politiker durchsetzen. In der Politikwissenschaft wird daher von einem Paradox der Umweltpolitik gesprochen (vgl. Smith 2018).

02.2 UMWELTPOLITIK ALS SOZIALE KONSTRUKTION EINER HANDLUNGSNOTWENDIGKEIT

Historie des Begriffs
'Umweltpolitik'

Eine Reaktion auf diese Umweltprobleme ist allerdings dringend nötig, schon im eigenen Überlebensinteresse. Daher betreiben die Staaten Umweltpolitik, setzen sich also für die Reinhaltung, den Schutz oder die Regeneration der Umwelt ein. Erst seit den 1960er Jahren werden solche Maßnahmen unter dem Terminus 'Umweltpolitik' zusammengefasst. Vorher subsumierten die Staaten die politischen Schritte unter anderen Begriffen, wie 'Schutz der Wälder' oder 'Reinhaltung der Luft'. Auch die Begriffe 'Naturschutz' oder 'Ökologie' finden sich schon im 19. Jahrhundert, wenngleich sie selten verwandt wurden. Umweltpolitik hat sich als Bezeichnung von politischen Maßnahmen zum Schutz der Natur und der menschlichen Gesundheit erst Anfang der 1970er Jahre durchgesetzt. In den 1990er Jahren schien zunächst der Begriff der 'Nachhaltigen Entwicklung' (sustainable development) den der Umweltpolitik zu verdrängen. Da Nachhaltigkeit aber sehr breit definiert wurde, nämlich als soziale, ökonomische und ökologische Entwicklung (siehe unten), wird der Terminus der Umweltpolitik bis heute weiter verwandt.

Umweltpolitik als
soziale Konstruktion

Die unterschiedliche Benennung von identischen Maßnahmen, mal als Umweltpolitik und mal als Naturschutzpolitik, deutet darauf hin, dass der Sprache eine wichtige Bedeutung zukommt. Durch Sprache konstruieren wir, was warum wie geschützt werden muss. Sprache trägt also zur sozialen Konstruktion der Welt bei. In Diskursen legen wir fest, was wir unter 'Waldsterben', 'Treibhauseffekt' oder

'Ozonloch' verstehen. Natürlich bestehen die naturwissenschaftlichen Phänomene der sterbenden Bäume, des Anstiegs der jährlichen Durchschnittstemperatur oder der Ausdünnung der Ozonschicht für sich. Die gesellschaftliche Interpretation macht sie aber zu Phänomenen, die „fassbar“ sind und die politischen Handlungsdruck erzeugen.

An dieser sozialen Konstruktion von Umweltpolitik wirkt eine Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren mit: Einzelne Menschen, die über ihr Konsum- und Wahlverhalten umweltpolitische Schwerpunkte setzen können; Medien, die über Umweltprobleme in der ein oder anderen Form berichten; Umweltorganisationen, die als Interessenverbände für den Schutz der Umwelt und eine weitgehende Umweltpolitik eintreten; Unternehmen, die durch die Entnahme von Ressourcen und Produktionsverfahren zur Umweltpolitik beitragen und Staaten sowie deren Institutionen, die letztendlich die Umweltpolitik festlegen. Einen besonders großen Einfluss üben schließlich noch Expertinnen und Experten sowie Forschungseinrichtungen aus, die Ursachen und Wirkungen der Umweltzerstörung untersuchen, wissenschaftlich fundierte Prognosen über deren Folgen aufstellen und Berichte vorlegen.

In der Entwicklung der Umweltpolitik haben daher Berichte von Expertinnen und Experten einen großen Einfluss auf die Wahrnehmung der Umweltprobleme und die damit (sozial konstruierten) Handlungsnotwendigkeiten gehabt (vgl. Brühl 2004: 653-655). Diese Berichte spielen in der Phase der Problemdefinition und Problemwahrnehmung eine wichtige Rolle. In politischen Prozessen, also gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, die letztendlich auf der Basis von Herrschaft ausgetragen werden, wird ein gemeinsames Verständnis der Umweltprobleme und gemeinsam zu ergreifender Regeln festgelegt. Fünf zentrale Berichte werden daher nachfolgend dargestellt.

Zentrale
Umweltberichte

Einen ersten wichtigen Meilenstein stellt das 1962 veröffentlichte Buch „Der stumme Frühling“ der Amerikanerin Rachel Carson dar. In der Einleitung ihres Buches („Zukunftsmärchen“) beschrieb die Biologin eine fiktive Situation. In einer Stadt im Herzen Amerikas sei ein Frühling ohne Stimmen eingezogen, da die Vögel infolge des menschlichen Fehlverhaltens ausgestorben waren. Es handelt sich um ein im besten Sinne populärwissenschaftliches Buch, in dem die Autorin viele naturwissenschaftliche Fakten zusammengetragen und Prognosen aufgestellt hat. Dieses Buch erregte Aufsehen, da es die Folgen der Umweltzerstörung jenseits von großen Industrieanlagen o.ä. verdeutlichte. Es trug auch zur Entstehung der amerikanischen Umweltbewegung bei.

Rachel Carson, 1962:
„Der stumme
Frühling“

Wenige Jahre später machte eine Computersimulation auf die „Grenzen des Wachstums“ aufmerksam. In dem Bericht des Club of Rome (Meadows et al. 1972/1994) entwickelten die Autorinnen und Autoren ein Krisenszenario, das den Zusammenbruch der Welt noch vor dem Jahr 2100 voraussagte. Grundlage dieser

Club of Rome,
1972/1994:
„Grenzen des
Wachstums“

pessimistischen Prognose waren die ersten computergestützten Hochrechnungen, welche die industrielle Produktion, Nahrungsmittelerzeugung und Dienstleistungen pro Kopf sowie das Bevölkerungswachstum exponentiell fortschrieben. Der Club of Rome berechnete, dass aufgrund knapper werdender natürlicher Ressourcen die Kosten für Rohstoffe immer stärker ansteigen, was sich negativ auf die Investitionsleistung der Industrie und darüber vermittelt auch auf andere Sektoren (Landwirtschaft und Dienstleistungen) auswirken werde. Diese Entwicklung führe zu einem wirtschaftlichen Zusammenbruch, in dessen Folge die Weltbevölkerung abnehmen werde. Die Grenzen des Wachstums würden aber auch erreicht, wenn doppelt so viele Ressourcen vorhanden wären. Dann würde die Umweltverschmutzung infolge der begrenzten Absorptionsfähigkeit für Schadstoffe eine Grenze darstellen. Einen Ausweg aus der drohenden Krise stellten, so die Autorinnen und Autoren der Studie, nur umweltfreundliche Technologien sowie eine konsequente Geburtenkontrolle dar.

Dieses Krisenszenario wurde aus verschiedenen Richtungen scharf kritisiert. So mahnten einige Expertinnen und Experten an, die Möglichkeiten und Chancen der technologischen Weiterentwicklung seien nicht ausreichend eingerechnet worden. Zudem würden Marktmechanismen aufgrund der zunehmenden Verknappung von Ressourcen stärker zum Tragen kommen. Andere kritisierten gerade die Technikfizierung und damit die Ausblendung sozial-ökonomischer Fragen.

Herrera, 1977:
„Grenzen des Elends“

Eine Gruppe von Forscherinnen und Forschern um Almicar O. Herrera entwickelte daher einen Gegenbericht: Die „Grenzen des Elends“ (Herrera 1977). In dem auch als Bariloche-Report bezeichneten Bericht argumentieren sie, dass die Verteilungsdifferenzen zwischen Nord und Süd (sowie innerhalb der Entwicklungsländer) die eigentliche Ursache der Umweltzerstörung darstelle. Der übermäßige Konsum in den Industrieländern und das Elend in den Entwicklungsländern führen zu den Umweltproblemen. Daher müsse im Norden ein anderes Konsummodell etabliert und im Süden die Armut bekämpft werden. Langfristig müssten die Grundbedürfnisse aller Menschen (wie Ernährung, Wohnen, Bildung und Gesundheit) gesichert und die Solidarität erhöht werden.

Die Debatte um die „Grenzen des Wachstums“ sensibilisierte Teile der Bevölkerung für die Umweltproblematik. Bei einer wachsenden Anzahl von Menschen setzte sich die Erkenntnis durch, dass eine politische Kehrtwende notwendig sei. Verschiedene Umweltkatastrophen in den 1980er Jahren, wie der Chemie-Unfall 1984 in Bhopal (Indien), die Reaktorschmelze des Atomkraftwerks in Tschernobyl (Ukraine) im Jahr 1986 oder die Tankerkatastrophe der Exxon Valdez vor Alaska 1989 zeigten die Gefährlichkeit des menschlichen Wirtschaftens auf.

Daher bildete sich in den 1970er, vor allem aber den 1980er Jahren, in den meisten Industrieländern eine Umweltbewegung heraus. Diese machte auf Umweltprobleme einerseits sowie die daraus entstehende soziale Ungerechtigkeit andererseits aufmerksam und forderte Umweltgerechtigkeit („Environmental Justice“) ein (Dietz und Engels 2016). Diese Bewegung wurde durch die in den 1980ern entstehende Erdsystem-Forschung, die mit Satellitentechnologie globale Erhebungsmethoden und Modellrechnungen ermöglichte, befeuert (ebd.). Nachfolgend wurden viele Nichtregierungsorganisationen (nongovernmental organizations, NGOs) mit Umweltschwerpunkt gegründet, etwas zeitverzögert zogen die ersten Grünen Parteien in einige Parlamente ein. Die Umweltbewegung breitete sich auch in den Osten und Süden aus und setzte sich für lokale bzw. regionale umweltpolitische Maßnahmen ein. Beispiele hierfür sind etwa die indische „Chipko-Bewegung“, die sich für den Erhalt von Primärwäldern einsetzte, oder die „Baikal-Umweltwelle“ in Russland, die sich dem Schutz der Region rund um den Baikalsee verschrieben hat, mit Wurzeln schon in der Sowjetzeit.

Ursprünge der
Umweltbewegung

Unter diesen Voraussetzungen fiel das Mitte der 1980er Jahre entwickelte Paradigma der nachhaltigen Entwicklung auf einen fruchtbaren Boden. Ursprünglich stammt der Begriff nachhaltige Entwicklung aus der deutschen Forstwirtschaft, wo er im 18. Jahrhundert verwandt wurde. Hans Carl von Carlowitz (1645-1714), Oberberghauptmann aus Freiberg in Sachsen formulierte im Jahr 1713 in seinem Werk "Sylvicultura oeconomica" erstmals, dass immer nur so viel Holz geschlagen werden durfte, wie durch Wiederaufforstung nachwachsen konnte. So sollte der Waldbestand als natürliche Ressource der Forstwirtschaft auf Dauer gesichert werden. Im politischen Kontext wurde der Begriff Sustainable Development (nachhaltige Entwicklung) erstmals 1968 verwandt (bei der Biosphärenkonferenz in Paris und der Konferenz über die ökologischen Aspekte internationaler Entwicklung in Washington, Schmitz 1996: 105). Er machte darauf aufmerksam, dass die Staaten in der Entwicklungspolitik ihre Verantwortung gegenüber der Umwelt wahrnehmen müssen.

Historie des Begriffs
'Nachhaltige
Entwicklung'

Eine größere Verbreitung erlangte der Begriff erst seit Ende der 1980er Jahre mit dem Brundtland-Bericht (Hauff 1987). Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hatte 1983 die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung eingesetzt, die die bisherigen Aktivitäten in den Bereichen Umwelt und Entwicklung analysieren sollte. Die unter dem Namen ihrer Vorsitzenden, der ehemaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland, bekannt gewordene Kommission legte 1987 ihren Abschlussbericht vor. Die Brundtland-Kommission plädierte in diesem Bericht für ein anderes Wirtschaften, für nachhaltige Entwicklung. Hierunter verstand sie, dass die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt werden, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht mehr befriedigen können. Sie betonte damit vor allem die Generationengerechtigkeit, also das Verfolgen eines Entwicklungsmusters, das die begrenzten Naturressourcen auch zukünftiger

Brundtland-Bericht,
1987

Generationen erhält. Zugleich betonte die Brundtland-Kommission, dass die Grundbedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden müssen.

4. Sachstandsbericht
des IPCC, 2007

Mit Blick auf die Klimaproblematik spielen die Berichte des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) eine große Rolle. Der IPCC wurde 1988 gemeinsam von der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) und dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme, UNEP) ins Leben gerufen. Er hat den Auftrag, wissenschaftliche Informationen zum Klimawandel zu bewerten, die Folgen des Klimawandels auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft abzuschätzen und realistische Strategien zur Reaktion darauf zu entwerfen. Nachdem bereits bei der Gründung der Klimarahmenkonventionen 1992 in Artikel 2 die Verhinderung der „anthropogenen Störungen des Klimasystems“ als Zielsetzung formuliert wurde, erkannte der vierte Sachstandsbericht des IPCC erstmals in der Geschichte der Klimaforschung den Klimawandel als menschengemacht an (IPCC 2007). Damit legte er den wissenschaftlichen Grundstein für sämtliche Verursacherfragen in den Umwelt- und Klimaverhandlungen der folgenden Jahre.

02.3 NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Begriffsverständnis

Somit erfuhr der Begriff der Entwicklung eine entscheidende Umdeutung. Während Entwicklung im neo-klassischen Paradigma als wirtschaftlicher Fortschritt verstanden wurde, der durch das Entfernen von Marktbarrieren und der Nutzung aller verfügbarer Ressourcen zu erreichen sei, wurden mit dem neuen Paradigma der nachhaltigen Entwicklung die Grenzen bzw. Folgen einer solchen Entwicklung mit bedacht. Ökonomisches Wachstum darf nicht auf Kosten der Umwelt oder auch der sozialen Entwicklung gehen. Nachhaltige Entwicklung meint eine wirtschaftliche Entwicklung, die die Umwelt schützt und zugleich zu einer sozial gerechten Entwicklung beiträgt. Ökonomische Sicherheit, soziale Gerechtigkeit und das ökologische Gleichgewicht sollen als gleichberechtigte Ziele angestrebt werden. Dies soll sinnbildlich auch das „Magische Dreieck der Nachhaltigkeit“ verdeutlichen (Abb. 02.1). Diese Form der Entwicklung wurde bei der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung von der Staatengemeinschaft als die zukünftige anerkannt (Rio 1992) und auch beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (Johannesburg 2002) betont. Die Nachfolgekonzferenz in Rio im Jahr 2012 hob im Abschlussdokument noch einmal die Balance der drei Dimensionen hervor (vgl. Kap: 03.2).

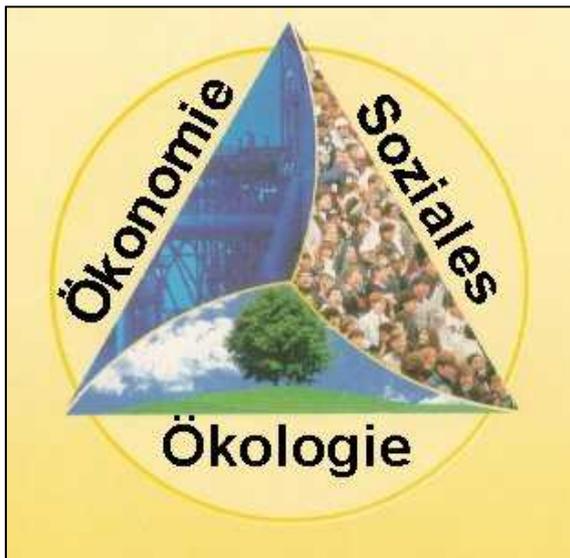


Abb. 02.1: Magisches Dreieck der Nachhaltigkeit.

Im Rio-Nachfolgeprozess ist der Begriff der nachhaltigen Entwicklung häufig gebraucht worden, wobei er vielen Umdeutungen ausgesetzt wurde. Häufig wurde die Relevanz einzelner Dimensionen (bzw. Eckpunkte) des Nachhaltigkeitsdreiecks zu Lasten von anderen betont, sodass an die Stelle des gleichschenkligen Dreiecks eine verzerrte Figur getreten wäre. Ein Jahr später, 2013, wurde eine UN-Arbeitsgruppe gegründet, die sich intensiver mit internationalen Nachhaltigkeitszielen auseinandersetzte und innerhalb dieser drei Bereiche genauere Ziele abstecken sollte. Im Jahr 2015 legte die UN sodann die „Nachhaltigkeits-Agenda für 2030“ mit 17 Zielen vor, die nach und nach in den meisten Ländern der Welt Einzug in die Politikgestaltung halten. Die UN macht die Fortschritte in den 17 Bereichen für die verschiedenen Regionen der Welt – Afrika südlich der Sahara, Nordafrika und Westasien, Zentral- und Südasien, Ost- und Südostasien, Lateinamerika und Karibik, Pazifische Inselstaaten und Entwickelte Länder – transparent. Der Bericht zeigt, dass es bei sehr vielen der 17 Ziele und deren Unterzielen bisher Fortschritte gibt, allerdings sehr häufig nur „begrenzte oder keine Fortschritte“. Die Auswertung für die Welt im Durchschnitt zeigt „erheblichen Fortschritt“ bei Elektrizitäts- und Internetzugang. Drastische Rückschritte dagegen erfolgten bei wichtigen Zielen wie die Anzahl der menschenrechtskonformen Länder zu erhöhen, die Armut zu verringern oder bedrohte Arten zu schützen sowie die globalen Treibhausgase zu reduzieren (UN 2022: 67ff). Prinzipiell werden auch mäßige Fortschritte erzielt; ein Hauptproblem ist aber, dass grundsätzlich nicht genug vergleichbare Daten vorliegen (UN 2022: 4). Die 17 UN-Nachhaltigkeitsziele sind in Abb. 02.2 dargestellt.



Abb. 02.2: Die 17 Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen. Quelle: UN 2020.

Nachhaltige
Entwicklung in
Deutschland

In Deutschland wurde lange Zeit nachhaltige Entwicklung häufig nicht als neues Paradigma, das einen neuen Rahmen für politisches Handeln gibt, verstanden. Stattdessen herrschte das Denken vor, dass man nachhaltige Entwicklung auf einige Schwerpunktbereiche beschränken könne (Brückmann et al. 2003). Zu diesem Missverständnis hat auch die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages (1994 und 1998) beigetragen. Diese hat nachhaltige Entwicklung in Form eines Säulenmodells dargestellt und damit den wissenschaftlichen wie politischen Diskurs geprägt. Die Enquete-Kommission definierte nachhaltige Entwicklung wie folgt (vgl. auch Kap. 05.2):

Definition der
Enquete-Kommission

"Nachhaltigkeit ist die Konzeption einer dauerhaft zukunftsfähigen Entwicklung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Dimension menschlicher Existenz. Diese drei Säulen der Nachhaltigkeit stehen miteinander in Wechselwirkung und bedürfen langfristig einer ausgewogenen Koordination.“ (Enquete-Kommission 1998, 37)

Auf Bundesebene hat das Paradigma der nachhaltigen Entwicklung erst 2001 Einzug gehalten, als ein Staatssekretärsausschuss eingesetzt wurde, der sich um Fragen der nachhaltigen Entwicklung kümmern sollte. Vernetzt wurden die Bereiche Umwelt, Wirtschaft, Landwirtschaft, Verkehr und Bauen, Gesundheit, Bildung, Arbeit und Soziales und Internationale Zusammenarbeit. Das sog. Green Cabinet galt als Signal der rot-grünen Regierung, dass nachhaltige Entwicklung als eine übergeordnete politische Gestaltungsaufgabe verstanden wurde (Bachmann 2002). Freilich wurde der Terminus Nachhaltigkeit zu beliebig verwandt, so dass er seine Stoßkraft verlor.

Rat für Nachhaltige
Entwicklung

2001 hatte die rot-grüne Bundesregierung zudem den heute 15 Personen umfassenden Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) eingesetzt. Er trägt zur Entwicklung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie bei, schlägt konkrete Projekte vor und

entwirft geeignete Kommunikationsstrategien zur nachhaltigen Entwicklung sowie berät generell die Bundesregierung in der (Nachhaltigkeits-)Politik.

Der Rat arbeitete im ersten Jahr seines Bestehens an der Entwicklung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands mit, die 2002 von der Bundesregierung beschlossen wurde. Unter dem Titel „Perspektiven für Deutschland“ gibt die nationale Strategie anhand von 17 Indikatoren quantitative und langfristige Ziele an, die sie erreichen will (Tab. 02.2). Die Bundesregierung hat sich auferlegt, alle zwei Jahre das Erreichen der Ziele zu evaluieren. Sie legte daher im Jahr 2004 einen ersten Fortschrittsbericht vor. Nach 2004 wurde der Evaluationszeitraum auf vier Jahre erweitert, so dass weitere Fortschrittsberichte 2008, 2012, 2016 und 2020 erschienen. Ergänzt werden die Fortschrittsberichte durch einen alle zwei Jahre erscheinenden Indikatorenbericht des Statistischen Bundesamts (erschieden 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018). In den Jahren 2019 und 2020 wurden sodann Bürgerdialoge hinzugezogen, um die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) 2021 auf den Weg zu bringen. Der Entwurf der Bundesregierung, der sich an den 17 Nachhaltigkeitszielen der Nachhaltigkeitsstrategie 2030 der Vereinten Nationen orientiert, wurde nach den Stellungnahmen von Verbänden im Herbst 2020 noch einmal überarbeitet und am 10. März 2021 vom Bundeskabinett beschlossen (Bundesregierung 2021a).

Nationale Nachhaltigkeitsstrategie

Kritik an der Nachhaltigkeitsstrategie ist seit der Einführung 2001 von Seiten der Politikwissenschaft und der Umweltverbände geübt worden. Dabei ging es vor allem um wichtige fehlende Aspekte der Nachhaltigkeit (z.B. Brückmann et al. 2003) und wenig Zukunftsorientierung. Einige sahen allerdings auch deutliche Fortschritte und betonten die politische Integrationsleistung der Strategie, die an die Stelle der Fach- und Ressortpolitik getreten sei (z.B. Bachmann 2002). Aktuell muss sich die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021 vor allem der Kritik von Forscherinnen und Forschern der „Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030“ (wpn2030), die als beratende Begleiterin der Nachhaltigkeitsstrategie gegründet wurde, stellen: Zwar wird die politische Integrationsleistung von diversen gesellschaftlichen Gruppen als sehr gut herausgestellt, allerdings gebe es erheblichen Nachbesserungsbedarf bei der wissenschaftlichen Politikberatung. Denn obwohl in Deutschland enorme Klima-, Umwelt- und Nachhaltigkeitsforschung existiere, würden die in der Wissenschaft erarbeiteten Innovationen nicht in den gesellschaftlichen Dialog eingebracht werden. Damit könne kein gemeinsames Werteverständnis für eine erfolgreiche Nachhaltigkeitsstrategie entwickelt werden. Zudem sei in der Forschung selbst Politikberatung, obwohl ein wichtiges Instrument, weitestgehend nicht akzeptiert (ebd.).

Kritik durch Wissenschaft und Umweltverbände

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung sieht die „grundlegende Generalüberholung“ der DNS als wesentlich an, vor allem weil sogenannte Transformationsbereiche ausgewiesen wurden (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2021). Dazu gehören etwa

Weiterentwicklung der DNS

„Menschliches Wohlbefinden und soziale Gerechtigkeit“, „Energiewende und Klimaschutz“ oder „nachhaltige Agrar- und Ernährungssysteme“ (ebd.). Die COVID-19-Pandemie hat die Aufmerksamkeit auch verstärkt auf den Bereich „globale Gesundheit und Nachhaltigkeit“ gelenkt (ebd.). Zudem wurden weitere Indikatoren und Bereiche hinzugezogen, sodass die DNS 2021 insgesamt 72 Indikatoren und Ziele in 39 Bereichen umfasst (Bundesregierung 2021b).

Das Statistische Bundesamt legte zeitgleich mit dem Beschluss der DNS 2021 seinen achten Bericht zur Überprüfung der Nachhaltigkeitsindikatoren vor. Das Amt kommt zum Schluss, dass die Bundesregierung vier ihrer zwölf Nachhaltigkeitsziele für 2020 erreicht hat (Statistisches Bundesamt 2021: 138 ff), siehe Tab. 02.2.

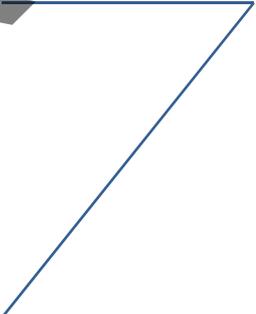
LESEPROBE

Tab. 02.2: Entwicklung und aktuelle Bewertung der 17 Nachhaltigkeitsindikatoren in Deutschland (nach: Statistisches Bundesamt 2021).

Nr.	Indikatoren	Ziele	Bewertung in den Vorjahren				Aktuelle Bewertung
1 Keine Armut							
Armut - Armut begrenzen							
1.1.a	Materielle Deprivation	Anteil der Personen, die materiell depriviert sind, bis 2030 deutlich unter Niveau der Europäischen Union halten	2015	2016	2017	2018	
							
1.1.b	Erhebliche materielle Deprivation	Anteil der Personen, die erheblich materiell depriviert sind, bis 2030 deutlich unter Niveau der Europäischen Union halten	2016	2017	2018	2019	
							
2 Kein Hunger							
Landwirtschaft - In unseren Kulturlandschaften umweltverträglich produzieren							
2.1.a	Stickstoffüberschuss der Landwirtschaft	Verringerung der Stickstoffüberschüsse der Gesamtbilanz für Deutschland auf 70 kg/ha landwirtschaftlich genutzter Fläche im Jahresmittel 2028 - 2032	2013	2014	2015	2016	
							
2.1.b	Ökologischer Landbau	Erhöhung des Anteils des ökologischen Landbaus an der landwirtschaftlich genutzten Fläche auf 20 % bis 2030	2016	2017	2018	2019	
							
Ernährungssicherung - Das Recht auf Nahrung weltweit verwirklichen							
2.2	Ausgezählte Mittel an den Gesamtausgaben für Ernährungssicherung	Angemessene Steigerung des Anteils der ausgezahlten Mittel für die Anwendung von Leitlinien und Empfehlungen des VN-Welternährungsausschusses an den Gesamtausgaben für Ernährungssicherung in % bis 2030	Keine Bewertung möglich				

Nr.	Indikatoren	Ziele	Bewertung in den Vorjahren				Aktuelle Bewertung
3 Gesundheit und Wohlergehen							
Gesundheit und Ernährung - Länger gesund leben							
3.1.a	Vorzeitige Sterblichkeit(Frauen)	Senkung auf 100 Todesfälle je 100 000Einwohnerinnen bis 2030	2015	2016	2017	2018	
3.1.b	Vorzeitige Sterblichkeit(Männer)	Senkung auf 190 Todesfälle je 100 000 Einwohner bis 2030	2015	2016	2017	2018	
3.1.c	Raucherquote von Jugendlichen	Senkung auf 7 % bis 2030	2015	2016	2018	2019	
3.1.d	Raucherquote von Erwachsenen	Senkung auf 19 % bis 2030	Keine Bewertung möglich			2017	
3.1.e	Adipositasquote von Kindern	Anstieg dauerhaft stoppen	Keine Bewertung möglich				
	Adipositasquote von Jugendlichen	Anstieg dauerhaft stoppen	Keine Bewertung möglich				
3.1.f	Adipositasquote von Erwachsenen	Anstieg dauerhaft stoppen	Keine Bewertung möglich			2017	
Luftbelastung - Gesunde Umwelt erhalten							
3.2.a	Emissionen von Luftschadstoffen	Reduktion der Emissionen des Jahres 2005 auf 55 % (ungewichtetes Mittel der fünf Schadstoffe) bis 2030	2015	2016	2017	2018	
3.2.b	Feinstaubexposition	Erreichung des Feinstaub WHO-Richtwerts von 20 µg/m ³ für PM ₁₀ im Jahresmittel möglichst flächendeckend bis 2030	2015	2016	2017	2018	
Globale Gesundheit - Globale Gesundheitsarchitektur stärken							
3.3	Beitrag Deutschlands zur globalen Pandemieprävention und -reaktion	Steigerung der Ausgaben bis 2030	Keine Bewertung möglich			2020	

Nr.	Indikatoren	Ziele	Bewertung in den Vorjahren				Aktuelle Bewertung
4 Hochwertige Bildung							
Bildung - Bildung und Qualifikation kontinuierlich verbessern							
4.1.a	Frühe Schulabgängerinnen und -abgänger	Verringerung des Anteils auf 9,5 % bis 2030	2016 	2017 	2018 	2019 	
4.1.b	Akademisch qualifizierte und beruflich höherqualifizierte (30- bis 34-Jährige mit tertiärem oder postsekundärem nicht-tertiärem Abschluss)	Steigerung des Anteils auf 55 % bis 2030	2016 	2017 	2018 	2019 	
Perspektiven für Familien - Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern							
4.2.a	Ganztagsbetreuung für Kinder 0- bis 2-Jährige	Anstieg auf 35 % bis 2030	2017 	2018 	2019 	2020 	
4.2.b	Ganztagsbetreuung für Kinder 3- bis 5-Jährige	Anstieg auf 60 % bis 2020 und auf 70 % bis 2030	2017 	2018 	2019 	2020 	
5 Geschlechtergleichheit							
Gleichstellung - Gleichstellung und partnerschaftliche Aufgabenteilung fördern							
5.1.a	Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern	Verringerung des Abstandes auf 10 % bis 2020, Beibehaltung bis 2030	2016 	2017 	2018 	2019 	
5.1.b	Frauen in Führungspositionen in der Wirtschaft	30 % Frauen in Aufsichtsräten der börsennotierten und paritätisch mitbestimmten Unternehmen bis 2030	Keine Bewertung möglich				2020
5.1.c	Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Dienst des Bundes	Gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Leitungsfunktionen des öffentlichen Dienstes bis 2025	2014 	2015 	2017 	2019 	
5.1.d	Väterbeteiligung beim Elterngeld	Anstieg auf 65 % bis 2030	2014 	2015 	2016 	2017 	
Gleichstellung - Wirtschaftliche Teilhabe von Frauen global stärken							
5.1.e	Berufliche Qualifizierung von Frauen und Mädchen durch deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit	Sukzessive Steigerung bis 2030 um ein Drittel verglichen mit dem Basisjahr 2015	Keine Bewertung möglich				

Nr.	Indikatoren	Ziele	Bewertung in den Vorjahren				Aktuelle Bewertung
6 Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen							
Gewässerqualität - Minderung der stofflichen Belastung von Gewässern							
6.1.a	Phosphor in Fließgewässern	Einhaltung oder Unterschreitung der gewässertypischen Orientierungswerte an allen Messstellen bis 2030	2015 	2016 	2017 	2018 	
6.1.b	Nitrat im Grundwasser	Einhaltung des Nitrat Schwellenwertes von 50 mg/l an allen Messstellen bis 2030	2015 	2016 	2017 	2018 	
Trinkwasser- und Sanitärversorgung - Besserer Zugang zu Trinkwasser- und Sanitärversorgung weltweit, höhere (sichere) Qualität							
6.2	Anzahl der Menschen, die durch deutsche Unterstützung neu Zugang zu Trinkwasser- und Sanitärversorgung erhalten	Bis 2030 sollen jährlich 10 Millionen Menschen Zugang zu Wasser erhalten	Keine Bewertung möglich		2017 	2018 	
Trinkwasser- und Sanitärversorgung - Besserer Zugang zu Trinkwasser- und Sanitärversorgung weltweit, höhere (sichere) Qualität							
6.2.a	Anzahl der Menschen, die einen neuen oder hochwertigeren Zugang zur Trinkwasserversorgung durch deutsche Unterstützung erhalten	6 Millionen Menschen pro Jahr bis 2030					Keine Bewertung möglich
6.2.b	Anzahl der Menschen, die einen neuen oder verbesserten Anschluss zur Sanitärversorgung durch deutsche Unterstützung erhalten	4 Millionen Menschen pro Jahr bis 2030					Keine Bewertung möglich

Nr.	Indikatoren	Ziele	Bewertung in den Vorjahren				Aktuelle Bewertung
7 Bezahlbare und saubere Energie							
Ressourcenschonung - Ressourcen sparsam und effizient nutzen							
7.1.a	Endenergieproduktivität	Steigerung um 2,1 % pro Jahr im Zeitraum 2008 - 2050	2016	2017	2018	2019	
7.1.b	Primärenergieverbrauch	Senkung um 20 % bis 2020, um 30 % bis 2030 und um 50 % bis 2050 jeweils gegenüber 2008	2016	2017	2018	2019	
Erneuerbare Energien - Zukunftsfähige Energieversorgung ausbauen							
7.2.a	Anteil erneuerbarer Energien am Brutto-Endenergieverbrauch	Anstieg auf 18 % bis 2020, auf 30 % bis 2030, auf 45 % bis 2040 und auf 60 % bis 2050	2016	2017	2018	2019	
7.2.b	Anteil des Strom aus erneuerbaren Energiequellen am Bruttostromverbrauch	Anstieg auf mindestens 35 % bis 2020 und bis zum Jahr 2030 auf 65 %	2016	2017	2018	2019	
8 Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum							
Ressourcenschonung - Ressourcen sparsam und effizient nutzen							
8.1	Gesamtrohstoffproduktivität	Beibehaltung des Trends der Jahre 2000 - 2010 bis 2030	2013	2014	2015	2016	
Staatsverschuldung - Staatsfinanzen konsolidieren - Generationengerechtigkeit schaffen							
8.2.a	Staatsdefizit	Jährliches Staatsdefizit kleiner als 3 % des BIP; Beibehaltung bis 2030	2016	2017	2018	2019	
8.2.b	Strukturelles Defizit	Strukturell ausgeglichener Staatshaushalt, gesamtstaatliches strukturelles Defizit von max. 0,5 % des BIP; Beibehaltung bis 2030	2016	2017	2018	2019	
8.2.c	Schuldenstand	Schuldenstandsquote max. 60 % des BIP; Beibehaltung bis 2030	2016	2017	2018	2019	
Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge - Gute Investitionsbedingungen schaffen - Wohlstanddauerhaft erhalten							
8.3	Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum BIP	Angemessene Entwicklung des Anteils; Beibehaltung bis 2030	2016	2017	2018	2019	
Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit - Wirtschaftsleistung umwelt- und sozialverträglich steigern							
8.4	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner	Stetiges und angemessenes Wachstum	2016	2017	2018	2019	

Nr.	Indikatoren	Ziele	Bewertung in den Vorjahren			Aktuelle Bewertung
Beschäftigung - Beschäftigungsniveau steigern						
8.5.a	Erwerbstätigenquote insgesamt (20 bis 64 Jahre)	Erhöhung auf 78 % bis 2030	2016 	2017 	2018 	2019
8.5.b	Erwerbstätigenquote Ältere (60 bis 64 Jahre)	Erhöhung auf 60 % bis 2030	2016 	2017 	2018 	2019
Globale Lieferketten - Menschenwürdige Arbeit weltweit ermöglichen						
8.6	Mitglieder des Textilbündnisses	Signifikante Steigerung bis 2030	Keine Bewertung möglich			2019
9 Industrie, Innovation und Infrastruktur						
Innovation - Zukunft mit neuen Lösungen nachhaltig gestalten						
9.1.a	Private und öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung	Jährlich mindestens 3,5 % des BIP bis 2025	2015 	2016 	2017 	2018
9.1.b	Breitbandausbau Anteil der Personen mit Zugang zu Gigabit-Breitbandversorgung	Flächendeckende Gigabit-Breitbandversorgung bis 2025	Keine Bewertung möglich			
10 Weniger Ungleichheiten						
Gleiche Bildungschancen - Schulische Bildungserfolge von Ausländern in Deutschland verbessern						
10.1	Ausländische Schulabsolventinnen und Schulabsolventen	Erhöhung des Anteils der ausländischen Schulabsolventinnen und -absolventen mit mindestens Hauptschulabschluss bis 2030	2016 	2017 	2018 	2019
		Angleichung an die Quote deutscher Schulabsolventinnen und -absolventen bis 2030	2016 	2017 	2018 	2019
Verteilungsgerechtigkeit - Zu große Ungleichheit innerhalb Deutschlands verhindern						
10.2	Gini-Koeffizient des Einkommens nach Sozialtransfer	Gini-Koeffizient Einkommen nach Sozialtransfer bis 2030 unterhalb des EU-28-Wertes	2016 	2017 	2018 	2019

Nr.	Indikatoren	Ziele	Bewertung in den Vorjahren				Aktuelle Bewertung
11 Nachhaltige Städte und Gemeinden							
Flächeninanspruchnahme - Flächen nachhaltig nutzen							
11.1.a	Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche	Senkung auf durchschnittlich unter 30 ha pro Tag bis 2030	2015 	2016 	2017 	2018 	
11.1.b	Freiraumverlust	Verringerung des einwohnerbezogenen Freiflächenverlustes	2015 	2016 	2017 	2018 	
11.1.c	Siedlungsdichte	Keine Verringerung der Siedlungsdichte	2015 	2016 	2017 	2018 	
Mobilität - Mobilität sichern - Umwelt schonen							
11.2.a	Endenergieverbrauch im Güterverkehr	Senkung um 15 bis 20 % bis 2030	2015 	2016 	2017 	2018 	
11.2.b	Endenergieverbrauch im Personenverkehr	Senkung um 15 bis 20 % bis 2030	2015 	2016 	2017 	2018 	
11.2.c	Erreichbarkeit von Mittel- und Oberzentren mit öffentlichen Verkehrsmitteln	Verringerung der durchschnittlichen Reisezeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln	Keine Bewertung möglich				
Wohnen - Bezahlbarer Wohnraum für alle							
11.3	Überlastung durch Wohnkosten	Senkung des Anteils der überlasteten Personen an der Bevölkerung auf 13 % bis 2030	2016 	2017 	2018 	2019 	
Kulturerbe - Zugang zum Kulturerbe verbessern							
11.4	Zahl der Objekte in der Deutschen Digitalen Bibliothek	Steigerung der Zahl der in der Deutschen Digitalen Bibliothek vernetzten Objekte auf 50 Millionen bis 2030	2017 	2018 	2019 	2020 	

Nr.	Indikatoren	Ziele	Bewertung in den Vorjahren	Aktuelle Bewertung		
12 Nachhaltige/r Konsum und Produktion						
Nachhaltiger Konsum - Konsum umwelt- und sozialverträglich gestalten						
12.1.a	Produkte mit staatlichen Umweltzeichen	Steigerung des Marktanteils auf 34 % bis 2030	Keine Bewertung möglich	2017	2018	
						
12.1.b	Globale Umweltanspruchnahme des Konsums der privaten Haushalte					
12.1.b a	Direkter und indirekter Rohstoffeinsatz	Kontinuierliche Reduzierung	Keine Bewertung möglich	2015	2016	
						
12.1.b b	Direkter und indirekter Energieverbrauch	Kontinuierliche Reduzierung	Keine Bewertung möglich	2015	2016	
						
12.1.b c	Direkte und indirekte CO ₂ -Emissionen	Kontinuierliche Reduzierung	Keine Bewertung möglich	2015	2016	
						
Nachhaltige Produktion - Anteil nachhaltiger Produktion stetig erhöhen						
12.2	Umweltmanagement EMAS	5 000 Organisationsstandorte bis 2030	2016	2017	2018	2019
						
Nachhaltige Beschaffung - Vorbildwirkung der öffentlichen Hand für nachhaltige öffentliche Beschaffung verwirklichen						
12.3.a	Anteil des Papiers mit Blauem Engel am Gesamtpapierverbrauch der unmittelbaren Bundesverwaltung	Steigerung des Anteils auf 95 % bis 2020	Keine Bewertung möglich			
12.3.b	CO ₂ -Emissionen von handelsüblichen Kraftfahrzeugen der öffentlichen Hand	Signifikante Senkung der CO ₂ -Emissionen	Keine Bewertung möglich			

Nr.	Indikatoren	Ziele	Bewertung in den Vorjahren				Aktuelle Bewertung
13 Maßnahmen zum Klimaschutz							
Klimaschutz - Treibhausgase reduzieren							
13.1.a	Treibhausgasemissionen	Minderung um mindestens 40 % bis 2020, um mindestens 55 % bis 2030, jeweils gegenüber 1990; Erreichung von Treibhausgasneutralität bis 2050	2016	2017	2018	2019	
Klimaschutz - Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung leisten							
13.1.b	Internationale Klimafinanzierung zur Reduktion von Treibhausgasen und zur Anpassung an den Klimawandel	Verdopplung der Finanzierung bis 2020 gegenüber 2014	2016	2017	2018	2019	
14 Leben unter Wasser							
Meere schützen - Meere und Meeresressourcen schützen und nachhaltig nutzen							
14.1.a	Nährstoffeinträge in Küsten- und Meeresgewässer	Einbehaltung des guten Zustands nach Oberflächengewässerverordnung					
14.1.a	Stickstoffeintrag über die Zuflüsse in die Ostsee	Jahresmittelwerte für Gesamtstickstoff bei in die Ostsee mündenden Flüssen sollen 2,6 mg/l nicht überschreiten	2016	2017	2018	2019	
14.1.a	Stickstoffeintrag über die Zuflüsse in die Nordsee	Jahresmittelwerte für Gesamtstickstoff bei in die Nordsee mündenden Flüssen sollen 2,8 mg/l nicht überschreiten	2014	2015	2016	2017	
14.1.b	Anteil der nachhaltig befischten Fischbestände in Nord- und Ostsee	Alle wirtschaftlich genutzten Fischbestände sollen nach dem MSY-Ansatz nachhaltig bewirtschaftet werden bis 2020	2015	2016	2017	2018	

Nr.	Indikatoren	Ziele	Bewertung in den Vorjahren				Aktuelle Bewertung
15 Leben an Land							
Artenvielfalt - Arten erhalten - Lebensräume schützen							
15.1	Artenvielfalt und Landschaftsqualität	Erreichen des Indexwertes 100 bis 2030	2013	2014	2015	2016	
Ökosysteme - Ökosysteme schützen, Ökosystemleistungen erhalten und Lebensräume bewahren							
15.2	Eutrophierung der Ökosysteme	Verringerung des Flächenanteils mit erhöhtem Stickstoffeintrag um 35 % bis 2030 gegenüber 2005	2012	2013	2014	2015	
Ökosysteme - Weltweit Entwaldung vermeiden und Böden schützen							
15.3.a	Erhalt bzw. Wiederaufbau von Wäldern unter REED+	Steigerung der Zahlungen bis 2030	2016	2017	2018	2019	
15.3.f	Investitionen in internationalen Bodenschutz-VN Wüstenkonvention	Steigerung der ausbezahlten Mittel für internationalen Bodenschutz bis 2030	2016	2017	2018	2019	
16 Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen							
Kriminalität - Persönliche Sicherheit weiter erhöhen							
16.1	Straftaten	Rückgang der Zahl der erfassten Straftaten je 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner auf unter 6 500 bis 2030	2016	2017	2018	2019	
Frieden und Sicherheit - Praktische Maßnahmen zur Bekämpfung der Proliferation, insbesondere von Kleinwaffen, ergreifen							
16.2	Anzahl der in den betroffenen Weltregionen durchgeführten Projekte zur Sicherung, Registrierung und Zerstörung von Kleinwaffen und leichten Waffen durch Deutschland	Mindestens 15 Projekte pro Jahr bis 2030	2016	2017	2018	2019	

Nr.	Indikatoren	Ziele	Bewertung in den Vorjahren				Aktuelle Bewertung
Gute Regierungsführung - Korruption bekämpfen							
16.3.a	Corruption Perception Index (CPI) in Deutschland	Verbesserung gegenüber 2012 bis 2030	Keine Bewertung möglich	2017	2018	2019	
16.3.b	CPI in den Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	Verbesserung gegenüber 2012 bis 2030	Keine Bewertung möglich		2018	2019	
17 Partnerschaften zur Erreichung der Ziele							
Entwicklungszusammenarbeit - Nachhaltige Entwicklung unterstützen							
17.1	Anteil öffentlicher Entwicklungsausgaben am Bruttonationaleinkommen	Steigerung des Anteils auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens bis 2030	Keine Bewertung möglich				
17.1	Anteil öffentlicher Entwicklungsausgaben am Bruttonationaleinkommen	Steigerung des Anteils auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens bis 2030	2014	2015	2016	2017	
Wissenstransfer insbesondere im technischen Bereich - Wissen international vermitteln							
17.2	Anzahl der Studierenden und Forschenden aus Entwicklungsländern sowie LDCs	Steigerung der Anzahl um 10 % von 2015 bis 2020, anschließend Verstärkung	2016	2017	2018	2019	
Märkte öffnen - Handlungschancen der Entwicklungsländer verbessern							
17.3	Einführen aus am wenigsten entwickelten Ländern	Steigerung des Anteils um 100 % bis 2030 gegenüber 2014	2016	2017	2018	2019	

Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland wird aber bei weitem nicht nur durch die Bundesebene bestimmt. Kommunen kommt bei der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung eine zentrale Bedeutung zu (Pamme 2004: 179ff.). Schließlich werden hier zum einen viele Probleme erzeugt, zum anderen stellen Kommunen den politischen Ort dar, in dem sich die Bürgerinnen und Bürger leicht engagieren können. Als Lokale Agenda 21 wird ein Aktionsprogramm bezeichnet, das auf der Basis der 1992 auf der Konferenz von Rio verabschiedeten Agenda 21 Kommunen in Richtung Nachhaltigkeit entwickeln sollte. Bis 2002 waren über 2.200 Kommunen Lokale Agenda 21-Prozesse in Deutschland gestartet, was mehr als 15 % aller deutschen Kommunen ausmacht (Drewes 2012). Viele dieser Gruppen betonten allerdings auch eine Seite des Nachhaltigkeitsdreiecks mehr als die anderen. Ein Politikwissenschaftler kommt zu dem Urteil, dass die Umweltdimension überbetont würde, eine Verknüpfung mit Wirtschaftlichem und Sozialem nur selten gelungen sei (Bachmann 2002). Die Mehrzahl der dt. Kommunen hat das Programm jedoch nicht erreicht, vielerorts kam es zu Ermüdungserscheinungen, manche Prozesse sind sogar völlig im „Sand“ verlaufen. Andere Kommunen haben inzwischen

Lokale Agenda 21

lokale Nachhaltigkeitsstrategien entwickelt, wie der seit 2012 auch an Städte und Gemeinden vergebene Deutsche Nachhaltigkeitspreis verdeutlicht.

Europäische Politik der Nachhaltigkeit

Die deutsche Nachhaltigkeitspolitik ist auch durch den europäischen Rahmen beeinflusst. Die Europäische Union bemüht sich seit 1998 vermehrt, nachhaltige Entwicklung zu fördern bzw. zu implementieren. Beim Ratstreffen in Cardiff 1998 forderte sie alle europäischen Gremien auf, die organisatorischen Vorkehrungen zur Beachtung des Nachhaltigkeits-Prinzips zu überprüfen. Damit setzte sie den Cardiff-Prozess in Gang.

Cardiff-Prozess

Europäische Nachhaltigkeitsstrategie

Seitdem gingen allerdings neue Impulse von der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie aus, die beim EU-Gipfel im schwedischen Göteborg 2001 verabschiedet und inzwischen mehrfach überarbeitet wurde. Ursprünglich schloss sie nur einige Bereiche mit ein, in denen nachhaltige Entwicklung vorrangig implementiert werden sollte, wie z.B. Klimapolitik, Armutsverringerung oder Umgang mit Gefahren für die öffentlichen Güter. Sie begriff nachhaltige Entwicklung daher nicht als Querschnittsaufgabe. In den Jahren 2006, 2009 und 2012 wurde die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie überarbeitet, blieb ihrem Grundcharakter allerdings treu. Seit 2012 wird die Strategie alle zwei Jahre überprüft, um die nachhaltige Politik europaweit und in Zusammenhang mit außereuropäischen Ländern besser zu implementieren. Im Jahr 2016 legte die EU-Kommission dann in zwei Berichten dar, wie die EU die im Jahr zuvor verabschiedete Nachhaltigkeitsagenda der UN für 2030 umsetzen möchte: Neben der Weiterentwicklung einer nachhaltigen Entwicklungspolitik wurden längerfristige Visionen mit sektorspezifischen politischen Maßnahmen für die Phase nach 2020 entwickelt. Nachhaltigkeit wurde dabei als „europäisches Markenzeichen“ benannt (Europäische Kommission 2016). Und tatsächlich wurde das Thema Nachhaltigkeit zwischen 2018 und 2021 durch den „European Green Deal“ in allen Bereichen komplementiert: Er gilt als „Neue Wachstumsstrategie“ („new growth strategie“), die neben CO₂-Neutralität und einer gerechten Transition dieser für alle Bevölkerungsgruppen auch das Ziel setzt, „Nachhaltigkeit und die Wohlfahrt der Menschen ins Zentrum der Wirtschaftspolitik zu rücken und die Nachhaltigkeitsziele zum Hauptthema der Politikgestaltung und des politischen Handelns in der EU zu machen“ (Europäische Kommission 2019a: 3). Das „Europäische Klimagesetz“ soll die Ziele des „Green Deal“ rechtlich verankern (Europäische Kommission 2020). Aktuell (Stand Mai 2021) ist der Verhandlungs- und Abstimmungsprozess in den letzten Zügen.

European Green Deal

Internationale Plattform für nachhaltige Finanzierung

Die EU-Nachhaltigkeitspolitik soll nicht nur auf den eigenen Kontinent beschränkt bleiben. Eindeutig zeigt die EU, dass Klimaneutralität sowie Nachhaltigkeit immens wichtige Ziele sind, die global bewältigt werden müssen. Im gleichen Jahr wie die Ausrufung des „European Green Deal“ eröffnete die EU gemeinsam mit Argentinien, Kanada, Chile, China, Indien, Marokko und Kenia die internationale Plattform für nachhaltige Finanzierung (Europäische Kommission 2019b).

Konstatiert werden kann: Nachhaltige Entwicklung schien in den 1990er Jahren das Konzept der Umweltpolitik abzulösen, da es das umfassendere und anspruchsvollere Paradigma darstellt. Die gleichzeitige ökonomische, soziale und ökologische Entwicklung konnte sich in der Realität aber nicht durchsetzen, da immer einzelne Dimensionen des Nachhaltigkeitsdreiecks besonders betont, andere dagegen vernachlässigt wurden. Zudem ist Nachhaltigkeit als Konzept häufig zu breit interpretiert worden, so dass jegliche Form der menschlichen Interaktion hierunter fallen könnte. Mit der konkreten Umsetzung der 17 UN-Nachhaltigkeitsziele im „European Green Deal“ und dem „Europäischen Klimaschutzgesetz“ ist eine sehr gute Grundlage geschaffen, dass die Politikgestaltung in den nächsten Jahren sehr viel spezifischer werden kann.

02.4 ÜBUNGS- UND SELBSTKONTROLLAUFGABEN

1. Warum gelten Umweltprobleme als politisch relativ schwer bearbeitbar?
2. Stellen Sie dar, warum bzw. wie wissenschaftliche Berichte Einfluss auf die Entwicklung der Umweltpolitik hatten!
3. Sie lesen in Ihrer Tageszeitung einen Kommentar zur europäischen Nachhaltigkeitsstrategie 2021. Hierin vertritt der Autor die Position, dass trotz der grundlegenden Überarbeitung kein Durchbruch geschaffen wurde und Nachhaltigkeit das europäische Handeln nicht beeinflusst. Diskutieren Sie, inwieweit Sie dieser Position zustimmen können. Sammeln Sie hierzu Gründe, die für bzw. gegen die Wahrnehmung des Durchbruchs des Nachhaltigkeitsparadigmas sprechen!

03. INTERNATIONALE UMWELTPOLITIK

03.1 DIE ENTWICKLUNG DER INTERNATIONALEN UMWELTPOLITIK

03.1.1 Phase I: Die Gründung der internationalen Umweltpolitik: Stockholm 1972

Internationale Umweltschutzbemühungen erst Ende der 1960er Jahre

Vorreiter USA und Skandinavien

UN Conference on Human Environment (Stockholm 1972)

Umwelt vs. Entwicklung – Industrieländer vs. Entwicklungsländer

Die internationale Umweltpolitik entwickelte sich im Vergleich zu anderen Politikfeldern der internationalen Beziehungen wie der Sicherheits- oder Entwicklungspolitik relativ spät. Erste Bemühungen verschiedener Staaten zum Umweltschutz gab es erst Ende der 1960er Jahre. Zuvor war die Verschlechterung der Umwelt, insbesondere die Verschmutzung von Wasser und Luft, als lokales Problem wahrgenommen und selektiv bearbeitet worden. Nur wenige Staaten, darunter die USA und die skandinavischen Länder, erkannten in den 1960er Jahren die Notwendigkeit zum Handeln und ergriffen nachfolgend nationale umweltpolitische Maßnahmen (wie z.B. erste Gesetze zum Schutz der Umwelt). Diese Vorreiter-Staaten schlugen Ende der 1960er Jahre auch vor, dass sich die Vereinten Nationen (United Nations, UN) mit der Umweltpolitik beschäftigen sollten. Die UN-Generalversammlung griff die Anregung auf und lud zur ersten Weltumweltkonferenz ein. Unter dem Titel „United Nations Conference on Human Environment“ trafen sich 113 Delegationen aus verschiedenen Staaten sowie mehrere hundert Vertreterinnen und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organizations, NGOs) im Juni 1972 in Stockholm (Schweden), um über zukünftig zu ergreifende umweltpolitische Maßnahmen zu debattieren. Denjenigen Staaten, die noch keine nationale Umweltpolitik verankert hatten, wie z.B. die Bundesrepublik Deutschland, gab die Stockholmer Konferenz einen Impuls zum Ergreifen geeigneter Maßnahmen (siehe Kap. 05.1).

Die Diskussionen in Stockholm waren sehr kontrovers. Vereinfacht ausgedrückt standen sich die Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer diametral gegenüber. Während die Industrieländer das Management der Ressourcennutzung und die Regulierung der Umweltverschmutzung diskutieren wollten, machten die Entwicklungsländer darauf aufmerksam, dass sie Umweltpolitik als puren Luxus ansehen würden und zunächst ihr Recht auf industrielle Entwicklung und wirtschaftliches Wachstum wahrnehmen wollten (Brühl 2004: 653). Sie sahen also Entwicklung als Voraussetzung für das Ergreifen umweltpolitischer Schritte an. Brasilien verurteilte im Namen der Blockfreien-Bewegung (die sich weder dem Westen noch dem Osten zuordnen, sondern ihre Unabhängigkeit bewahren wollten) die umweltpolitischen Forderungen der Industrieländer als neokolonialistisch

und unzumutbar – es könne nicht angehen, dass mit dem Hinweis auf die Umweltentwicklung nicht erlaubt sei (von Weizsäcker 1994: 17). Die reichen Staaten konnten dieser Anschuldigung nicht viel entgegen setzen, da auch sie erst ganz am Anfang der Umweltpolitik standen und wenige Schritte ergriffen hatten. Bis heute ist das Argument der Entwicklungsnotwendigkeit eine feste Konstante u.a. in den Klimaverhandlungen.

Trotz dieses Interessenkonflikts einigten sich die Staaten auf mehrere Schlussdokumente, darunter die Stockholmer Erklärung und den Aktionsplan. Die Erklärung legte die grundlegenden Prinzipien der Umweltpolitik fest. Der Aktionsplan enthielt 109 Punkte, die nachfolgend von vielen Staaten als Grundlage für die Formulierung eigener, nationaler Umweltgesetzgebung dienten. In Stockholm einigte man sich auch auf die Einrichtung eines Umweltprogramms bei der UN (United Nations Environment Programme, UNEP), das die internationale Umweltpolitik koordinieren und fördern sollte (siehe Kap. 03.2).

In den folgenden Jahren schlossen die Staaten vermehrt gemeinsame Umweltverträge ab. Zwischen 1974 und 1990 wurden 67 der insgesamt 132 bei dem UN-Umweltprogramm UNEP hinterlegten Abkommen unterzeichnet (Haas/Sundgren 1993: 405). Sie folgten einem sektoralen Ansatz, schufen also jeweils für bestimmte Umweltmedien (Luft, Wasser, Ozonschicht) einzelne Verträge. Neben der Quantität nahm auch die Regelungsqualität zu: die Verträge zeichneten sich zunehmend dadurch aus, dass sie genaue Regeln festlegten und zunehmend in die Souveränität der Staaten eingriffen. Während bis 1973 nur 56 % der Umweltabkommen in die inneren Angelegenheiten der Staaten eingriffen, waren es nachfolgend 85 % aller Konventionen zum Schutz der Umwelt (Haas 1999: 110).

Zunahme internationaler Verträge

03.1.2 Phase II: Nachhaltige Entwicklung als Leitbild: Rio 1992

Der Konflikt zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern, der sich auf die Frage nach Umwelt- oder Entwicklungspolitik zuspitzte, konnte zunächst nicht beigelegt werden. Erst in den 1980er Jahren wurden Versuche entwickelt, Umwelt und Entwicklung zusammenzudenken, statt Entwicklung als Voraussetzung von Umwelt zu konzeptionalisieren: Unter dem Schlagwort „nachhaltige Entwicklung“ entwickelte sich ein neues Paradigma, das soziale, ökologische und ökonomische Entwicklung als drei gleichwichtige Bestandteile eines Prozesses ansah (siehe Kap. 02).

Zusammenführung von Umwelt und Entwicklung

Einer breiteren Öffentlichkeit wurde das Konzept der nachhaltigen Entwicklung jedoch erst durch die nächste UN-Umweltkonferenz bekannt. Zur Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UN Conference on Environment and Development, UNCED) reisten 178 Staatendelegationen und über 1.400 NGOs im Juni 1992 nach

UN Conference on Environment and Development (Rio 1992)

Rio de Janeiro, um am bis dahin größten Weltgipfel der Menschheit teilzunehmen. Die Konferenz war durch eine große Aufbruchstimmung gekennzeichnet: Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes hofften viele, dass nun die grundlegenden Probleme der Menschheit angemessen bearbeitet werden können. Mit dem Wegfall des lähmenden Patts zwischen den beiden Großmächten USA und Sowjetunion hoffte man auf weitreichende Kooperation in der Umwelt- und Entwicklungspolitik.

Agenda 21

Dieser „Geist von Rio“ wurde nur teilweise in Dokumente umgesetzt. Die Delegierten einigten sich zwar auf die Agenda 21, einen Aktionsplan zur Implementation der nachhaltigen Entwicklung, die Rio-Erklärung und die Walderklärung, jedoch sind alle drei Dokumente völkerrechtlich unverbindliche Absichtserklärungen und haben „nur“ einen hohen normativen Wert. Darüber hinaus wurden zwei völkerrechtsverbindliche Verträge unterzeichnet: Die Klimarahmen- und die Biodiversitätskonvention. In allen Dokumenten fehlten jedoch konkrete Zeitpläne und Handlungsanweisungen. Dass die Ergebnisse zum Teil vage blieben, ist auch Ergebnis der weiter fortbestehenden Konflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Zwischen den Staaten gab es große Differenzen darüber, wer welche umweltpolitischen Maßnahmen verankern sollte. Die Industrieländer traten dafür ein, dass weitreichende umweltpolitische Schritte in den Entwicklungsländern zu ergreifen wären, da dort aufgrund von niedrigen Umweltstandards höhere Einsparpotenziale lägen. Die Entwicklungsländer ihrerseits machten darauf aufmerksam, dass die bisherige Umweltverschmutzung auf das Konto der Industrieländer ging und diese daher geeignete Schritte unternehmen müssten. Sie waren nur unter der Voraussetzung eines Transfers von Technologien und Finanzen zum Ergreifen von Maßnahmen bereit. Da die Industrieländer jedoch keine festen Zusagen machen wollten und stattdessen auf freiwilligen Zahlungen beharrten, ließen sich die Entwicklungsländer auch nicht auf konkrete Verpflichtungen und Zeitpläne ein. Diese Unverbindlichkeit wurde auch von vielen NGOs kritisiert. Sie wiesen darauf hin, dass konkrete Handlungsanweisungen und feste Zeitpläne fehlten und daher nachhaltige Entwicklung leicht zu einem Schlagwort ohne Inhalt verkommen könnte.

Klimarahmen-
und Biodiversitäts-
konvention

Rio +5

Diese Befürchtungen traten ein. Ab Mitte der 1990er Jahre wurden entwicklungs- und umweltpolitische Fragen generell an den Rand gedrängt. Bei einer UN-Konferenz zur Evaluation der Ergebnisse von Rio, die 1997 in New York stattfand, konnte daher kein Fortschritt im Bereich der Umweltpolitik festgestellt werden. Die bekannten Konflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern um die Finanzierung der zu ergreifenden Maßnahmen traten wiederum auf. Den Staaten-delegationen gelang es damals sogar noch nicht einmal, eine gemeinsame Abschlusserklärung zu verabschieden, da sich Industrie- und Entwicklungsländer auf keinen gemeinsamen Wortlaut einigen konnten.

03.1.3 Phase III: Zähe Umsetzung des Prinzips Nachhaltigkeit: Johannesburg 2002

Eine weitere Überprüfung der Ergebnisse der UNCED fand im Herbst 2002 in Johannesburg statt. Auf Einladung der UN-Generalversammlung reisten Delegationen aus allen Staaten (191 Delegationen) und zahlreiche NGOs zum Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung (World Summit on Sustainable Development, WSSD), um dort über die Themen Wasser, Energie, Gesundheit, Landwirtschaft und Biodiversität zu diskutieren. Eingangs legte der UN-Generalsekretär einen Bericht über den Stand der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik vor. Er zog eine kritische Bilanz: Die Fortschritte seien langsamer und die Erfolge geringer als in Rio erwartet ausgefallen. Beim Weltgipfel diskutierten die Staaten über mögliche Lösungsmöglichkeiten und entdeckten dabei wirtschaftliche Akteure (Unternehmen) und zivilgesellschaftliche Akteure (NGOs) als potenzielle Koalitionspartner. Mit diesen vereinbarten sie rund 200 von so genannten „Typ II-Partnerschaften“, also freiwillige und unverbindliche Abmachungen zwischen Staaten, Wirtschaftsunternehmen und/oder NGOs, die ein spezielles Umweltschutzprojekt durchführen wollen (siehe Kap. 03.4). Weitere Ergebnisse von Johannesburg waren eine kurze politische Erklärung sowie der über 50 Seiten lange Umsetzungsplan von Johannesburg (Johannesburg Plan of Action). Dieser führt über 30 Ziele auf, die zu erreichen sind. Die meisten dieser Ziele waren jedoch schon früher in anderen Dokumenten festgeschrieben worden, so dass wenig Neues vereinbart wurde.

Rio +10
World Summit
on Sustainable
Development
(Johannesburg 2002)

Neben Nachhaltigkeit und Entwicklung traten auch immer stärker der Klimawandel und seine Auswirkungen für die Entwicklungsstaaten in den Vordergrund der internationalen Verhandlungen. Dabei wurde vor allem die unterschiedliche Verwundbarkeit der armen und wenig entwickelten Staaten betont, im Gegensatz zu der schnellen und leichten Anpassungsfähigkeit an Veränderungen durch die Industrieländer, die die finanziellen und technologischen Kapazitäten hätten. Gleichzeitig konnte bereits ausgemacht werden, dass der Emissionsausstoß großer Schwellenländer wie Indien und Brasilien sehr stark zunahm und diese laut den Industrienationen auch einen Beitrag leisten sollten. Die unterschiedlichen Standpunkte zwischen Entwicklungs- und Industrieländern bei diversen Verhandlungen blieben damit bestehen.

Vulnerabilität
Entwicklungsländer
vs.
Anpassungsfähigkeit
Industrienationen

03.1.4 Phase IV: Nachhaltige Entwicklung als realpolitischer Minimalkonsens: Rio 2012

<p>Rio +20 UN Conference on Sustainable Development (Rio 2012)</p>	<p>20 Jahre nach der ersten Konferenz in Rio fand im Juni 2012 erneut an gleicher Stelle die bisher letzte Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung (The United Nations Conference on Sustainable Development; UNCSDD) statt. Die Schwerpunkte des dritten Erdgipfels waren hierbei (vgl. Bals 2012):</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Grüne Wirtschaft (Green Economy) ◆ Stärkung der Institutionen ◆ Globale Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals)
<p>Green Economy</p>	<p>Die Vereinten Nationen haben sich in Rio auf die Unterstützung einer grünen Wirtschaft (Green Economy) als wichtiges Instrument im Kontext der nachhaltigen Entwicklung und der Armutsbekämpfung verständigt. Jedoch scheiterte der Versuch sich auf eine „Green Economy Roadmap“ inklusive Zeitpläne und Indikatoren zu verständigen. Immerhin wurde hierbei aber anerkannt, dass das Bruttoinlandsprodukt als Wohlstandsindikator nicht aussagekräftig genug ist, weshalb breiter ausgelegte Wohlstandsindikatoren entwickelt werden sollen.</p>
<p>Stärkung der Institutionen und Globale Nachhaltigkeitsziele</p>	<p>Zum anderen sollte das institutionelle Gefüge der Vereinten Nationen in diesem Bereich eine Neuausrichtung erhalten und das UN-Umweltprogramm (UNEP) gestärkt werden (s. Kap. 03.2.3 bzw. 03.2.4). Weiterhin wurde vereinbart, bis 2015 einen Katalog globaler Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDG) zu erarbeiten. Industrie- wie auch Entwicklungsländer sollen aktionsorientierte, übersichtliche und messbare Ziele verhandeln, die rechtlich jedoch nicht verbindlich sind, da viele Staaten ansonsten fürchteten, in ihren jeweiligen Entwicklungen gebremst zu werden.</p> <p>Das Abschlussdokument mit dem Titel „Die Zukunft, die wir wollen“ wurde am Ende der Konferenz mit diesen Schwerpunkten im Konsens angenommen, was im ersten Augenblick überraschte, da im Vorfeld noch mehr als die Hälfte alle Punkte umstritten war und kein endgültiger Entwurf fertiggestellt werden konnte. Erst auf Vorstoß des Gastgeberlandes Brasilien wurde „in einem Akt realpolitischer Verhandlungsführung“ (Beisheim/Lode/Simon 2012: 1) ein Minimalkonsens erarbeitet, in dem die bisher strittigen Punkte abgeschwächt oder ganz gestrichen wurden. Damit wurde ein Scheitern der Konferenz wie bspw. bei der Klimakonferenz 2009 in Kopenhagen verhindert, jedoch den sich aufdrängenden Umwelt- und Entwicklungsproblemen wurde der Konferenzausgang damit nicht gerecht. Aus diesem Grund wurde dieser daher nicht nur von Vertreterinnen und Vertretern der unterschiedlichsten NGOs sondern auch von der EU und Deutschland kritisiert. Die Bundesregierung erklärte in ihrer Konferenzbilanz, dass, auch wenn nicht alle Ziele erreicht worden seien, sich doch alle 191 Staaten der Erde auf das Konzept des</p>

„grünen Wirtschaftens“ geeinigt haben und so zumindest die natürlichen Ressourcen stärker als bisher geschont werden.

Gerade auch die hohe ökologische Belastung durch den Klimawandel und die regional differente Auswirkung wurden bereits vor Rio und auch danach heftig diskutiert. Denn die unterschiedliche Vulnerabilität der Staaten war immer mehr zu sehen: Während kleine Inselstaaten und arme Entwicklungsländer mit Ernteausfällen, Dürreperioden und Extremwetterereignissen kämpfen mussten trotz kleinem ökologischem Fußabdruck (*carbon footprint*), stießen die Industriestaaten weiterhin pro Kopf viele Emissionen aus, ohne selbst allzu drastische Auswirkungen der Erderwärmung zu verspüren. Die Entwicklungs- und Schwellenländer beharrten aus diesem Grund auf ihrer Argumentation der notwendigen ökonomischen Entwicklung bevor sie selbst umweltpolitisch Maßnahmen ergreifen könnten. Allerdings gehören einige der Schwellenländer zu diesem Zeitpunkt zu den größten Emittenten weltweit (China Rang 1, Indien Rang 3). Und das obwohl weite Teile ihrer großen Bevölkerungen noch nicht an das Elektrizitätsnetz angeschlossen waren, wie etwa in China und Indien. Der Energiebedarf der Schwellen- und Entwicklungsländer war und ist bis heute noch nicht ansatzweise gedeckt. Aus diesem Grund forderten die Industrieländer immer stärker auch die Einbindung der großen Schwellenländer in die Umsetzung von Nachhaltigkeits- und Klimaschutzzielen. Die in Rio angedachten Nachhaltigkeitsziele sollten eine Möglichkeit sein, einerseits wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern zu fördern sowie andererseits Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen dort etablieren zu können.

Ökologischer Fußabdruck stark different: Industrienationen - Entwicklungsländer - große Schwellenländer

03.1.5 Phase V ab 2015: Führen die 17 UN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs) sowie das Pariser Klimaabkommen zu einer nachhaltigen Transformation der Weltwirtschaft und Weltgemeinschaft?

Drei Jahre später, im Jahr 2015, legte die UN die 2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung vor. Diese enthält insgesamt 17 Nachhaltigkeitsziele, um Menschen vor Armut und Hunger zu schützen, weitere Degradation und Ausbeutung des Planeten zu verhindern, Wohlstand für alle Menschen zu generieren und Frieden sowie inklusive Gesellschaften zu fördern (UN 2021). 169 Unterziele definieren die Großziele im Detail. Die Agenda trat 2016 in Kraft. Inwiefern sie eine Transformation hin zu einer nachhaltigen Weltwirtschaft, einer gesunden Weltbevölkerung sowie eines friedlichen Lebens auf der Erde ermöglichen, ist zu Beginn der dritten Dekade des 21. Jh. noch nicht abzusehen. Allerdings unterscheidet sich diese Agenda deutlich von den vorherigen Bestrebungen der internationalen Umweltpolitik, Nachhaltigkeit in den Politiken der Nationalstaaten zu etablieren. Zum einen ist der zuvor enge Blick auf die ökonomische Entwicklung geweitet worden: Denn

Agenda 2030: Sustainable Developing Goals (SDGs)

grundsätzlich sind die SDGs eine „integrative Agenda, die ökologische Nachhaltigkeit und soziale Bedenken mit Armutsbekämpfung kombiniert“ (Griggs et al. 2013). Zudem wurden die SDGs in einem langen, offenen und transparenten Prozess mit sehr vielen Akteuren und verschiedenen Diskussionsforen auf allen politischen Ebenen entwickelt; nicht nur der internationalen (Stevens & Kanie 2016). Drittens konnten erstmals seit dem Jahr 1992 die verhärteten Fronten zwischen den Staaten durch Vermittlung einer Troika aufgeweicht werden, sodass die Agenda stärker in die Governance der internationalen Umweltpolitik sowie in institutionelle Strukturen und Zivilgesellschaften hineinwirkt. Der SDGs-Formationsprozess konnte die stockenden Verhandlungen aufbrechen (Chase and Wagner 2016). Dies konnte auch deshalb gelingen, weil der Verhandlungsprozess nicht wie sonst top-down in den UN-Hauptquartieren, sondern bottom-up in zivilgesellschaftlichen Diskussionen wie etwa „A Million Voices: The World We Want“ oder „Delivering on the Post-2015 Agenda: opportunities at the National and Local Level“ geführt wurde (Stevens & Kanie 2016). Damit hat die 2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung ein viel höheres Transformationspotenzial als vorherige Ziele im Bereich Nachhaltigkeit.

Pariser Klima-
abkommen 2015:
verbindliche nationale
Emissionsreduktions-
ziele – Dekarbonisie-
rung bis zum Jahr
2050

Das Pariser Klimaabkommen, das im gleichen Jahr zustande kam, stellt einen wichtigen Pfeiler dar, um die 17 UN SDGs umsetzen zu können. Außerdem ist es das erste internationale Klimaabkommen, bei dem sich (fast) alle Staaten zu Emissionsreduktionszielen und einer weitreichenden Klimaschutzpolitik bekannten. Mit den Einigungen in Paris ist für den internationalen Klimaschutz ein völlig neuer Rahmen geschaffen worden: Das Regime setzt seither nicht mehr auf international verbindliche Emissionsreduktionsziele, sondern auf die nationale Selbstverpflichtung der Staaten mit Transparenzgeboten auf internationaler Ebene. Das gemeinsame Emissionsziel ist die Dekarbonisierung bis zum Jahr 2050, den Weg dorthin bestimmen die Staaten mit ihren nationalen Emissionsreduktionszielen (NDCs) selbst. So sollen möglichst alle Staaten der Welt zu stärkerem Engagement bei der Mitigation bewegt werden; der Fokus liegt nun auf einer gemeinsamen Verantwortung, nicht – wie vorher – eher auf der gemeinsamen, aber geteilten Verantwortung. Nicht nur das Format des Klimaregimes änderte sich damit, auch die Instrumente, mit denen das gemeinsame Mitigationsziel erreicht werden soll, wurden ausgebaut: Im Bereich des Kapazitätsausbaus wurden so neue Mechanismen in den Entwicklungsländern geschaffen und die bereits in Kopenhagen diskutierte Unterstützung von 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr durch die Industriestaaten für den Zeitraum von 2020 bis 2025 festgesetzt. Schwellenländer wie China ergänzten diesen Fonds. Zudem müssen die Staaten nach Artikel 13 alle zwei Jahre Finanzierungsberichte vorlegen.

Ein Meilenstein war auch die Anerkennung der klimawandelbedingten Schäden und Verluste (*loss and damages*) als eigenständiges Thema des Abkommens (Art. 8). Damit wurde erstmals in der Geschichte des internationalen Klimaschutzes dem Abhängigkeitsverhältnis der stark vulnerablen Staaten sowie der kleinen

Inselstaaten von den Emissionsausstößen der Industrienationen Rechnung getragen. Zuvor ging es lediglich um die aktuelle und zukünftige Finanzierung von Adaptations- und Mitigationsprojekten in den armen und vom Klimawandel stark betroffenen Ländern. Nun wurden auch zurückliegende Schäden durch den anthropogen verursachten globalen Temperaturanstieg berücksichtigt. Damit wurden die Hauptverursacher des Klimawandels nicht mehr ausschließlich für den hohen Emissionshaushalt der Erde, sondern auch für die dadurch entstandenen Verluste der anderen Staaten verantwortlich gemacht. Die in Paris verhandelten Inhalte wurden drei Jahre später bei der Konferenz in Kattowitz in ein Regelwerk gegossen. Allerdings die von den vulnerablen (Insel)Staaten erhofften Ausgleichszahlungen für die durch den Klimawandel entstandenen Schäden und Verluste nicht mit in den Vertrag aufgenommen. Erst sieben Jahre nach Paris, auf der UN-Klimakonferenz in Sharm El-Sheikh im Dezember 2022, einigten sich die Staaten auf die Schaffung eines Fonds, der die Ausgleichszahlungen leisten soll. Welche Staaten welchen Betrag zahlen, ist allerdings noch unklar. Inzwischen haben 166 Staaten der Welt ihre nationalen Emissionsreduktionsziele eingereicht und zum Teil bereits erneuert (UNFCCC 2022).

Das Jahr 2022 war auch im Bereich der Biodiversität ein wichtiges Jahr: Auf der Weltnaturkonferenz in Montreal wurde eine neue weltweite Vereinbarung zum Schutz der Natur getroffen. Im „Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework“ wurden vier langfristige Ziele bis zum Jahr 2050 und 23 mittelfristige Ziele bis 2030 gesetzt. Bis 2030 sollen mindestens 30 Prozent der weltweiten Landes- und Meeresflächen unter effektiven Schutz gestellt werden. Im Besonderen sind die Gebiete im Fokus, die eine hohe biologische Vielfalt innehaben und indigene Bevölkerungen beheimaten. Zudem sollen 30 Prozent der geschädigten Ökosysteme an Land und im Meer renaturiert, die Verschmutzung durch Pestizide und andere gefährliche Chemikalien sowie Lebensmittelverschwendung halbiert werden. Bessere Umsetzung und Kontrolle des Umgangs mit der Natur wird durch nationale Biodiversitätsstrategien gewährleistet, die die Länder implementieren müssen. Erstmals sind einheitliche Indikatoren und Berichtspflicht eingeführt, damit die Fortschritte oder Rückschritte messbar werden (BMVU 2022).

Kunming-Montreal
Global Biodiversity
Framework

Der Überblick über die Entwicklung der internationalen Umweltpolitik zeigt, dass es sich um einen von vielen Konflikten geprägten Politikbereich handelt. Die ursprüngliche Kontroverse über die Vereinbarkeit von wirtschaftlicher Entwicklung und Umweltschutz konnte mit dem Paradigma der nachhaltigen Entwicklung nur scheinbar beigelegt werden. Nachfolgend zeigen wir auf, wie die Akteure in der internationalen Umweltpolitik mitarbeiten und wie ihre Handlungen mittels politikwissenschaftlicher Theorien erklärt werden kann. Verdeutlicht werden diese Prozesse und Strukturen jeweils exemplarisch anhand des Klimaregimes.

03.2 ZENTRALE AKTEURE

Anfangs waren Staaten die zentralen Akteure in der internationalen Umweltpolitik. Zur Bearbeitung von Umweltproblemen haben sie internationale Regime vereinbart, die handlungsleitende Regeln und Verfahren aufstellen. Die Staaten verpflichten sich, diese Regeln im nationalen Rahmen umzusetzen (vgl. Abbildung 03.5). Zudem haben die Staaten bei den Vereinten Nationen verschiedene Institutionen eingesetzt, welche die Umweltpolitik bzw. die nachhaltige Entwicklung fördern sollen. In den letzten Dekaden sind jedoch vermehrt auch private Akteure, also Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen, auf dem internationalen Parkett erschienen. Im folgenden Abschnitt stellen wir diese drei Akteursgruppen (Staaten, internationale Institutionen und private Akteure) vor.

03.2.1 Staaten: Bremser und Vorreiter

Zeitlich und
problembezogen
wechselnde
Bremser- und
Vorreiterrollen

Anfangs waren die Staaten die einzigen Akteure in der internationalen Umweltpolitik. Zwar gab es schon immer einige zivilgesellschaftliche Gruppierungen (NGOs), die sich um Einflussnahme bemühten. Zumeist handelten die Staaten aber untereinander internationale Verträge aus, wobei generell immer eine Gruppe von Vorreitern einer Koalition von Bremser-Staaten gegenüberstand. Wer die Vorreiter- bzw. Bremserposition innehatte, veränderte sich je nach Problemfeld bzw. nach Zeitpunkten und Rahmenbedingungen der Verhandlungen. So traten die USA in den 1970er Jahren als Vorreiter auf: Als einer von wenigen Staaten hatten die USA eine nationale Umweltgesetzgebung festgesetzt und auf Bundesebene eine Art Ministerium eingerichtet (siehe Brühl 2000). Sie unterstützten den ersten Weltgipfel in Stockholm und die Gründung von UNEP. Seit den 1990er Jahren zählen die USA zu den Bremser-Staaten, die zentrale internationale Verträge wie die Konvention über biologische Vielfalt (1992) oder das Kyoto-Protokoll zum Klimarahmenübereinkommen (1997) nicht unterzeichneten bzw. nicht in nationales Recht transformierten. Dies änderte sich erst unter Präsident Barack Obama (2009-2017), der das Pariser Abkommen 2015 mit vielen bilateralen Gesprächen mit Indien und China stark forcierte und stützte. Unter der Trump-Administration (2017-2021) vollzogen die USA eine radikale Kehrtwende, indem viele Fortschritte im Umwelt- und Klimaschutz rückgängig gemacht wurden (u.a. Austritt aus dem Pariser Klimaabkommen, Aufhebung zahlreicher Umweltschutzvorschriften aus der Obama-Ära). Unter der demokratischen Biden-Harris-Administration werden seit Ende 2021 Klimaschutzprojekte und Kooperationen wieder aufgenommen. Bis 2050 soll die amerikanische Wirtschaft klimaneutral sein, so das Ziel der US-Regierung (White House 2023). Damit folgt die Biden-Administration der EU, die mit dem Green New Deal und dem Europäischen Klimaschutzgesetz weltweit eine Vorreiterinnenrolle einnimmt. Die EU möchte der erste klimaneutrale Kontinent

der Welt werden. Historisch gesehen ist das neu, trat die Europäische Union in den 1980er Jahren zunächst als Bremserin auf (EU Kommission 2023).

Der Blick auf die Industrienationen ist in Hinsicht auf Finanzierung und die schnelle Umsetzung der internationalen Umweltziele richtig. Allerdings spielen die großen Schwellenländer und viele Entwicklungsländer für den Erfolg einer weltweiten Umweltpolitik eine enorme Rolle. Traditionell gliedern sich die Länder hier in verschiedene Gruppen, in denen sie in den Verhandlungen auftreten wie etwa die BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) oder die G77 oder die SIDS (Small Island Developing States). Mit diesen Koalitionen treten sie meist bei den Verhandlungen zu Protokollen und Konventionen auf. Auch hier gibt es Vorreiter und Bremser je nach Themenfeld. Traditionell bremsen die Entwicklungsländer nicht hinsichtlich der grundsätzlichen Umsetzung von Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, allerdings sehen sie sich selbst finanziell nicht in der Lage, ohne weitreichende Gelder der UN bzw. der Industrienationen, Programme zu etablieren.

Die Bedeutung der großen Schwellenländer für Umwelt- und Klimaschutz wächst stetig

Wie kommt es, dass Staaten die Rolle von Vorreitern oder Bremsern einnehmen? Eine Vielzahl von verschiedenen politikwissenschaftlichen Theorien gibt hierauf Antworten, die sich in Bezug auf den Ausgangspunkt der Erklärung unterscheiden: Dabei handelt es sich um Akteurs- und Strukturorientierte Theorien (vgl. auch Kap. 01). Strukturorientierte Ansätze gehen von der Struktur des internationalen Systems aus und versuchen, aus den Rahmenbedingungen internationaler Beziehungen abzuleiten, warum sich ein Staat wie verhält. Geht man von der fehlenden Zentralgewalt in der internationalen Politik, der sogenannten internationalen Anarchie, aus, und konzeptionalisiert die Staaten als Kosten-Nutzen kalkulierende Akteure, so ist dauerhafte umweltpolitische Kooperation recht unwahrscheinlich. Wenn überhaupt, so kann aus dieser theoretischen Perspektive mit kurzfristiger Kooperation gerechnet werden, die im Interesse der mächtigen Staaten liegt. Akteurszentrierte Ansätze erklären dagegen das politische Handeln eines Akteurs von dessen Eigenschaften und Interessen her. Zwei akteursorientierte Ansätze sind in der Umweltpolitik besonders prominent: das umweltpolitische Interessendreieck (Prittwitz 1990: 115ff), das von materiellen Interessen der gesellschaftlichen Akteure in den Staaten ausgeht und der stärker auf Normen und Werte (also immaterielle Ebene) abzielende sozial-konstruktivistische Epistemic Communities-Ansatz (Haas 1992).

Akteurs- und strukturorientierte Theorien

Umweltpolitischer
Interessensatz

Verursacherinteressen

Betroffeneninteressen

Helferinteressen

Der von Volker Prittwitz (1990) entwickelte umweltpolitische Interessenansatz geht davon aus, dass die Umweltpolitik eines Staates Ausdruck je einer spezifischen Gewichtung von gesellschaftlichen Verursacher-, Betroffenen- und Helferinteressen ist (vgl. Abbildung 03.1). Verursacherinteressen liegen vor, wenn gesellschaftliche Akteure ein (ökonomisches) Interesse daran haben, umweltbelastende oder ressourcenverbrauchende Tätigkeiten fortzuführen. Ein Unternehmen, das in der Ölförderung oder -verarbeitung aktiv ist, hat sicherlich ein Interesse daran, dass auch langfristig Erdöl verbraucht wird, da es wirtschaftlich hiervon abhängig ist (Verursacherinteresse). Sind gesellschaftliche Akteure dagegen von einer Umweltverschmutzung stark betroffen, so streben sie eine schnelle Änderung der Situation an. Ist beispielsweise die Luft durch Abgase der erdölverarbeitenden Industrie stark verschmutzt, so haben die Bewohnerinnen und Bewohner der Gegend ein Interesse daran, dass Energie aus anderen Quellen gewonnen wird (Betroffeneninteressen). Schließlich gibt es auch noch gesellschaftliche Akteure, die aus der umweltpolitischen Bearbeitung einen Nutzen ziehen. Sie stellen bspw. umweltschonende Technologien her und haben ein Interesse an deren Vertrieb (Helferinteressen). Diese Helferinteressen bilden zusammen mit den Verursacher- und Betroffeneninteressen ein Interessendreieck, das je nach Problem und Zeitpunkt unterschiedlich ausfallen kann. Dementsprechend wird sich der (demokratische) Staat (denn nur hier können sich die gesellschaftlichen Interessen in die nationale Politik umsetzen) in verschiedenen Situationen unterschiedlich verhalten. So kann der Wandel der USA, vom Vorreiter zum Bremsler, damit erklärt werden, dass in den 1970er und 1980er Jahren die Betroffenen- und Helferinteressen stärker ausgeprägt waren. Beim Ozonreime (siehe unten) hatte die Industrie bspw. einen Ersatzstoff entwickelt, so dass die USA wegen der stark ausgeprägten Helferinteressen für eine internationale Kooperation eintraten. Im aktuellen Klimaregime sind dagegen die Verursacherinteressen sehr stark ausgeprägt. Die USA haben den höchsten pro Kopf Ausstoß an Treibhausgasemissionen und hätten bei einer internationalen Kooperation mit kostenintensiven Maßnahmen zu rechnen.

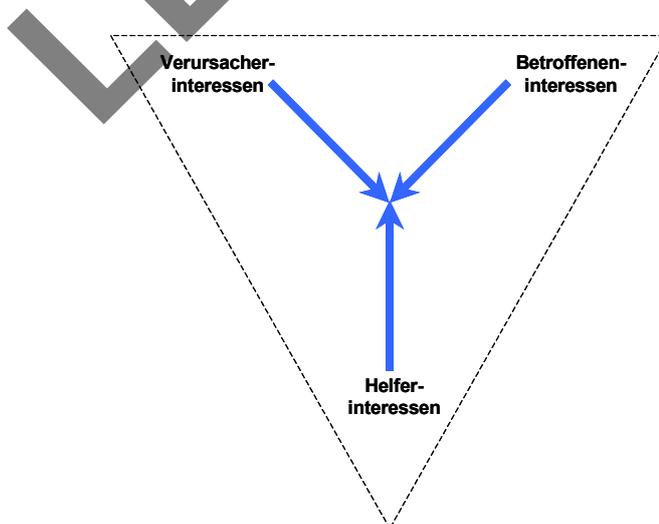


Abb. 03.1:

Umweltpolitisches Interessendreieck (verändert nach Prittwitz 1990: 118).

Der sozialkonstruktivistische Ansatz unterscheidet sich vom Interessenansatz durch die Hervorhebung von immateriellen Strukturen: Normen, Werten und Wissen wird eine zentrale Erklärungskraft zugeschrieben, da nur über sie vermittelt Interessen überhaupt gebildet werden können. Das Akteursverhalten jedes einzelnen Staates wird dabei auch durch die bisherigen Erfahrungen mit den bereits erfolgten Verhandlungen geprägt. Dabei spielen auch die Positionierungen der anderen Verhandlungspartner eine Rolle. Auf dieser Grundlage schreiben sich die Staaten bestimmte Normen und Werten selbst zu, die ihre Verhandlungsposition und schließlich die Politikumsetzung beeinflussen. Es sind die ähnlichen gemeinsamen Erfahrungen, die dazu führen, dass sich Staaten bei Verhandlungen zu Koalitionen zusammenschließen, um ihre gemeinsamen Normen und Werte dort durchzusetzen versuchen. Welche historischen Erfahrungen, Normen und Werte Verhandlungskoalitionen zusammenführen und wie sich die Positionierung der Koalitionen über die Zeit verändern können, wird im folgenden Abschnitt anhand von zwei Verhandlungskoalitionen aufgezeigt, die in internationalen Umweltverhandlungen öfter in dieser Konstellation versuchen, ihre Interessen zuzusetzen. In diesem Fall werden die Normen und Werte der Gruppierungen in den internationalen Klimaverhandlungen aufgezeigt.

Historische Erfahrungen, Normen und Werte

BRICS / BASIC: Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika sind für das Decarbonisierungsziel bis 2050 von enormer Bedeutung: Inzwischen gehören die großen Schwellenländer zu den am meisten emittierenden Staaten der Welt, deren Energiebedarf noch nicht ansatzweise gedeckt ist. Seit 2009 haben die BRICS ihre Kooperation auf internationalem Parkett kontinuierlich gesteigert, was in regelmäßigen MinisterInnentreffen, Kooperationsgipfeln und in der Gründung von neuen internationalen Institutionen wie der New Development Bank zu sehen ist. Im Bereich Klimaschutzpolitik traten sie traditionell nie als BRICS-Koalition auf, zu unterschiedlich waren die klimapolitischen Interessen von Russland und dem Rest. Daher formierten sie sich als BASIC sowie als Block G77+China. Ihre Forderungen sind die weitreichende Verankerung des cldr-Prinzips³, die Priorisierung der nationalen ökonomischen Entwicklung vor globalen Nachhaltigkeitszielen, die Ablehnung von verbindlichen Mitigationspflichten für Entwicklungsländer sowie die Einhaltung der Klimafinanzierung durch die Industriestaaten. Begründet wurde dies mit den unzureichenden eigenen wirtschaftlichen Kapazitäten als ehemaliger Kolonialstaat und Entwicklungsland. Allerdings traten der weltgrößte Emittent China und der zweitgrößte Emittent Indien beim Klimagipfel in Paris 2015 aus dem Schatten der Koalitionen heraus: Die Ausrufung von weitreichenden Mitigationszielen (VRC und Indien), die Finanzierungszusage in den Süd-Süd-Fonds

³ Das Prinzip „Common But Differentiated Responsibilities“ sieht grundsätzlich alle Staaten in der Verantwortung zur Entwicklung einer nachhaltigen Wirtschaftsweise, trägt jedoch dem Umstand Rechnung, dass die Industrienationen in der Vergangenheit eine größere Rolle bei der Umweltzerstörung gespielt haben und dass Entwicklungs- und Schwellenländern weniger Ressourcen zur Verfügung stehen, die Nachhaltigkeitsziele zur verwirklichen.

(VRC) sowie die Gründung der intergouvernementalen Organisation *International Solaralliance* (Indien mit Frankreich) befeuerte die Diskussion um deren Führungsrolle im internationalen Klimaregime.

SIDS: Im Vergleich zu BRICS oder BASIC haben die kleinen Inselstaaten (Small Island Developing States, SIDS) es trotz ihrer großen Heterogenität in Politik, Wirtschaft, Größe und geografischer Lage geschafft, einen gemeinsamen diplomatischen Diskurs zu verfolgen und dadurch als *Allianz kleiner Inselstaaten* (AOSIS) ab 2015 einen prägnanten Einfluss auf die Klimaverhandlungen zu erlangen. Relativ zu ihrer Größe erfahren diese Staaten seit etwa der ersten Dekade dieses Jahrhunderts drastische Auswirkungen des Klimawandels. Mit Einführung des *Talanoa-Dialogues* auf der COP 23 in Bonn wurde ein Stück Aushandlungs-Kultur der Fiji-Inseln etabliert. Diese bestimmte Gesprächsmethode, um Differenzen zu überbrücken, sorgte auch dafür, dass das 1,5 Grad-Ziel nicht aus den Augen verloren wurde.

Epistemic
Communities

Neben den gemeinsamen Erfahrungen, Normen und Werten spielt gerade in der Umweltpolitik Wissen eine wichtige Rolle. Denn häufig ist unklar, was überhaupt das Problem Umweltzerstörung oder Degradation ausmacht, wie es verursacht und wie angemessen bearbeitet werden kann (vgl. Kap. 02). Das Wissen wird häufig von epistemischen Gemeinschaften (Epistemic Communities) zur Verfügung gestellt. Diese zeichnet aus, dass sie eine gemeinsame normative Überzeugung haben und ähnliche politische Ziele anstreben. Die Gemeinschaften bringen ihr Wissen in die internationalen Verhandlungen sowie die nationalen Abstimmungsprozesse ein und tragen dadurch zu einer neuen Sicht der Probleme bei. Staatliche Interessen können dann (neu) definiert werden und umweltpolitisches Handeln wird möglich gemacht. Häufig sind Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, sowie Vertreterinnen und Vertreter von NGOs Mitglieder der epistemischen Gemeinschaften. Gerade in der internationalen Umweltpolitik spielen diese Gemeinschaften eine wichtige Rolle und beeinflussen maßgeblich die Phase der Problemdefinition. Repräsentantinnen und Repräsentanten von NGOs und Wissenschaft wiesen sowohl auf das Ozonloch, den Treibhauseffekt wie auch den Verlust der biologischen Vielfalt hin und forderten die Staaten zu konkreten Maßnahmen auf. Inzwischen sind sie fester Bestandteil der internationalen Umweltpolitik. So ist das wissenschaftliche Beratungsgremium IPCC, wie oben gezeigt, wichtiger Bestandteil des Klimaregimes und der gesamten internationalen Umweltpolitik. Auf der Grundlage dieser Forschungsergebnisse verhandeln Staaten neue Umweltschutzziele. Auch die 17 Nachhaltigkeitsziele der UN (Kap. 02.3) basieren auf dieser Beratung.

Die beispielhafte Anwendung verschiedener politikwissenschaftlicher Ansätze zur Erklärung unterschiedlicher Positionen in Verhandlungen der internationalen Umweltpolitik macht auf ein generelles Phänomen der Politikwissenschaft aufmerksam. Als Wissenschaft von Menschen über Menschen in politischen Strukturen,

Prozessen und Fragen – eben als Sozialwissenschaft – vermag die Politikwissenschaft keine allgemeingültigen Antworten zu geben. Die Vielfalt der Ereignisse lässt konkurrierende Vorstellungen über die dahinterliegenden Zusammenhänge entstehen und macht es notwendig, dass althergebrachte Vorstellungen im Lichte neuer Geschehnisse überdacht und verändert werden. Dies gilt z.B. auch für die Erklärung der im Folgenden behandelten internationalen Regime der Umweltpolitik.

03.2.2 Problemfeldspezifische Kooperation durch internationale Regime

Internationale Umweltpolitik war im wahrsten Sinne des Wortes anfangs international, also durch zwischenstaatliche Vereinbarungen geregelt. Hier sind zwei verschiedene Formen zu unterscheiden. Bei zwischenstaatlichen Verträgen legen die Staaten gemeinsam Verhaltensnormen fest, an die sie sich halten wollen. Die Verträge enthalten meist keine Hinweise, wie zukünftig mit dem Problem umgegangen werden soll. Dies unterscheidet Verträge von internationalen Regimen. Dies sind formelle oder informelle Zusammenschlüsse von Akteuren (zumeist Staaten), die gemeinsam bestimmte Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren erarbeiten, die in einem spezifischen Problemfeld handlungsleitend werden sollen. Das allgemeine Prinzip des Umweltschutzes kann z.B. durch die Norm des Klimaschutzes konkretisiert werden. Die Regeln legen fest, wie der Treibhauseffekt verhindert werden soll, also beispielsweise durch die Reduzierung von CO₂ um einen bestimmten Anteil. Die internationalen Regime verfügen zumeist über institutionelle Mechanismen (Verfahren), die eine gewisse Dauerhaftigkeit sicherstellen: so sind bei den meisten internationalen Regimen regelmäßige Treffen der teilnehmenden Staaten vorgesehen. Bei diesen Zusammenkünften können diese sich dann über die Effektivität austauschen und weitere zu ergreifende Schritte festlegen.

Zwei Formen zwischenstaatlicher Vereinbarungen: völkerrechtliche Verträge und internationale Regime

In den 1970er und 1980er Jahren etablierten Staaten zunächst eine Reihe von regionalen Regimen. Diese regelten insbesondere, welche Verschmutzung noch zulässig war (z.B. Regime der Rheinanliegerstaaten oder das Nordseeregime, welche Höchstgrenzen des Schadstoffeintrags festlegten, usw.). Als erstes globales Regime wurde das Ozonregime eingerichtet. Es regelt die Produktion und den Verbrauch von ozonschichtschädlichen Stoffen, worunter u.a. FCKW (Fluorchlorkohlenwasserstoffe) fallen. Das Ziel des Ozonregimes ist es, die Ozonschicht zu erhalten und daher möglichst wenige Stoffe freizusetzen, die diese zerstören. Dass heute recht strenge Regeln für die Produktion bzw. den Verbrauch von ozonschichtschädlichen Stoffen herrschen, war bei der Etablierung des Regimes noch nicht absehbar: 1985 konnten sich die Staaten in Wien lediglich auf ein vages Rahmenübereinkommen einigen, demzufolge die Ozonschicht zu schützen ist und hierfür Schritte zu ergreifen sind. Erst im Nachfolgeprozess, auf den sich die Staaten im Rahmenüberein-

Ozonregime

kommen verpflichtet hatten, einigten sich die Staaten auf immer strengere Regeln, einschließlich des Verzichtes von bestimmten FCKW in den Industrieländern.

Biodiversitätsregime
Klimaregime

Weitere wichtige globale Regime, die in den 1990er Jahren vereinbart wurden, sind z.B. das Klima- und das Biodiversitätsregime. Auch hier einigten sich die Staaten zunächst auf einen allgemeinen Vertrag, den sie nachfolgend durch sogenannte Protokolle konkretisierten bzw. verschärften (in der Klimapolitik: Kyoto-Protokoll von 1997 sowie das Pariser Klimaabkommen von 2015 als Ergänzung zum Klimarahmenübereinkommen, in der Biodiversitätspolitik: Cartagena-Protokoll aus dem Jahr 2000 sowie das Nagoya-Protokoll von 2010 als Ergänzung zum Übereinkommen zum Schutz der biologischen Vielfalt).

Diese drei einzelnen Regime mit ihren Protokollen, Konventionen und Sanktionsmechanismen haben zwar thematische Überschneidungen, stehen aber organisatorisch und rechtlich nebeneinander. Mit den 2015 festgelegten 17 UN-Nachhaltigkeitszielen werden sie nun in der großen Strategie für nachhaltige Entwicklung miteinander verbunden. So ist beispielsweise das Pariser Klimaabkommen von 2015, als Teil des Klimaregimes, für die Umsetzung der 17 SDGs von enormer Bedeutung (UN 2021). Wie sich ein Regime und seine einzelnen Bestandteile zusammensetzen können, wird in der folgenden Grafik exemplarisch anhand des Klimaregimes veranschaulicht.

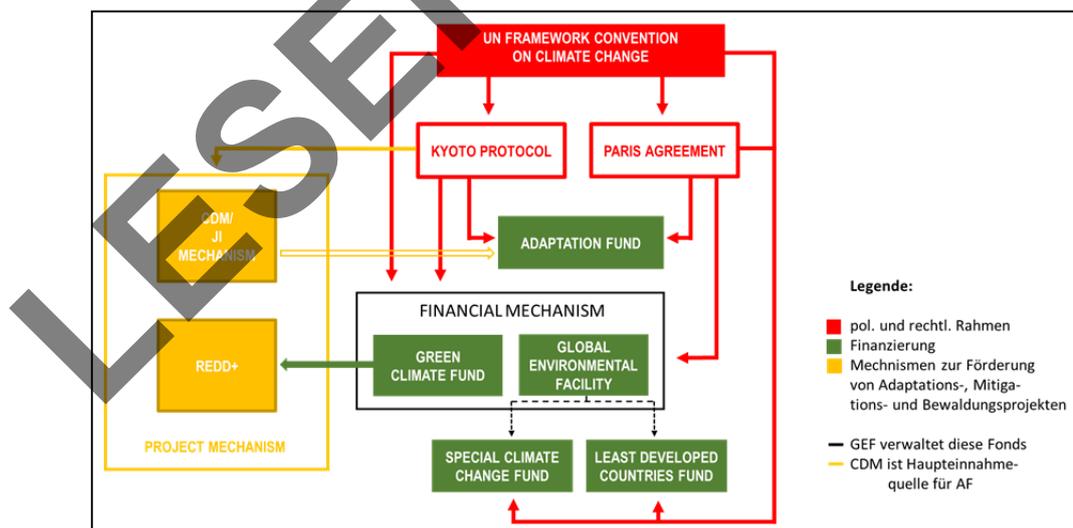


Abb. 03.2: Bestandteile des Klimaregimes. Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Khalida (2018) & UNFCCC (2018).

Im Vergleich zu internationalen Verträgen zeichnen sich internationale Regime also durch eine höhere Dynamik aus. Die Verfahren, die per definitionem ein Bestandteil der internationalen Regime sind, stellen sicher, dass die Kommunikation

zwischen den Staaten gewährleistet und damit auch zukünftig eine Interaktion möglich ist. Regelmäßige Treffen der Vertragsparteien ermöglichen eine dynamische Anpassung an neue Situationen. Die regelmäßigen Treffen der Vertragsparteien scheinen eine positive Auswirkung auf die weitere Ausgestaltung der internationalen Regime zu haben: Die Regelungstiefe nimmt dabei zu und häufig werden nachfolgend auch Sanktionsmechanismen vereinbart. Wie positiv diese Wirkung tatsächlich ist, wird in der Politischen Wissenschaft allerdings diskutiert.

In der politikwissenschaftlichen Disziplin der internationalen Beziehungen wurde das Phänomen des Zustandekommens von internationalen Regimen in den 1990er Jahren intensiv erforscht. Das Interessendreieck von Prittwitz oder der Epistemic Communities-Ansatz reichten zur Erklärung des neuen Phänomens nicht aus, da sie dauerhafte Kooperation nicht erklären konnten. Basierend auf strukturorientierten Ideen geht die sogenannte institutionalistische Schule oder Regime-Theorie davon aus, dass Staaten sich auf diese Form der Zusammenarbeit einlassen, weil sie so Staatengrenzen übergreifende Umweltprobleme angemessener bearbeiten können. Der Nutzen, den ein internationales Regime mit sich bringt, überwiegt die Kosten (materiell wie auch immateriell durch Abgabe von Souveränität): Kooperation lohnt sich. Die Regimeforschung hat auch herausgearbeitet, dass internationale Regime sich von internationalen Organisationen dadurch unterscheiden, dass sie keine Akteursqualität haben. Das bedeutet, dass ein internationales Regime nicht per se auf der Bühne der internationalen Politik eine eigene Rolle spielen kann. Vielmehr gibt das internationale Regime nur die Spielregeln für die anderen Rollenspieler vor (Zangl 2003). Gleichzeitig geben sie Kommunikations- und Kooperationshilfen bei zwischenstaatlichen Interessenskonflikten (Keohane/Nye 1977; Keohane 1989) und helfen so, (gemeinsame) Interessen und ggf. Konfliktlösungsangebote zu definieren. Die Kostensenkung geschieht dabei durch vier Wege: Zum einen geben internationale Regime einen festgelegten Verhandlungsrahmen vor, dieser muss nicht mehr eruiert werden. Zum anderen wird eine Bündelung von diversen thematischen Übereinkünften getroffen und drittens werden stabilisierende Monitoring-Mechanismen verankert. Schließlich sparen sie den einzelnen Staaten Kosten, indem sie die internationale Kooperation festschreiben und weitere Aushandlungsprozesse zwischen einzelnen Staaten etwa (bilateraler Rahmen) hinfällig machen. Internationale Regime sind in der internationalen Umweltpolitik von zentraler Bedeutung.

Regimeforschung

In den letzten Jahren hat die Forschung zu Umwelt- und Klimaregimen auch in den Blick genommen, wie die von den Akteuren festgesetzten Inhalte die Entwicklung der Umweltregime geprägt hat. So wird etwa untersucht, welche Auswirkungen Gerechtigkeitsaspekte auf die Ausgestaltung der Regime haben (Mayer 2006; Buchanan and Keohane 2006; Ritthaler-Andree 2021) oder wie bestehende Regime (hier das Klimaregime) durch eine inhaltliche Neuverhandlung so verändert werden, dass ein hybrider internationaler Vertrag entsteht (Harnisch/Tosun 2016).

03.2.3 Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP)

Besonderheiten
von UNEP als
UN-Programm

Finanzierung

In Nachfolge des Stockholmer Gipfels 1972 wurde das Umweltprogramm der UN, UNEP (United Nations Environmental Programme), mit Sitz in Nairobi (Kenia) gegründet. UNEP ist die erste UN-Institution, die in einem Entwicklungsland angesiedelt wurde. Als UN-Programm (im Unterschied zu einer Sonderorganisation) verfügt UNEP nicht über einen eigenen Haushalt und eine Rechtspersönlichkeit. Finanziert wird UNEP daher über den regulären Haushalt der UN, den Environmental Fund, der von den Mitgliedsstaaten bestellt wird, sowie über freiwillige und themenspezifische Zuwendungen. Letzteres wird u.a. durch die UNEP-Finanzinitiative bereichert. Dies ist eine Partnerschaft zwischen dem UN-Umweltprogramm und dem weltweiten Finanzsektor, um private Finanzierungen für das Ziel der nachhaltigen Entwicklung zu erhalten (UNEPFI 2021). Im Jahr 2020 standen UNEP knapp 461 Millionen US-\$ zur Verfügung. Davon kamen 316 Millionen US-\$ von zweckgebundenen Mitteln, 100 Millionen US-\$ vom Environmental Fund, knapp 26 Millionen US-\$ vom regulären UN-Budget und 19 Millionen von privaten Zuwendungen (UNEP 2021c). Von diesem Budget wurden 452 Millionen US-\$ ausgegeben (ebd.). Deutschland ist einer der größten Geldgeber für den Environmental Fund. Für das Jahr 2021 hat die BRD 4.195.835.70 US-\$ eingezahlt (UNEP 2021d).

Aufgaben

UNEP hatte seit ihrer Gründung die Aufgabe,

- ◆ die internationale Umweltpolitik zu fördern und zu koordinieren;
- ◆ Informationen zum Stand der Umwelt zu sammeln, mittels derer ggf. vor Umweltbedrohungen gewarnt werden kann;
- ◆ Kontakte zu zivilgesellschaftlichen Gruppen und wirtschaftlichen Akteuren herzustellen, um diese in die Umweltpolitik einzubeziehen.

Eine darüber hinausgehende Aufgabe, wie etwa das Vorantreiben oder das Implementieren von umweltpolitischen Maßnahmen, gehörte nicht zum Aufgabenspektrum von UNEP. Aus heutiger Sicht scheint das UNEP-Mandat sehr eng gefasst zu sein. Es darf allerdings nicht vergessen werden, dass zum Zeitpunkt der UNEP-Gründung die meisten Staaten kein nationales Umweltprogramm und erst recht kein Umweltministerium eingerichtet hatten, so dass die Etablierung einer Umweltinstitution auf internationaler Ebene einen anderen Stellenwert bekommt.

Im Zuge der Konferenz der Vereinten Nationen über Nachhaltige Entwicklung 2012 in Rio wurde Beschlüsse gefasst, die UNEP aufzuwerten, ohne jedoch ihren Status entscheidend zu verbessern. So wurde die angedachte Umwandlung in eine UN-Sonderorganisation (wie z.B. die Weltgesundheitsorganisation (WHO)) verworfen, dennoch wurde die organisatorische Struktur verändert und eine Aufstockung der finanziellen Ausstattung vereinbart.

Die Struktur stellt sich seit dem Jahr 2014 wie folgt dar: Die UNEP-Vollversammlung (United Nations Environment Assembly, UNEA) ist das höchste internationale Entscheidungsgremium für Umweltschutz, der alle 193 UN-Mitgliedsstaaten angehören. Das Gremium trifft sich alle zwei Jahre in Nairobi, um die Prioritäten für eine internationale Umweltpolitik festzusetzen und internationales Umweltrecht zu entwickeln. Es ist das Leitungsorgan des UN-Umweltprogrammes. Da jeder Staat über eine Stimme verfügt (im Unterschied etwa zur Weltbank, wo das Prinzip „one Dollar – one Vote“ gilt), haben die Entwicklungsländer in dem Verwaltungsrat die Stimmenmehrheit. Vor 2014 war das der Verwaltungsrat, bestehend aus 58 ständigen Mitgliedern, die alle 4 Jahre nach einem regionalen Schlüssel gewählt wurden. Die Umsetzung der Beschlüsse in der UNEA obliegt dem Sekretariat mit Exekutivdirektorium. Seit 2019 ist die dänische Politikerin Inger Anderson Exekutivdirektorin. Sie löste den norwegischen Politiker Erik Solheim ab, der das Sekretariat von 2006 bis 2019 leitete. Davor prägten 18 Jahre lang zwei Deutsche (Klaus Töpfer und Achim Steiner) die Leitung des UNEP.

United Nations
Environment
Assembly, UNEA

Die Agenda ist vielfältig und aufgrund der COVID-19-Pandemie sehr umfangreich. Die (digitalen) Zusammentreffen seit Februar 2021 behandelten viele verschiedene Punkte: Unter anderem geht es um die programmatische Ausrichtung der nächsten Jahre auf Grundlage des UNEP-Reports „Making Peace with nature. A scientific blueprint to tackle the climate, biodiversity and pollution emergencies“ (UNEP 2021 a) hinsichtlich der UN-Nachhaltigkeitsagenda. Im Rahmen dessen wurde sich auf eine neue Strategie geeinigt, die das Arbeitsprogramm und das Budget des UNEP so verändert, dass diese Ziele erreicht werden können. Dabei ist eine tiefere Vernetzung sowie eine schnellere und bessere Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten, UN-Agenturen, dem Privaten Sektor, der Zivilgesellschaft und Jugendgruppen gefordert. Diese Transformation der UNEP startete im Jahr des 50. Geburtstages des UN-Umweltprogrammes 2022 und soll bis 2025 abgeschlossen sein (UNEP 2021b). Für diese engere multilaterale Kooperation ist für 2022 und 2023 ein Budget, finanziert von den Mitgliedstaaten sowie die UN, von knapp 873 Millionen US-Dollar angesetzt (UNEP 2023). Die Strategie beinhaltet verschiedene Programme und Unterprogramme in drei Hauptbereichen: Klima, Natur und Chemie sowie Luftverschmutzung. Innerhalb dieser Bereiche sind nachhaltige Transformationen in Lenkung (Governance), Finanzierung, Digitalisierung und Wissenschaftsbezug als Ziel gesetzt (siehe Abb. 03.3). Die Strategie hat mit ihren Programmen und Maßnahmenkatalogen zum Ziel, die UN-Nachhaltigkeitsziele umzusetzen. Die verstärkte Kollaboration in multilateralen Umweltvereinbarungen wird dabei als maßgeblich betrachtet (UNEP 2023: 21).

Neue Strategie
2022-2025

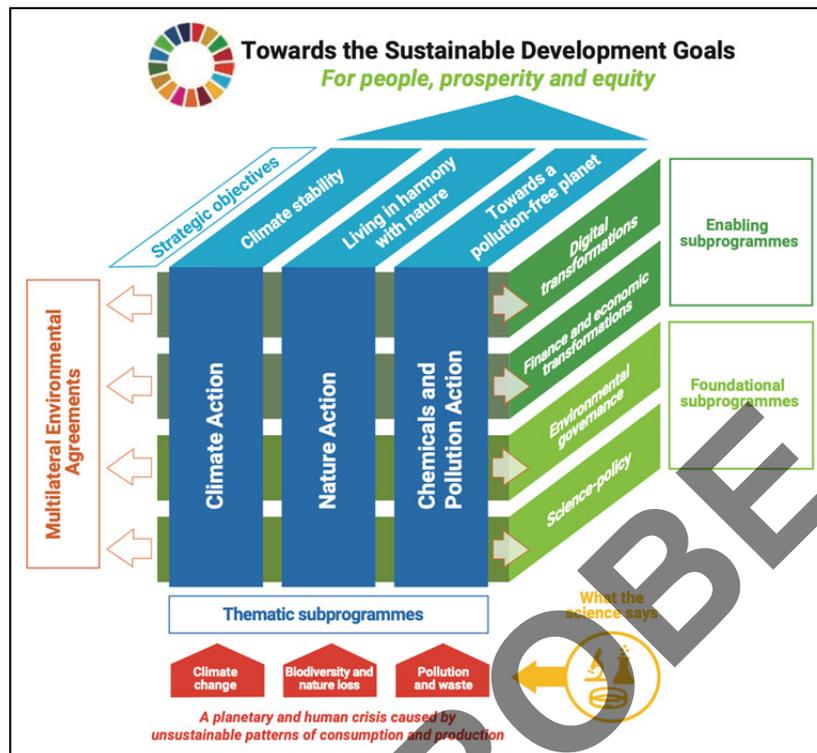


Abb. 03.3: Mittelfristige Strategie der UNEP für 2022-2025 – auf dem Weg ins Jahr 2030. Quelle: UNEP 2023, S. 21.

Außerdem fanden bei der 5. UNEA neben einem Forum für Wissenschaft und Politik sowie der Globalen Jugend-Vollversammlung der UNEP auch der Launch des EU-Programmes „Global Alliance on Circular Economy and Resource Efficiency“ (GACERE) statt. Die Allianz stellt eines der Ergebnisse des EU’s Circular Economy Action Plan dar, der als Teil des „European Green Deal“ im März 2020 verabschiedet wurde (EEAS 2021).

Kritik an UNEP

Auch wenn sich über die letzten Jahre viel getan hat, sind viele Mitgliedsstaaten mit der Arbeit von UNEP bisher nicht zufrieden. Kritisiert werden sowohl das schwache Mandat, die unzureichenden Ressourcen wie auch die institutionelle Zersplitterung: UNEP ist nicht die einzige UN-Institution, die sich Umweltfragen widmet. Daneben gibt es noch die vielen Sekretariate internationaler Umweltregime (wie das Klima-, Ozon-, Wüsten- oder Biodiversitätssekretariat) sowie etliche Umweltschulungen in anderen UN-Institutionen wie etwa dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) oder der Welternährungsorganisation (FAO).

Befürwortung einer Weltumweltorganisation

Seit den 1990er Jahren wird daher von der Sozialwissenschaft (etwa Ernst-Udo Simonis oder Frank Biermann) gefordert, eine neue Weltumwelt- und Weltentwicklungsorganisation zu gründen, die die verschiedenen umwelt- und entwicklungspolitischen Institutionen bündelt und so zu einem verbesserten Ressourceneinsatz und besserer Kommunikation beitragen könnte. Die Autoren argumentieren

ren, dass diese Dachorganisation die institutionellen Doppelungen verringern und zu einer effektiveren Umweltpolitik beitragen könnte. Bis zuletzt wird ein besseres Zusammenspiel von Multilateralismus, den einzelnen verschiedenen nationalen und regionalen Politikebenen sowie privatwirtschaftlichen Akteuren und NGOs gefordert. Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung sprach sich in verschiedenen Publikationen für einen „Modularen Multilateralismus“ aus, der eindeutige Leitplanken für die Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen setzt und die Umsetzung deren auf den diversen Ebenen fördert und überprüft (WGBU 2014). Es sollte eine „globale klimapolitische Arena“ mit neuer Verantwortungshierarchie, Transparenz und Überprüfungsverfahren geschaffen werden, die optimale Rahmenbedingungen zur Diffusion und Vernetzung aller staatlichen und nicht-staatlichen Akteure bietet (ebd.). Wissenschaftliche Beratung soll dabei eine größere Rolle als bisher spielen (ebd.). Politikberatung zum Thema Biodiversität, so die Forderungen bereits zuvor, soll beispielsweise fest im internationalen wissenschaftlichen Beratungsgremium als eigenständiges Gremium eingebettet werden (WGBU 2011) und so die Verschränkung der einzelnen Nachhaltigkeitsbereiche verbessern.

Deutschland hat sich bislang erfolglos bemüht, solche Vorschläge in die internationale Debatte bei den Vereinten Nationen einzubringen. Statt eine neue Weltumweltorganisation zu gründen, einigten sich die Staaten auf den sogenannten Cartagena-Prozess. Im Juli 2002 beschlossen die Vertreterinnen und Vertreter des UNEP-Verwaltungsrates in Cartagena, Kolumbien, die Treffen der globalen UmweltministerInnenkonferenz aufzuwerten. Ihre Entscheidungen sollten als politische Leitlinie verstanden werden. Zugleich wurde UNEP selbst aufgewertet (s.o.) und soll eine wichtigere Rolle in der Koordination umweltpolitischer Initiativen einnehmen. Inwiefern die Neuerungen im Zuge von Rio +20 die UNEP vielleicht zur angestrebten Weltumweltorganisation entwickeln, bleibt abzuwarten.

Cartagena-Prozess

03.2.4 Die UN und Nachhaltige Entwicklung

Um gezielt die Belange der nachhaltigen Entwicklung international anzupacken, wurde zunächst die UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung (United Nations Commission on Sustainable Development, CSD) etabliert. Wie das UN-Umweltprogramm, so geht auch ihre Gründung auf den Beschluss eines Weltgipfels zurück: Nachdem in Rio 1992 die nachhaltige Entwicklung als neues Paradigma etabliert war, sollte eine Institution die Wirksamkeit des Folgeprozesses gewährleisten. Sie hatte 53 Mitglieder, die nach einem regionalen Schlüssel gewählt wurden, die die Umsetzung der Agenda 21 auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene überwachen, politische Optionen und Richtlinien für den Nachfolgeprozess erarbeiten und zum Dialog zwischen Regierungen und der Zivilgesellschaft bzw. Wirtschaft beitragen sollten. Die Entscheidungen der CSD waren völkerrechtlich nicht verbindlich.

Aufgabe der CSD:
Durchführung des
Rio-Nachfolge-
prozesses

Ablösung durch das HLPF für Nachhaltige Entwicklung

Von der Zielsetzung her sollte die CSD also eine der zentralen Institutionen der globalen Umwelt- bzw. Nachhaltigkeitspolitik sein, in der die Querschnittspolitik gebündelt diskutiert wird. In der Realität jedoch spielte sie eine untergeordnete Rolle, was sich neben den mangelnden Erfolgen der Kommission auch daran festmachen ließ, dass Ministerinnen und Minister nur selten an CSD-Sitzungen teilnahmen. Bei der Konferenz der Vereinten Nationen über Nachhaltige Entwicklung im Juni 2012 wurde die CSD aufgelöst. An ihre Stelle trat das Hocharangige Politische Forum für Nachhaltige Entwicklung (HLPF, engl.: High-level Political Forum on Sustainable Development), das die Arbeit am 24. September 2013 zum ersten Mal aufnahm (BMUB 2016). Das Forum tritt einmal im Jahr zusammen und zusätzlich alle vier Jahre im Rahmen der UN-Generalversammlung. Seine Aufgabe ist es, die Umsetzung der von der UN-Generalversammlung festgelegten Nachhaltigkeitsziele zu erfassen und zu bewerten.

2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung mit 17 SDGs

Wie oben beschrieben, definiert die 2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung insgesamt 17 Nachhaltigkeitsziele, um Menschen vor Armut und Hunger zu schützen, den Planeten vor Degradation und Ausbeutung zu schützen, Wohlstand für alle Menschen zu generieren und Frieden sowie inklusive Gesellschaften zu fördern (SDGs 2021a). Dazu enthält die Agenda 17 Großziele mit insgesamt 169 Unterzielen (siehe Abb. 02.2). Die Agenda trat 2016 in Kraft; es ist die erste Agenda ihrer Art. Qualitätsstandards wurden festgelegt, die dem HLPF helfen, die Fortschritte zur Umsetzung der 17 Ziele in den Ländern zu überprüfen (ebd.).

03.2.5 Die Finanzierung der Umweltpolitik: Die Globale Umweltfazilität (GEF)

Finanzierungsinstrument für Umweltschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern

Die Globale Umweltfazilität (Global Environmental Facility, GEF) ist gegründet worden, um die zusätzlichen Kosten, die den Entwicklungsländern und Transformationsstaaten aufgrund der Durchführung von Umweltschutzmaßnahmen entstehen, zu übernehmen. Sie fördert Projekte zum Schutz des Klimas, der Ozonschicht, der Biodiversität und der internationalen Gewässer. Ursprünglich als Pilotprojekt 1991 gegründet, ist die GEF heute der wichtigste Finanzmechanismus in der internationalen Umweltpolitik. Im Zentrum der GEF stehen die Weltbank sowie das Umwelt- und Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNEP und UNDP). Die Finanzmittel der GEF kommen durch freiwillige Zahlungen zusammen von inzwischen 40 Geberländern. Alle vier Jahre wird der Fonds aufgefüllt. Seit 1991 konnte der eingezahlte Betrag vervierfacht werden (von 1 Milliarde US-\$ auf über 4 Milliarden US-\$), wobei zuletzt ein Rückgang zu verzeichnen war: Während in der 6. Auffüllung (2014-2018) 4,43 Milliarden US-\$ gesammelt wurden, sind bei der aktuellen, siebten Auffüllung (2018-2022) 4,1 Milliarden US-\$ eingezahlt worden (GEF 2021). Seit Etablierung des Finanzmechanismus stehen die eingeworbenen Mittel allerdings dem beträchtlich höheren Bedarf gegenüber. Der Bericht aus

dem Jahr 2020 zeigt, dass 37 Prozent des Fonds für das UN-Nachhaltigkeitsprogramm (UNDP) sowie 31 Prozent für die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) entfallen und im Vergleich dazu lediglich 13 Prozent für das UNEP genutzt werden. Weitere 19 Prozent sind für andere Projekte vorgesehen (Worldbank 2020). Allerdings zeigt der detaillierte Blick auf die Finanzierung, dass in allen vier Zahlungsbereichen enorm wichtige Umweltschutzmaßnahmen umgesetzt werden sollen. In Abbildung 03.4 sind die einzelnen thematischen Bereiche aufgeschlüsselt.

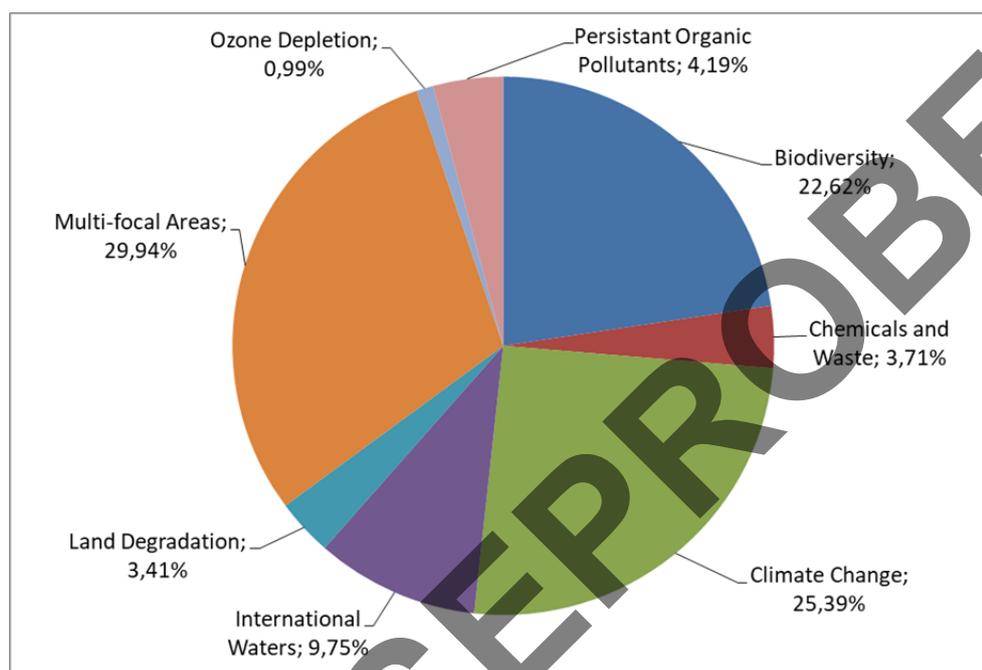


Abb. 03.4: Verteilung der GEF-Mittel nach Schwerpunktbereichen. Quelle: Eigene Darstellung nach: GEF TRUST FUND FINANCIAL REPORT. *Summary of Financial Information As of September 30, 2020*, S. 12.

Über die Vergabe der Mittel entscheidet der GEF-Rat. Er tagt zwei Mal im Jahr und besteht aus 32 Mitgliedern, von denen 16 aus den Entwicklungs-, 14 aus den Industrie- und zwei aus den Transformationsstaaten kommen. Entscheidungen werden möglichst im Konsens getroffen. Ist eine Abstimmung notwendig, gilt das Prinzip der doppelten Mehrheiten: es müssen mindestens 60 % der Stimmen und 60 % der Beitragszahler für eine Entscheidung stimmen, damit diese angenommen wird. Hiermit wird das Abstimmungsprinzip der UN („1 state – 1 vote“) mit dem der Bretton Woods Institutionen (Weltbank und IWF) („one Dollar – one Vote“) gekoppelt – eine einmalige Konstruktion in der internationalen Politik.

Prinzip der doppelten Mehrheiten

03.2.6 Private Akteure: NGOs und Unternehmen auf der Bühne der Weltpolitik

Gemeinsamkeiten und Unterschiede von NGOs und Unternehmen

Unter den Begriff private Akteure werden zwei sehr unterschiedliche Akteursgruppen zusammengefasst: zivilgesellschaftliche Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und wirtschaftliche Akteure. Beide sind in der internationalen Umweltpolitik sehr wichtige Akteure. Wenngleich NGOs und Unternehmen sehr viel unterscheidet (Zielsetzung, Ausstattung, etc), so eint sie doch der Versuch, internationale umweltpolitische Regelungen und deren Umsetzung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Wie in Abbildung 03.5 ausgeführt, bemühen sich die privaten Akteure, ihre Positionen in den internationalen Verhandlungen durchzusetzen, so dass die internationalen Vereinbarungen in ihrem Sinne gestaltet sind. Welche Strategien die privaten Akteure hierzu anwenden, wird im folgenden Abschnitt ausgeführt.

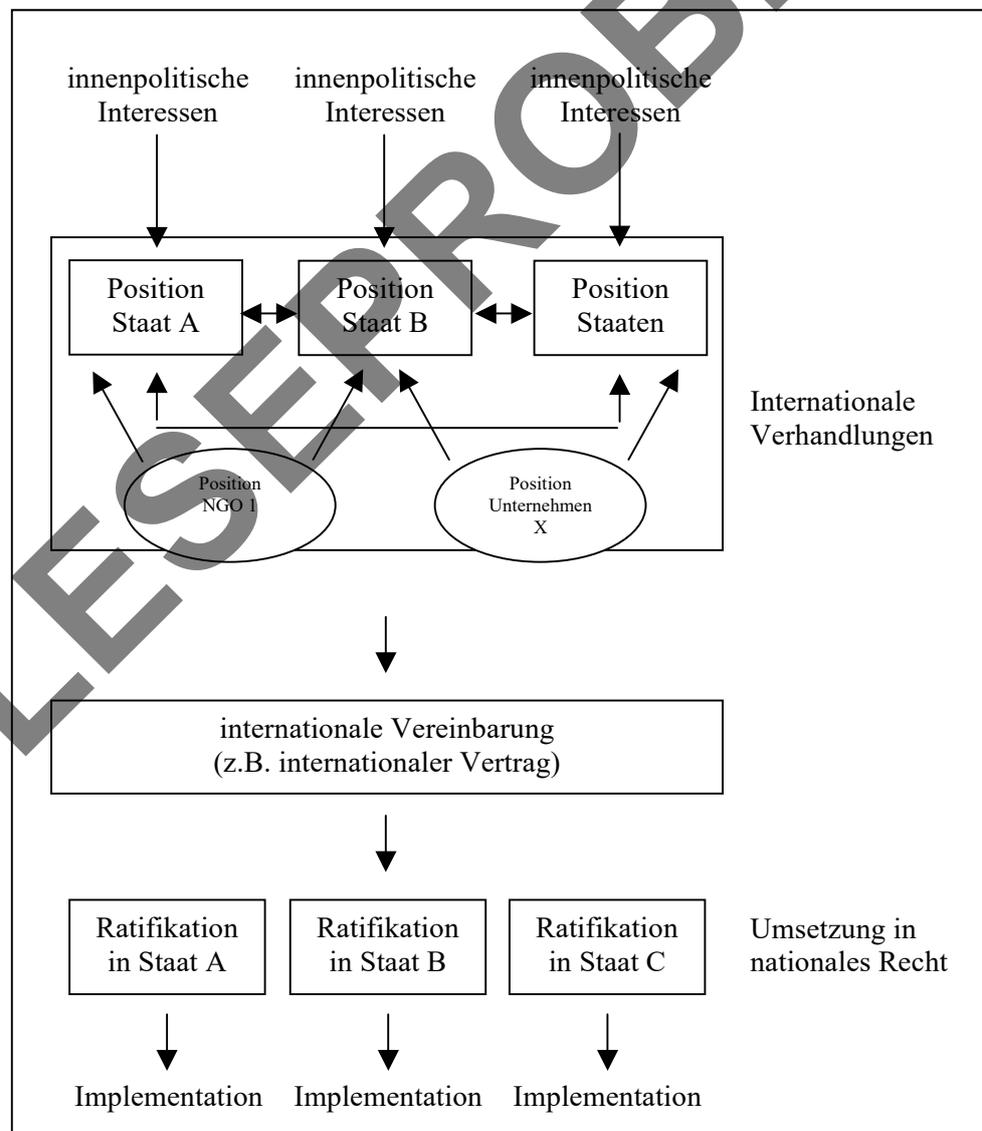


Abb. 03.5: Entscheidungsprozesse in der internationalen Umweltpolitik.

NGOs bemühen sich seit Beginn der internationalen Umweltpolitik, die politischen Prozesse zu beeinflussen. So reisten zum ersten Umweltgipfel nach Stockholm rund 250 NGOs. Was damals als eine große Zahl von Organisationen galt, wurde beim Erdgipfel 1992 bei weitem übertroffen: Mehr als fünfmal so viele NGOs nahmen in Rio als offizielle Teilnehmer der Aushandlungsprozesse teil, weitere Tausende NGOs nahmen an parallel und außerhalb des UN-Gipfels abgehaltenen Alternativveranstaltungen teil. Die NGOs hatten in Rio zudem umfassendere Partizipationsmöglichkeiten als in Stockholm: Während in Stockholm NGOs die Verhandlungsprozesse nur vereinzelt durch mündliche oder schriftliche Stellungnahmen beeinflussen konnten, hatten sie in Rio vermehrt die Möglichkeit, sich zu Wort zu melden oder schriftliche Beiträge zu verteilen. Auch wenn sie keine Entscheidungsgewalt haben, sind sie inzwischen ein fester Bestandteil der Konferenzen und leisten einen wesentlichen Beitrag: Ihre *Side-Events* bringen die vielfältigen Interessen im Bereich Klimaschutz und Energieeffizienz zu Gehör, ermöglichen wichtige Kooperationen über Landes- und Kontinentgrenzen hinweg und erhöhen so den Druck auf die Politik, diese Interessen in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Im Jahr 2018 waren bei dem Klimagipfel in Kattowitz über 2.200 NGOs anwesend. Eine andere Strategie ist es, Gegengipfel zu organisieren, auf denen sie aus ihrer Sicht vernachlässigte Themen diskutieren oder sie versuchen, durch Demonstrationen und Kampagnen indirekt auf die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger Einfluss auszuüben. Die teils spektakulären Aktionen und zivilgesellschaftlichen Treffen außerhalb der Konferenzdiplomatie unterstützen die mühevolle Überzeugungsarbeit und das (Re-) Formulieren von Verhandlungstexten durch NGOs, die an den Beratungen selbst teilnehmen. Erst die Verbindung dieser indirekten und der direkten Strategie, ermöglicht es NGOs, Einfluss auf die Weltpolitik zu nehmen.

Einflussnahme
durch NGOs

Unternehmen "entdeckten" die Vereinten Nationen zu Beginn der 1990er Jahre als wichtiges Gremium, in dem weltpolitische Entscheidungen getroffen werden und in dessen Verhandlungsprozesse Unternehmen sich einbringen können. Zuvor lehnten die Unternehmen eine Zusammenarbeit mit der Weltorganisation ab, da sie eine Regulierung ihrer Aktivitäten verhindern wollten. Hierbei ist festzuhalten, dass ein einzelnes Unternehmen selten allein auf der weltpolitischen Bühne auftritt. Zumeist agieren Unternehmens- und Branchenverbände, um die kollektiven Interessen ihrer Mitglieder in die politischen Prozesse einzuspeisen. Neben dem klassischen Lobbying, das Unternehmen seit jeher in den Staaten anwenden, setzen auch sie auf die Teilnahme an internationalen Aushandlungsprozessen, um so den Wortlaut internationaler Verträge in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Einflussnahme durch
Unternehmen

Private Akteure bemühen sich nicht nur, zwischenstaatliche Prozesse zu beeinflussen. Sie sind darüber hinaus wichtige Akteure bei der Umsetzung internationaler Verpflichtungen, wie die beim Johannesburger Gipfel vereinbarten Partnerschaften exemplarisch zeigen. Eine relativ neue Entwicklung ist, dass private Akteure sich

selbst Verhaltensstandards auferlegen, um allgemein anerkannte Normen wie Umweltschutz oder Sozialstandards einzuhalten. Diese sogenannte Corporate Social Responsibility (CSR) ist umstritten: Während einige davon ausgehen, dass Unternehmen hierbei ihrer Verantwortung in der Welt nachkommen, vermuten andere hinter CSR vor allem werbewirksame Kampagnen von Unternehmen, mittels derer der Umsatz gesteigert werden kann. Allerdings zeigen die Entwicklungen der letzten Jahre, dass immer mehr Unternehmen weltweit diese Verantwortung wahrnehmen und sich für gewisse Umweltschutzmaßnahmen einsetzen, ihren ökologischen Fußabdruck ausrechnen lassen und öffentlich machen oder sich sogar – wie in den USA aus Protest gegen die unzureichende Umwelt- und Klimapolitik unter der Präsidentschaft von Donald Trump geschehen – zu Pro-Umwelt-Koalitionen (z.B. „We are still in“) zusammenschließen.

03.3 ENTSCHEIDUNGSPROZESSE

Wenngleich sich politische Entscheidungsprozesse in der internationalen Umweltpolitik seit den 1990er Jahren gravierend verändert haben, stellen zwischenstaatliche Vereinbarungen (derzeit noch) den Kern dar. Sie werden nachfolgend anhand des Politikzyklus (vgl. Kap. 01.1) dargestellt. Der zunehmende Einfluss privater Akteure auf die Normsetzung und -umsetzung wird dagegen im Abschnitt zur Steuerung genauer analysiert (vgl. Kap. 03.4).

Ausgangspunkt internationaler Verhandlungen – die UN

Internationale (also zwischenstaatliche) Verhandlungsprozesse werden in der internationalen Umweltpolitik zumeist von den Vereinten Nationen initiiert. Zwei Gremien der UN haben bislang internationale Verhandlungen in Gang gesetzt: Die Generalversammlung und der Wirtschafts- und Sozialrat. Letzterer hat damit Initiativen von UNEP oder anderer ihm untergeordneter Institutionen wie der - inzwischen aufgelösten – CSD (siehe Kap. 03.2.4) aufgegriffen. Startpunkt eines neuen Verhandlungsprozesses ist somit eine Resolution der UN, die ein Verhandlungsgremium einsetzt.

Klimaregime

Wie dieses Gremium arbeitet, wird nachfolgend – wie bereits vorherige Strukturen und Prozesse in diesem Kapitel – anhand des Klimaregimes erläutert. Dieses ist sicherlich das bekannteste Beispiel eines zwischenstaatlichen Aushandlungsprozesses. Ziel des Klimaregimes ist es, den Treibhauseffekt nicht nur zu vermindern, sondern eine völlige Dekarbonisierung weltweit herbeizuführen, um die seit Jahrzehnten andauernde Erderwärmung einzudämmen. Hierzu wurde 1992 die Klimarahmenkonvention unterzeichnet, die 1997 mit dem Kyoto-Protokoll um konkrete internationale Reduktionspflichten ergänzt wurde. Die Verpflichtungen galten erst ab 2005 und lediglich für einen Teil der Staaten (wie bereits unter 03.2 aufgezeigt, Annex I und Annex II- Staaten); es hatte keine weitreichende Durchschlagskraft, da viele Staaten verbindliche Regelungen ablehnten und das Protokoll nicht ratifi-

zierten. Im Jahr 2015 wurde das Kyoto-Protokoll daher durch das Pariser Klimaabkommen abgelöst, das statt international verbindlicher Emissionsreduktionsziele die nationale Selbstverpflichtung aller Staaten in den Blick nimmt. Zudem wurden Transparenz- und Monitoringmechanismen etabliert. Im Folgenden wird die Entwicklung anhand der verschiedenen Phasen der Politikgestaltung nachvollzogen.

Die Phase der Problemdefinition und der Problemwahrnehmung gestaltete sich sehr schwierig. In den 1980er Jahren war strittig, ob es überhaupt einen anthropogen verursachten Treibhauseffekt gibt und ob damit negative Folgen verbunden sein würden, die zu einem politischen Handeln führen sollten. Zwar mehrten sich seit Mitte der 1980er Jahre die Berichte und Modellrechnungen, nach denen bei einem weiteren Anstieg der Kohlenstoffdioxid-Emissionen mit einer Erhöhung der jährlichen Durchschnittstemperatur zu rechnen sei, jedoch wurden diese Prognosen nicht von allen geteilt. Generell lagen sehr unterschiedliche Interessen vor: Einige Staaten, darunter die skandinavischen Staaten, erkannten recht früh an, dass es einen anthropogen bedingten Treibhauseffekt gibt, der negative Folgen für Mensch und Umwelt hat. Andere Staaten (wie die USA) sahen es als notwendig an, zunächst zu untersuchen, ob menschliches Handeln überhaupt eine Auswirkung auf den Treibhauseffekt hat oder gingen – und gehen – davon aus, dass die Klimaveränderung auch positive Auswirkungen haben würde (wie Russland, das auf das Auftauen weiter Teile Sibiriens hofft, die dann landwirtschaftlich nutzbar sind, oder die Anrainer-Staaten der Arktis, die auf kürzere Schifffahrtsrouten im Norden hoffen oder die sich für die Erschließung erwarteter Rohstoffvorkommen in der Region in Stellung bringen, wie die Konferenz des Arktischen Rates im Mai 2021 zeigte). Umwelt-NGOs kam in dieser Phase eine wichtige Rolle zu. Sie machten in verschiedenen Staaten auf das Problem aufmerksam und klärten die Öffentlichkeit auf.

Phase der
Problemdefinition
und der Problem-
wahrnehmung

Ein wichtiges Signal stellte die Weltklimakonferenz 1988 in Toronto dar. Die kanadische Regierung hatte interessierte Repräsentantinnen und Repräsentanten von Regierungen und Wissenschaft eingeladen, um klimapolitische Maßnahmen zu diskutieren. In einer rechtlich unverbindlichen Abschlussdeklaration legten die Anwesenden fest, dass die weltweiten Kohlenstoffdioxid-Emissionen bis 2005 um 20 % und bis 2050 um 50 % reduziert werden sollen (Vergleichsjahr war 1988). Im selben Jahr setzte die Generalversammlung ein Gremium ein, das den Treibhauseffekt und seine möglichen Folgen analysieren soll: Das Zwischenstaatliche Gremium zu Klimawandel (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC). Bis heute liefert das IPCC wichtige Informationen zum Treibhauseffekt. Die Staaten entsenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in dieses Gremium. Die Abbildung 03.7 zeigt die vom IPCC zusammengefassten Messergebnisse, aus denen ein klarer Trend erkennbar ist.

Agenda-Setting Nachdem das IPCC erste Daten geliefert hatte, setzte die UN-Generalversammlung im Oktober 1990 ein Verhandlungsgremium (International Negotiation Committee, INC) ein, welches eine Vereinbarung ausarbeiten sollte (Phase des Agenda-Setting). Dieses Verhandlungsgremium stand allen Staaten sowie in einem eingeschränkten Umfang auch NGOs offen.

Phase der Politikformulierung In der von 1990 bis 1992 dauernden Phase der Politikformulierung standen sich die weiterhin sehr unterschiedlichen Interessen gegenüber. Zentrale Streitpunkte betrafen dabei die Fragen, ob allein die Industrie- oder auch die Entwicklungsländer sich zu Reduktionen bei Treibhausgasemissionen verpflichten sollten und wie ggf. die Länder des Südens durch einen Finanz- oder Technologietransfer unterstützt werden könnten. Die Konfliktlinien verliefen aber auch innerhalb der beiden Gruppen. Bei den Industrieländern trat die EU für eine Stabilisierung und langfristige Reduzierung von Kohlenstoffdioxidemissionen ein, während sich die USA, aber auch Japan, Kanada und Russland weigerten, Verpflichtungen zuzustimmen. Bei den Entwicklungsländern bildeten sich drei Gruppen heraus:

1. Staaten, die wenige Treibhausgasemissionen ausstoßen und gleichzeitig besonders stark von der Erderwärmung betroffen sind. Zu dieser Gruppe zählten neben den kleinen Inselstaaten auch einige afrikanische Staaten.
2. Staaten, die einen relativ hohen Ausstoß an Treibhausgasemissionen haben und langfristig im Treibhauseffekt eine Bedrohung sehen, zugleich aber Maßnahmen nur unter der Bedingung zustimmen würden, wenn sie finanzielle und technische Unterstützung erhielten (hierzu zählten u.a. China, Indien und Brasilien).
3. Staaten, die einen großen ökonomischen Nutzen aus der Förderung von Erdöl und Erdgas haben und daher gar keine Maßnahmen ergreifen wollen, um so ihren Wohlstand nicht zu gefährden (Saudi-Arabien und andere Erdöl exportierende Staaten).

Diese Einteilung der Verhandlungsstaaten macht noch einmal den Erklärungswert des Interessendreiecks von Prittitz (vgl. Kapitel 03.2) deutlich.

An den insgesamt fünf Verhandlungsrunden nahmen jeweils zwischen 50 und 100 NGOs teil, wobei der Begriff NGO hier sowohl die „grünen Umwelt-NGOs“ wie auch die „grauen Industrie-NGOs“ sowie Gruppen von Expertinnen und Experten (think tanks) umfasst. Diese nahmen etwa zu gleichen Teilen an den Verhandlungen teil. Nachdem deutlich wurde, dass die Staaten sich nicht auf ein Dokument mit konkreten Zielvorgaben einigen können würden, verabschiedeten sie beim Erdgipfel 1992 nur eine Rahmenkonvention für Klimaveränderung. Diese sah für Industrie- und Entwicklungsländer gemeinsame, aber differenzierte Verpflichtungen vor (also eine an die Situation der Staaten angepasste Verhaltensvorschrift), mit denen die Konzentration der Treibhausgasemissionen auf einem Niveau gehalten werden soll, das eine gefährliche Störung des Weltklimas verhindert. Konkrete

Maßnahmen sollten erst im Nachfolgeprozess durch sogenannte Protokolle zum Rahmenübereinkommen verankert werden.

Ab 1995 fanden jährliche Treffen der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens statt, um konkrete Verpflichtungen auszuhandeln. Bei der ersten Vertragsstaatenkonferenz wurde zudem ein neues zwischenstaatliches Verhandlungsgremium eingesetzt (Open Ended Ad Hoc Group on the Berlin Mandat). Die oben skizzierten Konfliktlinien bestanden jedoch weiterhin. Zudem gab es unterschiedliche Auffassungen darüber, ob bzw. in welchem Umfang sogenannte flexible Mechanismen Teil eines Protokolls sein sollten. Zu den flexiblen Mechanismen zählen der Emissionshandel, die gemeinsame Umsetzung von Reduktionsverpflichtungen zwischen den Industrieländern (joint implementation) und zwischen Industrie- und Entwicklungsländern (Clean Development Mechanism). Strittig war ferner, ob Kohlenstoffdioxidsenken (wie Wälder, Moore, Meere etc.) in die Verpflichtungen eingerechnet werden sollten. Die Vertragsparteien hatten bei ihrem ersten Treffen in Berlin vereinbart, spätestens bis 1997 ein Protokoll verabschiedet zu haben. Dieses Ziel erreichten sie nur durch einen Kunstgriff: Kurz vor dem Ende der offiziellen Verhandlungen im japanischen Kyoto wurde die Uhr angehalten, um in einer bis in die Morgenstunden gehenden Nachtsitzung die letzten Details auszuhandeln. Das dann im Konsens angenommene Kyoto-Protokoll verpflichtete die Industriestaaten, ihre Treibhausgasemissionen bis zur Periode von 2008 - 2012 um durchschnittlich 5,2 % im Vergleich zum Basisjahr 1990 zu vermindern. Die einzelnen Staaten handelten hierbei individuelle Obergrenzen aus: Während die EU ihre Emissionen um 8 %, die USA ihre um 7 % reduzierten, durften Australien und Island ihre Emissionen sogar noch erhöhen (um 8 bzw. 10 %). Es wurde festgelegt, dass das Kyoto-Protokoll erst in Kraft treten würde, wenn es von mindestens 55 Staaten, die 55 % der weltweiten Treibhausgasemissionen ausstoßen, unterzeichnet und ratifiziert worden wäre. Einige Jahre sah es so aus, als würde das Kyoto-Protokoll aufgrund dieser eingebauten doppelten Mehrheit nicht in Kraft treten können. Zwar unterzeichneten relativ schnell 55 Staaten das Protokoll (im Mai 2002), jedoch wurde der Anteil der 55 % der Emissionen zunächst nicht erreicht. Als der neu gewählte US-Präsident George W. Bush im Frühjahr 2001 bekannt gab, dass die USA sich aus dem Kyoto-Prozess zurückziehen würden, galt das Protokoll bei einigen als gescheitert. Erst die Ratifikation des Protokolls durch Russland im November 2004 ermöglichte das Inkrafttreten des Vertrags. Seit Februar 2005 war das Kyoto-Protokoll offiziell gültig.

Aus der Perspektive des Politikzyklus (vgl. Kapitel 01) sind die jährlichen Treffen der Vertragsparteien des Klimarahmenabkommens immer noch als Phase der Politikformulierung zu bezeichnen. Die „gestaffelte“ Politikformulierung – erst Klimarahmenkonvention und dann Kyoto-Protokoll – zeigt aber noch einmal, dass es zu kurz greift, den Politikzyklus als einfaches Phasenschema zu verstehen. Dies wird

umso deutlicher, wenn man sich den weiteren Verlauf der Entwicklung des internationalen Klimaregimes ansieht:

Phase der
Implementation -
Kyoto-Protokoll
wird abgelöst

Phase der Politik-
formulierung - Pariser
Abkommen

Zwar verpflichteten sich die Staaten im Kyoto-Protokoll zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen, jedoch gaben die meisten Staaten der Welt diese Verpflichtungen nicht auf nationalstaatlicher Ebene an Bürgerinnen und Bürger sowie Wirtschaft weiter. Die Emissionswerte stiegen kontinuierlich an (siehe Abb. 03.6). Nach diversen Austritten von Ländern wie Kanada, Japan, Neuseeland und Russland deckte das Protokoll nach den ursprünglich mehr als 55 Prozent nun nur noch rund 15 Prozent der globalen Treibhausgas-Emissionen ab. Zwar wurde das Kyoto-Protokoll um eine zweite Verpflichtungsperiode bis 2020 verlängert, allerdings wurde bereits im Jahr 2009 im Kopenhagen Akkord die Politikformulierung für ein neues Klimaabkommen ab 2020 aufgenommen, in dem von national verpflichtenden Klimaschutzziele gesprochen wurde.

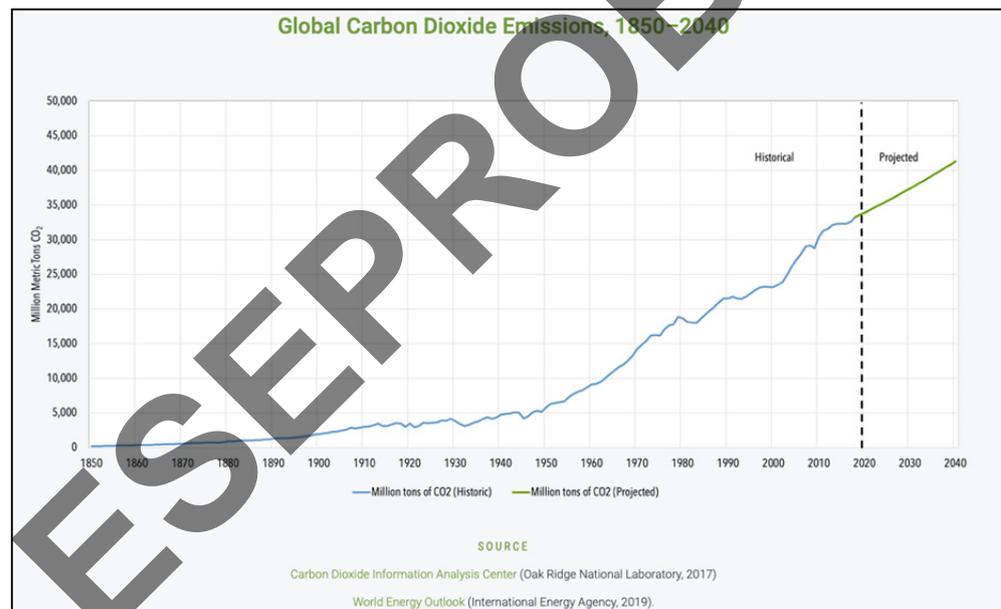


Abb. 03.6: Globaler Emissionsanstieg, Center for Climate and Energy Solutions C2ES 2021.

Auf Grundlage der IPCC-Sonderberichte (siehe Abb. 03.7 – Anstieg der Erderwärmung sowie Abb. 03.8 – Auswirkungen dieser auf Bereiche des Lebens) sollte ein Klimaabkommen bis 2015 ausgehandelt werden, bei dem sich alle Staaten der Welt – vor allem aber die inzwischen enorm emittierenden großen Schwellenländer – zu Emissionsreduktionszielen bekennen würden. Dieser Aushandlungsprozess fand bei den jährlichen Umweltgipfeln und den Zwischenkonferenzen statt, allerdings wurden auch wichtige Fortschritte bei bilateralen Meetings erreicht. So waren es die bilateralen Gespräche des damals amtierenden US-Präsidenten Barack Obama sowie des französischen Premierminister François Holland mit Chinas

Staatschef Xi Jinping und mit Indiens Premierminister Narendra Modi im Jahr 2014, bei denen der seit 2012 weltgrößte Emittent China sowie der drittgrößte Emittent Indien erstmals nationale Emissionsreduktionsziele verkündeten und sich zu mehr Engagement im multilateralen Rahmen (wie bspw. Einzahlungen in Fonds durch China und Übernahme von Projektleitungen durch Indien bei der Internationalen Solar Allianz) bekannten. Letztendlich verbindet das Pariser Klimaabkommen von 2015 nationalstaatliche Emissionsreduktionsziele (INDCs) aller Staaten mit der rechtlichen Verbindlichkeit von internationalen Transparenzgeboten. Ein „hybrider internationaler Klimavertrag (...) mit prozeduralen Regeln“ (Harnisch & Tosun 2016: 78) war entstanden, „(...) welche langfristige Kooperationstreue gewährleisten soll“ (ebd.). Ziel ist eine globale Dekarbonisierung bis 2050. Den Weg dorthin bestimmen die Staaten durch ihre eigenständigen Verpflichtungen, die bis zum Jahr 2020 eingereicht werden mussten, weitestgehend selbst. Die Fremdsteuerung ist einer Selbststeuerung gewichen (Ritthaler-Andree 2021: 100). Sprinz spricht von einer „Sandwich-Lösung“, bei der „top down“ das internationale Ziel, die Erderwärmung unter 2 Grad zu halten, mit den „bottom-up“ gestalteten nationalstaatlichen Emissionsreduktionszielen kombiniert wurde (vgl. Luterbach and Sprinz 2018).

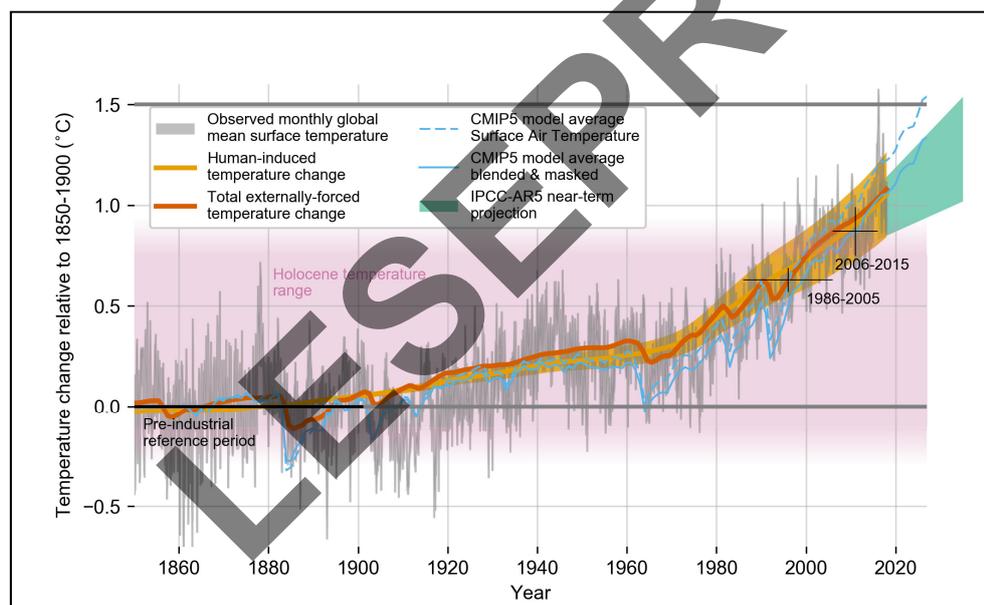


Abb. 03.7: Anstieg der Erderwärmung, Quelle: IPCC 2018

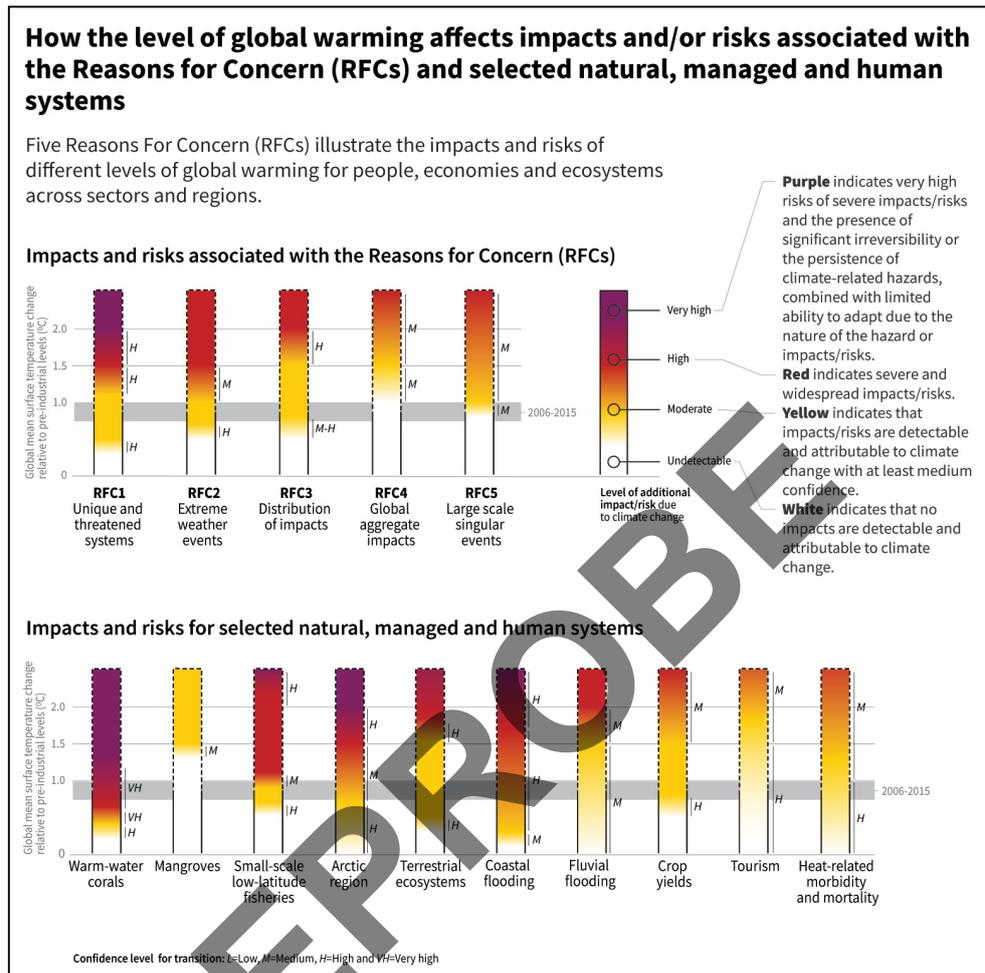


Abb. 03.8: Auswirkungen der Erwärmung auf verschiedene Bereiche des Lebens, Quelle: IPCC 2018

Phase der
Implementation:
Pariser Abkommen

Drei Jahre später, im Jahr 2018, wurden die Instrumente und Mechanismen in Katowitz final verhandelt und in ein detailliertes Regelwerk, das so genannte „Rulebook“, gegossen. Dies wird von Klimaexpertinnen und -experten als „eine solide technische Grundlage für die weltweite Umsetzung des Pariser Klimaabkommens“ (Schwarz et al. 2019: 8) bewertet. Insgesamt kann das Ergebnis als durchwachsen angesehen werden, da die Staaten USA, Russland, Brasilien und Saudi-Arabien die Verhandlungen blockierten, sodass das 1,5 Grad-Ziel nicht als verbindlich im Regelwerk verankert werden konnte (ebd.). Es geht im Text um die Reduzierung auf unter 2-Grad Celsius. Positiv ist dagegen anzusehen, dass sich auf regelmäßige globale Bestandsaufnahmen sowie auf einen weltweiten Transparenzrahmen geeinigt wurde, um alle zwei Jahre im Transparenzbericht der Länder bzw. alle fünf Jahre bei der globalen Bestandsaufnahme die Fortschritte bei der Emissionsreduktion sowie der Finanzierung in UN-Fonds überprüfen zu können. Die erste Bestandsaufnahme bis 2020 zeigte, dass die Industrienationen zumindest auf gutem Wege sind, die 2015 versprochenen 100 Milliarden US-\$ für den „Green Climate

Fund“ leisten zu können. Unter anderem auch, weil Deutschland und Norwegen ihr Budget verdoppelten (UNFCCC 2018a). Der Wiedereintritt der USA zum Pariser Klimaabkommen nach der Wahl des Demokraten Joe Biden im November 2020 führte dazu, dass wieder mehr Finanzmittel zur Verfügung stehen. Die Vorgängeradministration unter Donald Trump hatte diese eingefroren. Positiv hervorgehoben wird auch die freiwillige Verpflichtung auf international überprüfbare Ziele durch die Entwicklungsländer sowie die Etablierung eines Nachbesserungsmechanismus für die nationalen Emissionsreduktionsziele aller Staaten im Regelwerk, die durch den sogenannten „Talanoa-Dialog“ in der Aushandlungsphase erreicht wurde. Das sorgt dafür, dass die Mitigationsziele über die Zeit immer anspruchsvoller sein müssen (Ergebnisse im Überblick siehe Tabelle 03.1).

Tab. 03.1: Ergebnisse der UN-Klimagipfel 1997, 2009 sowie 2015/ 2018 (Quelle: Eigene Darstellung).

Konferenz	Langfristiges Ziel	Finanzierung	Kapazitäten & Technologie
Kyoto 1997	Begrenzung der Erderwärmung	Verpflichtung Annex-I: Finanzierung der Adaptationsmaßnahmen in Entwicklungsländern	<ul style="list-style-type: none"> • Emissionshandel • JI • CDM • Gründung AF
Kopenhagen 2009	Begrenzung der Erderwärmung auf unter 2°C	<ul style="list-style-type: none"> • Verpflichtung Annex-I: - 30 Milliarden US-\$/Jahr für 2010-12 - 100 Milliarden US-\$/Jahr ab 2020 • Gründung GCF 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrollgremium: Implementation finanzieller Zusagen • REDD+ Programm • Mechanismus zu Überprüfung Technologie-Transfer
Pariser Regelbuch 2015 Paris + 2018 Kattowitz + 2022 Sharm El-Sheikh	<ul style="list-style-type: none"> • Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter 2°C • Dekarbonisierung bis 2050 • Einreichung verbindlicher nat. Ziele (INDCs) bis 2020, dann alle 5 Jahre • intern. Transparenzrahmen (alle 2 Jahre Report) 	<ul style="list-style-type: none"> • Verpflichtung Annex-I: 100 Milliarden US-\$/Jahr von 2020-2025 • Freiwillige Ergänzung durch Schwellenländer • Umlenkung Finanzströme zur Erreichung der Klimazielen • neues Finanzziel 2025 • Ausgleichsfonds Schäden und Verluste der stark vulnerablen Staaten 	<ul style="list-style-type: none"> • Neuer Mechanismus in den Entwicklungsländern • Erhöhung der Resilienz • globale Bestandsaufnahme ab 2023 alle 5 Jahre

Ein wichtiger Durchbruch wurde bei der UN-Klimakonferenz 2022 in Scharm El-Sheikh erzielt: Seit Jahrzehnten kämpfen die kleinen vulnerablen (Insel)Staaten diplomatisch darum, dass ihre durch den Klimawandel verursachten Verluste anerkannt und finanziell ausgeglichen werden. Während bei der Klimakonferenz in Kattowitz 2018 lediglich die Schäden und Verluste der vulnerablen Staaten durch

Entschädigungsfonds für Schäden des Klimawandels

den Klimawandel anerkannt wurden, einigten sich die Staaten im Dezember 2022 nun auf die Schaffung eines Fonds zum Ausgleich dieser Schäden und Verluste. Manko ist allerdings, dass das genaue Budget noch nicht feststeht. Die Industrienationen werden einzahlen, welche Schwellenländer und wie hoch die einzelnen Summen sind, ist noch unklar.

Inwiefern die Implementierung des Pariser Klimaabkommens erfolgreich ist, wird die erste globale Bestandsaufnahme im Jahr 2023 zeigen (siehe Abb. 03.9).

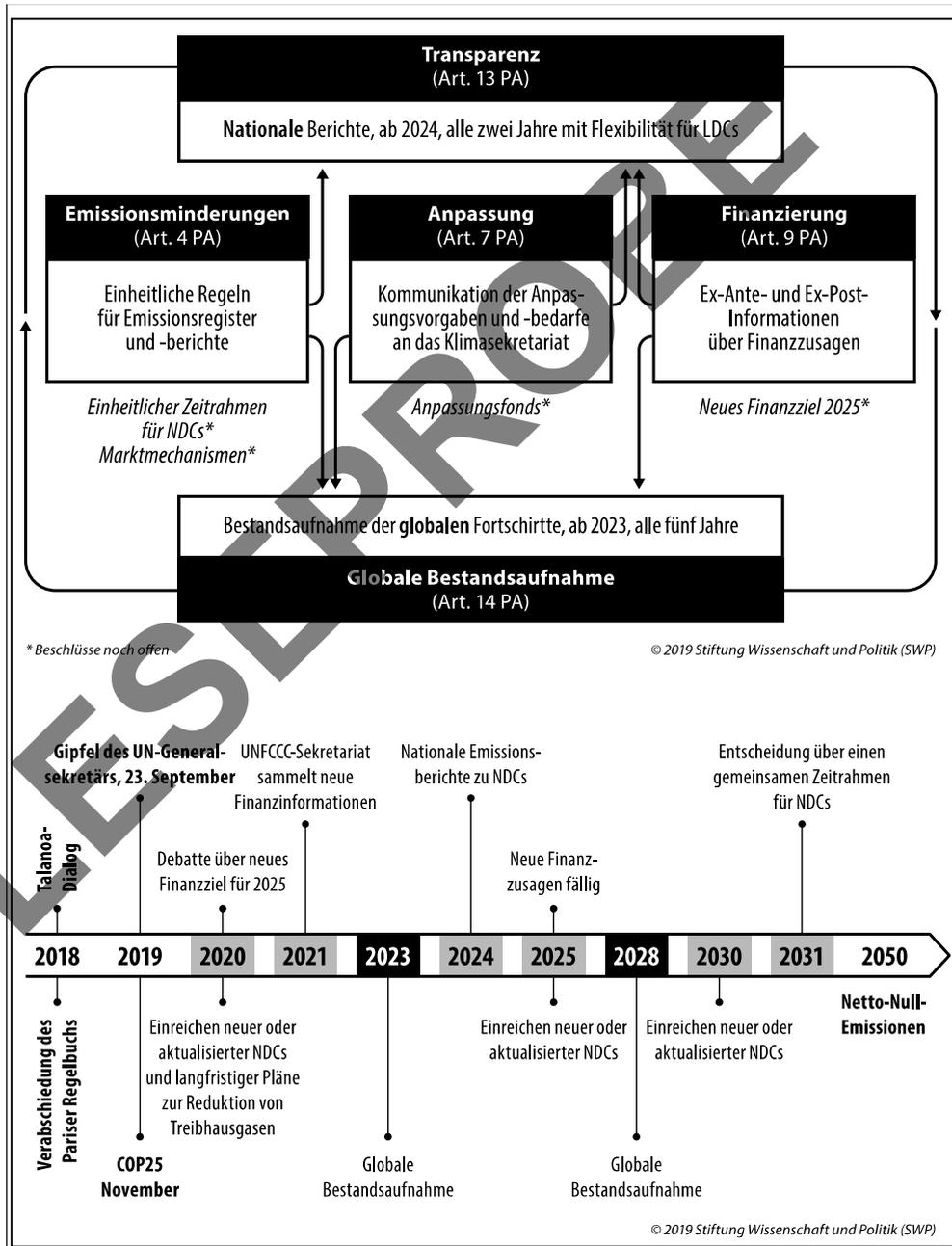


Abb. 03.9: Entscheidungen Pariser Regelwerk sowie nächste Schritte des Pariser Abkommens

Eng mit der Implementation ist die Frage verknüpft, wie mit Staaten umgegangen werden soll, die sich nicht an die vereinbarten Regeln halten. Im Pariser Rulebook wurde ein Ausschuss zur Unterstützung und Überprüfung der Umsetzung der nationalen Emissionsreduktionsziele von 12 Expertinnen und Experten etabliert. Bei Nicht-Einhaltung wird der Ausschuss zunächst unterstützend tätig wie mit der Kontaktvermittlung mit anderen Gremien beispielsweise bezüglich des Zugangs zu Finanzmitteln oder dem Austausch von Technologie. Sollte der Staat danach keine Bemühungen zeigen, kann ein „systemisches“ Problem dem Hauptgremium, der Vertragsstaatskonferenz, gemeldet werden. Danach wird in großer Runde verhandelt, wie verfahren wird (BMU 2021). Ob das Pariser Abkommen tatsächlich erfolgreicher sein wird als die Vorgängerabkommen, hängt laut Forschung auch davon ab, inwieweit domestische Interessengruppen die eingereichten nationalen Emissionsreduktionsziele und die internationalen Vereinbarungen zu Transparenz und Berichtspflicht nutzen können, um die eigene nationale Regierung im Politikgestaltungsprozess unter Druck zu setzen (Keohane and Oppenheimer 2016: 142).

Umgang mit
Regelbrechern

Diese Verfahren, auf Regelverletzung zu reagieren, bauen aber auf der Forschung zur Regeleinhaltung (Compliance Forschung) auf, die von der politikwissenschaftlichen Disziplin der Internationalen Beziehungen und der Völkerrechtslehre entwickelt wurde. Die Forschung weist darauf hin, dass die Frage, warum eine ursprünglich vereinbarte Regel gebrochen wird, sehr unterschiedlich beantwortet werden kann und daher auch verschiedene Reaktionen notwendig sind. Diese Mechanismen der Regeldurchsetzung können mit Bestrafen, Beschämen und Belohnen zusammengefasst werden. Wird eine Regel absichtlich verletzt, so scheint eine Bestrafung die angemessene Reaktion darzustellen. Bestrafung kann sowohl in Form von materiellen Kosten (z.B. Sanktionen) oder auch immateriell (Ausgrenzung aus der Weltgemeinschaft) erfolgen. Ein Staat kann aber auch eine Regel einhalten wollen, jedoch faktisch nicht einhalten können, da z.B. die Ressourcen zur Umstellung von veralteten Industriezweigen fehlen. In einer solchen Situation ist eine Unterstützung des vertragsbrechenden Staates eine angemessene Reaktion, um diesen so zu normkonformen Verhalten zurückzuführen. Diese Reaktion der Staatengemeinschaft kann überspitzt mit Belohnung eines Vertragsbruches bezeichnet werden. Eine rechtliche Unsicherheit stellt die dritte Möglichkeit dar, aufgrund derer ein Staat Regeln bricht. Rechtliche Verpflichtungen können zu kompliziert oder auch nicht eindeutig genug formuliert sein, so dass Staaten erst klären müssen, was normkonformes Verhalten ausmacht. In diesem Fall stellen gerichtsförmige Verfahren eine sinnvolle Art dar, mittels derer ein Staat zur Verhaltensänderung gebracht werden kann.

Compliance
Forschung

Bestrafen
Beschämen
Belohnen

Das Beispiel des internationalen Klimaregimes zeigt einige Charakteristika der internationalen Umweltpolitik: Initiator von internationalen Verhandlungen sind zumeist die Vereinten Nationen. Sie berufen ein Gremium ein, an dem alle Staaten und auch in gewissem Umfang NGOs teilnehmen können. Diese Gremien arbeiten

nach eigenen Geschäftsregeln, die u.a. das Miteinander von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren regeln. Die Staaten handeln in mühsamen Beratungen internationale Verträge aus, die einer weiteren Zustimmung durch die Mitgliedsstaaten bedürfen (Ratifikation, zumeist durch die nationalen Parlamente). Hierbei scheint das Modell von breiten Übereinkommen mit präzisierenden Protokollen (sogenannter umbrella-Ansatz, da unter einem Schirm einzelne Streben festgezogen werden) ein neuer Weg zu sein, um mit (drohenden) politischen Blockaden umzugehen. Private Akteure streben an, auf die Aushandlungsprozesse möglichst umfassenden Einfluss ausüben zu können. Die Vertragsstaaten müssen sodann Wege suchen, wie sie die im internationalen Kontext getroffenen Entscheidungen in ihren Herrschaftsbereichen umsetzen.

03.4 POLITISCHE STEUERUNG IN DER INTERNATIONALEN UMWELTPOLITIK

Dieses Kapitel hat bislang gezeigt, dass das junge Politikfeld der internationalen Umweltpolitik eine hohe Dynamik ausweist: Die Zahl der umweltpolitischen Akteure hat enorm zugenommen. Zudem ändert sich die politische Steuerung. An die Stelle des hierarchischen, zwischenstaatlichen Regierens treten zunehmend markt-basierte, freiwillige Ansätze. Diese Entwicklung ist insgesamt durchaus mit der Entwicklung der Steuerungsinstrumente in der europäischen (vgl. Kapitel 04.4) und der deutschen (vgl. Kapitel 05.4) Umweltpolitik vergleichbar.

03.4.1 Von der hierarchischen Steuerung zu privaten Netzwerken: Internationale Umweltpolitik als Environmental Governance

Hierarchische
Steuerung

Am Beispiel der internationalen Klimapolitik wurde ein „klassisches Beispiel“ internationaler Diplomatie aufgezeigt: Staaten einigen sich auf bestimmte politische Maßnahmen, die von allen durchgeführt werden müssen. Haben Staaten ein internationales Abkommen unterzeichnet und ratifiziert (d.h. in nationales Recht umgesetzt, etwa durch einen Parlamentsbeschluss), so sind sie verpflichtet, die vereinbarten Regeln in ihrem Staatsgebiet umzusetzen. Hier liegt also ein Steuerungsmodell vor, das von hierarchischen, von oben nach unten gerichteten Regelungen ausgeht. Auch das Beispiel der Ozonpolitik verdeutlicht die Mechanismen der hierarchischen Steuerung, in der eine Institution „oben“ einer anderen („unten“) etwas auferlegt. Mit dem Wiener Übereinkommen, dem Montrealer Protokoll und seinen Ergänzungen verpflichteten sich die Staaten, den Ausstoß von FCKW und anderen ozonschädlichen Substanzen bedeutend zu senken. Die Vertragsparteien des Ozonregimes, also die Staaten, die das Übereinkommen unterzeichnet haben, erließen in der Folgezeit Gesetze, die den Verbrauch und die Herstellung

Command-and-
Control-Ansatz

bestimmter FCKW-Produkte untersagten. Diese Art der hierarchischen Regelung wird auch als „Command-and-Control-Ansatz“ bezeichnet: Der Staat legt Gesetze fest („kommandiert“) und kontrolliert dann auch, ob diese eingehalten werden.

Hierarchische politische Steuerung wird in der internationalen Umweltpolitik zunehmend durch freiwillige Maßnahmen ergänzt, die eher einer ökonomischen, marktbasieren Logik folgen. So sieht das Klimaregime – ähnlich wie das Ozonregime – feste Reduktionsziele für die Staaten vor. Lange Zeit legten die meisten Industrieländer aber nicht fest, wie die Reduktion in ihrem Staatsgebiet erzielt werden soll. Stattdessen setzen sie auf marktbasierende Ansätze wie den Emissionshandel, bei denen die einzelnen Akteure im Staat selbst die Strategien wählen und implementieren können, mit denen sie die Reduktionsvorgaben erfüllen können. Inzwischen geben die Staaten auch für die verschiedenen Energie- und Wirtschaftssektoren Ziele an, die dann dort jeweils umgesetzt werden müssen (von staatlichen sowie von privaten Akteuren).

Horizontale
Steuerung

Die Umsetzung internationaler Vereinbarungen durch private Akteure ist jedoch nur ein Bestandteil des neuen Regierens in der Umweltpolitik (Environmental Governance). Hinzu kommt, dass die Normsetzung zunehmend unter Beteiligung von privaten Akteuren vonstattengeht und diese dann auch regulär in die Umsetzungsprozesse eingebunden sind. An die Stelle von internationalen, zwischen Staaten ausgehandelten Vereinbarungen sind zunehmend Netzwerke von staatlichen und privaten Akteuren getreten. In diesen Netzwerken gibt es keine deutlichen hierarchischen Beziehungen mehr, wie sie bspw. idealtypisch zwischen Staat und Individuum herrschen (wobei der Staat Regeln setzt und ggf. Regelbrecher bestraft). Entscheidungen werden in Netzwerken getroffen, in denen Regierungen, internationale Organisationen und zivilgesellschaftliche (NGOs) und wirtschaftliche Akteure (Unternehmen) als mehr oder weniger gleichberechtigte Partner zusammenarbeiten (wobei wichtig ist, dass sie über unterschiedliche (Macht-) Ressourcen verfügen und ihre Interessen daher unterschiedlich stark durchsetzen können). Die Akteure stammen von unterschiedlichen politischen Ebenen, von der lokalen Ebene über die nationale und regionale bis zur internationalen. Politische Entscheidungen, die in den Netzwerken getroffen werden, sind weniger formell als sie es in den zwischenstaatlichen Aushandlungsprozessen waren und beruhen auf dem Kooperationswillen der verschiedenen beteiligten Akteure (da es keine übergeordnete Instanz gibt, die die Einhaltung bestimmter Regeln erzwingt). Diese neue Form der politischen Steuerung ist seit Ende der 1990er Jahre zunehmend zu beobachten. Environmental Governance ist in Reaktion auf die nicht angemessene Umweltpolitik der letzten dreißig Jahre des 20. Jh. entstanden. Die Umweltprobleme haben trotz zunehmender Regelungsdichte und dem vermehrten umweltpolitischen Bewusstsein der Bevölkerung eher zu- als abgenommen. Zugleich hat sich jedoch die politische Steuerung generell, auch jenseits dieses Politikfelds, verändert. An die Stelle internationaler Verregelung treten zunehmend netzwerkförmige

Environmental
Governance

Governance-Formen. Zweitens ergibt sich aus dem Regelungsgegenstand, der Umweltpolitik, heraus fast eine Notwendigkeit, unter Einbeziehung aller relevanten Akteure ein Umsteuern zu erwirken. Nachhaltige Entwicklung ist als ein von oben gesteuerter, staatszentrierter Ansatz kaum denkbar. Allerdings ist es nicht nur so, dass lediglich die privaten Akteure einen großen Einfluss auf die öffentliche Umweltgovernance haben, sondern auch Staaten inzwischen eine „signifikante Rolle“ bei der Entwicklung und Umsetzung der privaten Umweltgovernance spielen (Bulkeley and Newell 2015: 125).

Partnerschaften
und Netzwerke

Vor diesem Hintergrund ist das Vereinbaren von sogenannten Typ II-Partnerschaften beim Weltgipfel in Johannesburg 2002 wenig erstaunlich. Aufsehen erregte damals nicht so sehr die Zahl der Partnerschaften (ca. 220), als vielmehr die Tatsache, dass der UN-Gipfel erstmals Vereinbarungen zwischen Staaten und Unternehmen bzw. NGOs als offizielles Konferenzergebnis neben die zwischenstaatlichen Vereinbarungen (wie Deklarationen, Aktionspläne, Resolutionen, sogenannte Typ I Outcomes) setzte. Die Typ II-Partnerschaften sollen zur Erreichung der zwischenstaatlichen Ziele, also der Implementation der nachhaltigen Entwicklung, beitragen. Hierzu schließen sich jeweils für spezifische Projekte die interessierten Akteure zusammen (Brenner et al. 2003: 62). Die Partnerschaften umfassen sehr unterschiedliche Projekte wie z.B. eine Fahrradaufbesserungsinitiative oder die "EU-Energieinitiative für Armutsbekämpfung und nachhaltige Unterstützung". Letztere hat das Ziel, durch dezentrale, erneuerbare Energiesysteme einen Beitrag zum Klimaschutz in den Entwicklungsländern zu leisten. Die Typ II-Partnerschaften streben also an, zur Umsetzung (Implementation) internationaler Vereinbarungen beizutragen. Als Implementationsnetzwerk stellen sie jedoch nur eine Netzwerkform dar. Weitere Formen sind Verhandlungs- und Koordinationsnetzwerke.

03.4.2 Bewertung: bessere Umweltpolitik durch Partnerschaften?

Förderung eigenverantwortlichen Verhaltens, aber fehlende Sanktionsmechanismen

Fraglich ist jedoch, ob diese Typ II-Partnerschaften zu einer besseren Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung beitragen. Diese Frage wird, wie auch die Bedeutung von Netzwerken, generell sehr kontrovers diskutiert. Den Netzwerken wird einerseits zugeschrieben, dass sie zu einer angemesseneren Problembearbeitung beitragen, da die Akteure motiviert würden, eigenverantwortlich zu handeln statt ihnen genaue Vorgaben zu machen. Zudem ermöglichen die Netzwerke, dass alle Akteure lernen und infolge auch angemessen auf neue, unvorhergesehene Probleme reagiert werden könne. Andererseits gilt es zu beachten, dass Netzwerke zumeist über keinerlei Sanktionsmechanismus verfügen, der regelwidriges Verhalten ahndet. Wenn schon in der hierarchischen Steuerung häufig beklagt wird, dass Fehlverhalten nicht ausreichend bestraft wird, so tritt dieses Problem in Netzwerken poten-

ziert auf, da sie fast ausschließlich auf die Selbstkoordination und die Einsicht der Akteure setzen. Wenn Fehlverhalten gar keine kostenintensiven Folgen hat, so ist ein Akteur auch keinem externen Druck ausgesetzt, sich normkonform zu verhalten. Unternehmen können so bspw. viele Vereinbarungen unterzeichnen, ihr Verhalten aber nicht danach richten. Dieser Prozess wird auch als „greenwashing“ bezeichnet. Schließlich können zwischenstaatlich vereinbarte Übereinkommen durch Netzwerke oder Partnerschaften unterminiert werden, wenn nämlich keine explizite Bezugnahme auf den internationalen Rahmen hergestellt wird.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine wachsende Zahl von unterschiedlichen Akteuren in der internationalen Umweltpolitik mitarbeiten. Mit diesem Trend geht eine Veränderung der politischen Steuerung einher, in der internationale Regime und Organisationen durch Netzwerke von privaten und öffentlichen Akteuren ergänzt werden. Es stellt sich die Frage, wie effektiv diese verschiedenen Instrumente die Umweltprobleme bearbeiten.

03.5 WIRKUNG INTERNATIONALER UMWELTPOLITIK

Auf den ersten Blick könnte man argumentieren, dass die in der internationalen Umweltpolitik ergriffenen Maßnahmen wenig hilfreich waren: Der Klimawandel führt uns vor Augen, dass die Maßnahmen nicht weitgehend genug sind, da selbst wenn alle Staaten die Regeln einhalten würden, die durchschnittliche Temperatur weiter ansteigen wird und selbst das 2-Grad-Ziel evtl. nicht ausreichen könnte, um irreversible Rückkopplungen durch Kippelemente sicher zu verhindern, die die mittlere Temperatur der Erdatmosphäre um mehrere Grad über der heutigen ansteigen lassen würden (Steffen et al., 2018). Dieser negativen Sichtweise ist eine rhetorische, häufig vernachlässigte Frage gegenüberzustellen: Wie würde die Umwelt aussehen, wenn keine umweltpolitischen Maßnahmen ergriffen worden wären? Um ein pauschales Schwarz-Weiß-Bild zu vermeiden, gilt es, verschiedene Dimensionen der Wirkung zu unterscheiden. Dabei wird hier auf die bereits in Kapitel 01.2 entwickelten Dimensionen – institutionelle Kapazitäten, Qualität der Umweltprogramme, Effektivität der Implementation und Veränderung des Umweltzustandes (Outcome) – zurückgegriffen.

Auffällig ist, dass seit der Gründung der internationalen Umweltpolitik eine Vielzahl von relevanten internationalen Institutionen gegründet wurden, die sich mit Umweltfragen auseinandersetzen. Beim ersten Umweltgipfel in Stockholm wurde mit UNEP eine erste Institution gegründet, die sich in der „UN-Familie“ mit diesen Überlebensfragen auseinandersetzt. Sie wurde später u.a. durch die Nachhaltigkeitskommission (CSD) bzw. das Hochrangige Politische Forum für Nachhaltige Entwicklung (HLPF) ergänzt. Außerdem gehören die meisten der vor allem in den 1980er und 1990er Jahren gegründeten, internationalen Regimen zu dem UN-

Aufbau von
umweltpolitischen
Institutionen

System, da ihre Sekretariate von den UN finanziert und ausgestattet werden. Man kann also argumentieren, dass ein großer Ausbau umweltpolitischer Institutionen stattgefunden hat, und dies zum Wohle der Umwelt war. Der sektorale Ansatz in der internationalen Umweltpolitik, also die Behandlung einzelner Umweltprobleme durch jeweils einzelne Institutionen, führt jedoch zu einer sehr großen institutionellen Dichte. Andreas Rechkemmer (2005, 15) spricht hier auch von einem hochdiversifizierten und stark fragmentierten Politikfeld. Dies hat zwei negative Folgen: Erstens sind die staatlichen und privaten Akteure gezwungen, viele Ressourcen zu investieren, um an einer Vielzahl verschiedener Tagungen und Treffen der Institutionen teilnehmen zu können. Dadurch dass jede Institution ihre Mitgliedsstaaten in regelmäßigen Abständen zu Konferenzen einlädt, hat die Reisetätigkeit der Diplomaten enorm zugenommen. Dies stellt insbesondere Entwicklungsländer vor große Herausforderungen. Zugleich führt die institutionelle Vielfalt auch zu hohen Verwaltungskosten. Zweitens ist der sektorale Ansatz wenig geeignet, um die komplexen und miteinander in Beziehung stehenden Umweltprobleme angemessen bearbeiten zu können. Beispielsweise hat das Ozonregime in sehr kleinem Umfang zum Treibhauseffekt beigetragen, weil ein FCKW-Ersatzstoff, der infolge des Ozonregimes eingesetzt wurde, eine sehr hohe Treibhausgasintensität hat und so zur Temperaturerhöhung beiträgt. Durch die Vielzahl der Institutionen fehlt es der internationalen Umweltpolitik zudem an einer starken Organisation, die in Verhandlungen mit anderen internationalen Organisationen, wie bspw. der WTO treten könnte.

Qualität der umweltpolitischen Programme

Der internationalen Umweltpolitik wird ferner vorgeworfen, zu schwache Regeln aufzustellen. In der Tat lässt die Qualität der umweltpolitischen Programme, werden sie an den eigentlich notwendigen Maßnahmen gemessen, deutlich zu wünschen übrig. Bekanntestes Beispiel hierfür ist wiederum der anthropogene Treibhauseffekt, der mit den in Kyoto und im Pariser Klimaabkommen vereinbarten Reduktionen nicht aufgehalten bzw. umgekehrt werden kann (s.o.). Ein positiveres Beispiel stellt dagegen das Ozonregime dar. Sein Ziel, die Ozonschicht zu schützen bzw. eine Vergrößerung des Ozonloches über dem Südpol zu verhindern, ist erreicht. Der Abnahme der Ozonkonzentration konnte Einhalt geboten werden. Zwar trat 2006 das bislang größte Ozonloch auf, jedoch wird insgesamt die sehr stark ausgedünnte Schicht durchschnittlich sogar wieder dichter. Dieses Beispiel darf jedoch nicht über ein prinzipielles Problem der internationalen (Umwelt-) Politik wegtäuschen: die Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners (vgl. auch Kapitel 04.5 für die europäische Umweltpolitik). Da internationale (Umweltschutz-)Regeln bei den Vereinten Nationen einstimmig angenommen werden, kann ein Bremser, sei es ein Industrie- oder Entwicklungsland, jeden umfassenden Verhandlungsprozess stoppen, indem er auf niedrigen Grenzen beharrt.

Fehlende Mechanismen zur Regeldurchsetzung

Die Qualität der umweltpolitischen Programme leidet ferner darunter, dass die Regeldurchsetzung häufig kein oder nicht zentrales Element der internationalen Vereinbarungen ist. So gibt es heute zwar eine Vielzahl von sinnvollen internatio-

nen Umweltverträgen, jedoch werden deren Regelungen meist nicht umfassend befolgt. Die Lücke zwischen Regelsetzung (bzw. bestehenden Regeln) und der Regeleinhaltung gilt es zu schließen: Mechanismen der Regeldurchsetzung sind zu implementieren. Auf das Defizit im Bereich der Regeldurchsetzung wurde seit Mitte der 1990er Jahre vermehrt aufmerksam gemacht, wie etwa 1997 bei dem Rio+5 Gipfel in New York. Wegen der „internationalen Anarchie“ (vgl. Kapitel 03.2) zeichnen sich die bestehenden Mechanismen der Rechtsdurchsetzung durch einen konsultativen, nicht konfrontativen und multilateralen Charakter und einfache, transparente und nicht-gerichtliche Strukturen aus. Das heißt, dass ein Staat, der einen Vertrag nicht einhält, nicht per se für seine Vertragsuntreue bestraft wird. Vielmehr streben die anderen Vertragsstaaten gemeinsam an, den vertragsuntreuen Staat so zu unterstützen, dass er zukünftig seine Verpflichtungen einhalten kann. Damit geeignete Maßnahmen zum Einhalten des Vertrags getroffen werden können, muss zunächst der Regelbruch öffentlich gemacht werden. Dies geschieht in der Regel durch ein Berichtssystem. Dieses wurde erstmals beim Ozonregime eingesetzt. Hier verpflichten sich die Staaten, regelmäßig technische Daten und ergriffene (politische) Maßnahmen offen zu legen. Ein hierfür geschaffenes Gremium, das Implementation Committee, sammelt und prüft die Berichte. Hat entweder das Sekretariat des Ozonregimes, ein anderer Vertragsstaat oder auch eine NGO dem Ausschuss einen möglichen Vertragsbruch gemeldet, so prüft dieser den Bericht intensiv und schlägt der Vertragsstaatenkonferenz ggf. weitere Schritte vor, mittels derer der regelbrechende Staat zur Verhaltensumkehr gebracht werden soll. Diese Maßnahmen werden in der Regel mit dem regeluntreuen Staat in einer partnerschaftlichen Atmosphäre besprochen und dann vereinbart. Die Logik dieses Mechanismus beruht darauf, dass die Ursachen der Regelbrüche zumeist in mangelnden technischen oder ökonomischen Fähigkeiten zu sehen sind. Es darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass Staaten auch Regeln bewusst brechen, etwa weil der politische Wille infolge einer Prioritätenverschiebung (von Umwelt zu „wichtigeren“ Themen) stattgefunden hat. Daher müssen solche „weichen Mechanismen“ um härtere Sanktionsmechanismen ergänzt werden.

Am Beispiel der Regeldurchsetzung wird deutlich, dass die Qualität der umweltpolitischen Maßnahmen sehr eng mit der Effektivität in der Umsetzung zusammenhängt. Systeme der Rechtsdurchsetzung stellen sicher, dass die vereinbarten Regelungen auch tatsächlich umgesetzt werden. Diese Systeme sind vor dem Hintergrund zu betrachten, dass es jedem Staat selbst überlassen bleibt, ob oder zu welchem Umfang er seine eingegangenen Verpflichtungen erfüllt. In der Politik- und Umweltwissenschaft wird mit verschiedenen Klima-Kooperationsansätzen überprüft, wie diese Effektivität bei der Umsetzung besser ausfallen könnte. Ein Ansatz ist der so genannte „Club“-Ansatz, der einen Zusammenschluss von enthusiastischen Mitgliedsländern der UN-Klimarahmenkonventionen und dessen Auswirkung auf eher unmotivierter Länder untersucht. Der Einfluss des Clubs hängt von seiner Größe, Prestige, Konditionen der Mitgliedschaft sowie seinem Gut (etwa

Effektivität in
der Umsetzung

Co-Finanzierung) und seiner Möglichkeit ab, tiefere Kooperationen zwischen den Clubmitgliedern und den außenstehenden Staaten zu initiieren (Hovi et al. 2017: 20ff). Nicht nur theoretisch kann die Effektivität eines solchen Zusammenschlusses überprüft werden. Denn vor dem Pariser Gipfel im Dezember 2015 gründeten verschiedene kleine Inselstaaten die sogenannte „High Ambition Coalition“, die den Outcome in Paris hinsichtlich des 1,5 Grad-Zieles tatsächlich beeinflussten. Drei Jahre später konnten sie die EU bei Verhandlungen zum Regelwerk als Kooperationspartnerin gewinnen, allerdings ohne Erfolg: Der Widerstand von USA, Brasilien, Saudi-Arabien war zu groß, sodass das Ziel wörtlich als „deutlich unter 2 Grad“ definiert wurde.

Die Bedeutung von Berichtssystemen

In der internationalen Umweltpolitik fehlten lange Zeit Daten darüber, in welchem Umfang Staaten ihre Verpflichtungen tatsächlich implementieren. Bisher griffen Einzelfallstudien meist die „schwarzen Schafe“ heraus und ließen sich nicht verallgemeinern. Aus politischen wie politikwissenschaftlichen Motiven heraus galt und gilt es, dieses Forschungsdefizit zu beheben. Inzwischen sind auf internationaler Ebene einige Berichts- und Transparenzsysteme eingeführt worden. Wie gut diese Monitoring-Systeme greifen und welche Qualität die Berichte der Staaten haben, wird sich etwa in den nächsten zwei Jahren für die internationale Klimaschutzpolitik zeigen.

Outcome

Wie effektiv die bisherigen umweltpolitischen Maßnahmen in Bezug auf einen veränderten Umweltzustand (Outcome) sind, hängt auch von den Berichtssystemen ab. Bisher konnte der Outcome nur schwerlich abgeschätzt werden. Obwohl inzwischen immer bessere Transparenz- und Monitoringprozesse existieren, ist die internationale Umweltpolitik davon abhängig, dass die einzelnen Staaten ihre Maßnahmen offenlegen und Rechenschaft darüber ablegen. Allerdings existieren wenige Sanktionsmechanismen, die helfen, dass die Staaten die Zielsetzung einhalten. Bessere wissenschaftliche Aufarbeitung und Modellierung hilft, den Outcome besser zu fassen. Insgesamt lässt sich in der internationalen Umweltpolitik allerdings nur schwerlich eine einfache Kausalitätskette knüpfen. Selbst wenn ein internationales Umweltregime sehr effektiv war, kann es ein multikausales Umweltproblem nicht nachhaltig verändern. Es muss also auf eine quantifizierbare Aussage verzichtet werden. Jedoch kann festgehalten werden, dass in der internationalen Umweltpolitik seit Ende der 1960er Jahre eine Reihe von Problemen erkannt und nachfolgend politische Maßnahmen ergriffen wurden. Hierzu zählen neben der einzuhaltenden Verschmutzung von Luft und Wasser auch der Verlust der biologischen Vielfalt, die Bodenerosion und Wüstenbildung, die Verknappung von Trinkwasser, der Verbrauch nicht erneuerbarer Energien, der Rohstoffverbrauch, die Abfallproblematik, die Schadstoffbelastung der Umweltmedien sowie die Klimaveränderung. Wenngleich eine optimale Problembearbeitung sicherlich anders aussähe, so ist die Bilanz der internationalen Umweltpolitik nicht so schlecht wie häufig dargestellt. Gerade die programmatische Ausweitung seit 2015 enthält viel Transformations-

potenzial. Positiv könnte der Outcome auch dadurch beeinflusst werden, dass sich die Environmental Governance aus der Teilhabe von staatlichen und immer mehr nicht-staatlichen Akteuren speist. In der Politikwissenschaft ist man sich bisher uneinig darüber, ob dieser verstärkte Prozess der Teilhabe tatsächlich zu einem verbesserten Outcome in der Umweltpolitik kommt (wie etwa Newig and Fritsch 2009 oder Koontz and Thomas 2006), da die Verbindung von Teilhabe und Outcome bisher ohne ausreichende empirische Evidenz sei (Biddle and Koontz 2014; Coenen 2009). Einig ist man sich allerdings darüber, dass normative Prozessfaktoren wie Legitimität, Fairness, Effektivität und Zufriedenheit sowie „Intermediate Outcomes“ wie Vertrauen und Konfliktlösung Faktoren sind, die den Entscheidungsprozess und die Implementation von Umweltpolitik verbessern (statt vieler Ernst 2019). Die Charakteristik der Partizipation von Akteuren am Entscheidungsprozess hat darauf einen Einfluss (ebd.).

03.6 ÜBUNGS- UND SELBSTKONTROLLAUFGABEN

1. Die USA haben in den Verhandlungen zum Ozonregime ihre Position stark verändert. Bis 1982 traten sie für ein Verbot von FCKW in Spraydosen ein. Sie lehnten ein Angebot der Europäischen Union, die FCKW-Produktionskapazitäten einzufrieren ab (allerdings hatte die EU ihre europäischen Kapazitäten auch nur zu 65 % genutzt). Ab 1983 setzten die USA sich für eine strengere Regelung ein, nämlich eine Reduzierung von Emissionen ozonschädlicher Substanzen ein. Kurz zuvor hatten amerikanische Industrieunternehmen angekündigt, dass sie einen Ozon-Ersatzstoff entwickelt hätten. Erklären Sie diesen Positionswandel mit Hilfe des umweltpolitischen Interessenansatzes von Prittwitz (1990)!
2. In der internationalen Umweltpolitik gibt es eine Vielzahl an umweltpolitischen Institutionen. Diese Fragmentierung sei durch Gründung einer zentralen Organisation zu überwinden, argumentieren einige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Sie konnten bislang die Politikerinnen und Politiker bei den Vereinten Nationen nicht überzeugen. Stellen Sie Gründe dar, die gegen eine Weltumweltorganisation sprechen und diskutieren Sie, wie überzeugend diese aus Ihrer Sicht sind.
3. Stellen Sie dar, mittels welcher Strategien private Akteure die Vereinbarung internationaler Verträge beeinflussen können.

LESEPROBE

LESEPROBE

