

Detlef F. Sprinz

Die Herausforderungen der Internationalen Umweltpolitik*

Globale Umweltpolitik gehört zu den großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.¹ Langfriststrategien werden benötigt, um die zukünftige Lebensqualität zu sichern. Doch der umweltpolitische Teil der nötigen Langfriststrategien hat während des Wahlkampfes nur wenig Raum gefunden. Dabei gilt globale Umweltpolitik als positives Markenzeichen der Regierungen Schröder/Fischer. Die Auswirkungen der Anschläge vom 11. September 2001 sind weiterhin klar zu erkennen: Deutschland und Europa suchen eine Rolle in einer Weltpolitik, die derzeit von den USA dominiert wird und in der China langfristig eine Führungsrolle angestrebt. Die Umweltpolitik der Europäischen Union (EU) ist der Versuch – neben der internationalen Handels-, Wettbewerbs- und Währungspolitik – einen Leuchtturm im Meer der Weltpolitik zu verankern. Doch diese Strategie erfordert sowohl europäische Einigkeit, ambitionierte Positionierung der EU als auch die Fähigkeit der EU zur Umsetzung dieser Strategie.

Haben unter diesen Bedingungen die Nationalstaaten der EU noch eine wichtige Funktion in der internationalen Umweltpolitik? Und was bedeutet dies, wenn nicht nur die Bundesregierung, je nach Themengebiet, sondern auch die Bundesländer eigene Befugnisse haben? In diesem Beitrag konzentriere ich mich auf die Rolle Deutschlands auf zwei Feldern der globalen Umweltpolitik,² die unterschiedlich bekannt sind und auf denen die Regierung mit unterschiedlichem Erfolg aktiv war: der internationalen Klimapolitik und der internationalen Biodiversitätspolitik. Eine Einschätzung der Perspektiven der deutschen Umweltaußenpolitik und Handlungsempfehlungen für diesen Politikbereich beschließen diesen Beitrag.

* erschienen in: Böckenförde, Stephan (Hrsg., 2005): *Chancen der deutschen Außenpolitik: Analysen – Perspektiven – Empfehlungen*, Dresden: TUDpress -Verlag der Wissenschaften Dresden.

I. Internationale Klimapolitik³

Sowohl die Klimarahmenkonvention (UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change) als auch die Biodiversitätskonvention (CBD – Convention on Biological Diversity) gehören zu den Meilensteinen der modernen globalen Umweltpolitik. Beide wurden anlässlich der UN Konferenz zu Umwelt und Entwicklung im Jahre 1992 in Rio de Janeiro unterzeichnet. Im Folgenden gehe ich kurz auf die Rolle Deutschlands in der internationalen Klimapolitik ein, während die Biodiversitätspolitik in der folgenden Sektion umrissen wird.

Die Treibhausgase „heizen“ das Klima auf – so könnte man die naturwissenschaftlichen Grundlagen arg vereinfachen. Richtig ist sicherlich, dass die Emissionen v. a. von Kohlendioxid, Methan und Lachgas die Ursache von höheren Konzentrationen von „Treibhausgasen“ in der Atmosphäre sind und eine Reihe von Klimagefahren auslösen. Zu den gefürchteten Wirkungen zählen nicht nur regional höhere (und zuweilen niedrigere) Temperaturen, sondern u. a. auch Extremwetterereignisse (vermehrte Überflutungen und Dürreperioden), das Abschmelzen von Gletschern und Eismassen in der Arktis und der Antarktis oder auf Grönland, Verschiebungen des Golfstromes, Veränderungen der Vegetationsräume von Pflanzen, wenn nicht gar die Vernichtung von Arten und die Überflutung flacher Inselstaaten.

In Folge der Schaffung eines wissenschaftlichen Beratungsorgans unter politischer Aufsicht, des IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), wurde geklärt, dass anthropogene Emissionen der o. g. Treibhausgase das Klima aus dem derzeitigen Gleichgewicht zu drängen drohen. Mit der Klimarahmenkonvention von 1992 (United Nations 1992), die sich universeller Unterstützung erfreut, wurde eine Rahmenkonvention mit äußerst milden Aufforderungen zur Begrenzung von Emissionen verabschiedet. Gleichzeitig enthält die UNFCCC auch eine Zielbestimmung in Artikel 2, dass die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre auf einem Niveau stabilisiert werden soll, damit keine gefährliche Veränderung des Klimasystems eintritt. Was dies konkret bedeutet, bleibt aber weiterhin umstritten.

Darüber hinaus wurde mit dem Kyoto-Protokoll ein erstes Emissionsreduktionsprotokoll verabschiedet, das bisher ausschließlich Industriestaaten dazu bewegen soll, ihre Treibhausgasemissionen zwischen den Jahren 2008 und 2012 um durchschnittlich ca. fünf Prozent im Vergleich zu 1990 zu verringern (United Nations 1997). Die USA erklärten im Frühjahr 2002 unmissverständlich, dass sie das Kyoto-Protokoll nicht ratifizieren werden und sich aus diesem Versuch der Steuerung des Weltklimasystems

verabschieden werden. Trotz des erheblichen Widerstandes der USA trat das Kyoto-Protokoll im Jahre 2005 in Kraft (Ochs, Sprinz i. E.).

Wo liegen die Gestaltungsmöglichkeiten für Deutschland auf dem Gebiet der Klimapolitik? Spezialisierten Enquête-Kommissionen des Deutschen Bundestages in den 1980er und 1990er Jahren folgte das nationale Emissionsreduktionsziel, in seiner letzten und weitreichendsten Form verkündet von Ex-Kanzler Kohl im Jahre 1995 anlässlich der ersten Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC in Berlin. Das Ziel lautet, die deutschen Kohlendioxidemissionen um 25 Prozent zwischen 1990 und 2005 zu verringern. Tatsächlich gelang es als Folge der vereinigungsbedingten Reorganisation des ostdeutschen Energiesystems sowie zusätzlich ergriffener Maßnahmen, die Emissionen zwischen 1990 und 2003 um 18,5 Prozent zu senken.⁴ Allerdings gab Minister Trittin trotz heftiger Kritik durch die deutschen Umweltverbände die ursprüngliche Zielmarke von 25 Prozent bereits in der ersten Jahreshälfte 2005 auf, nachdem diese zuvor noch im ersten Koalitionsvertrag verankert worden war⁵ – wenngleich schon damals Warnungen bestanden, dass dieses Ziel nur mit verstärkten Anstrengungen zu erreichen sei.

Deutschlands Klimapolitik ist Teil der EU-Klimapolitik. Während der Verhandlungen in Kyoto gelang es den USA, die EU mit Hilfe einer Salamtaktik zu verunsichern und zu Konzessionen zu bewegen – Konzessionen, die es heute der EU erlauben dürften, ihre aus dem Kyoto-Protokoll resultierenden Verpflichtungen einer Reduktion um acht Prozent glaubwürdig erfüllen zu können. Mit einer Richtlinie zum europäischen Emissionshandel von CO₂-Emissionen, die 2005 mit der Zuweisung von Emissionsrechten an viele Industrieunternehmen zu wirken begann, schuf die EU den weltweit größten Markt für Emissionszertifikate von CO₂. Selbst avantgardistische Bundesstaaten an der Ost- und der Westküste der USA orientieren sich an diesem Modell, und es ist nicht ausgeschlossen, dass sie mit dem EU-Markt für Emissionszertifikate liebäugeln – und mancher in der EU wiederum gerne ein wenig Entwicklungshilfe für die US-amerikanische Klimapolitik leistet.

Aber die Zuweisung solcher Emissionsrechte auf nationaler Ebene geriet zu einer klaren Demonstration, wer welche Macht wie ausübt. Das Bundeswirtschaftsministerium als Repräsentant industrieller Interessen beschnitt den Gestaltungsrahmen des Bundesumweltministeriums deutlich. Das Ergebnis spiegelt das industrielle Kräfteparallelogramm wider, und der ursprüngliche Verteilungsplan wurde von der Europäischen Kommission als in Teilen nicht mit der entsprechenden Richtlinie konform erachtet. Fast schon überraschend ist die Angst, die viele industrielle Vertreter vor einem Markt für und vor einem Handel mit Verschmutzungsrechten hatten – während Umweltminister Trittin und die Umweltverbände sich von starken Skeptikern

marktwirtschaftlicher Instrumentarien innerhalb von sieben Jahren zu den glühendsten Verfechtern solcher Instrumente wandelten.

Was wie zaghaftes Gerangel zwischen Innen-, Europa- und globaler Umweltpolitik wirkt, sollte vor dem Hintergrund der globalen Herausforderung gesehen werden: Der Europäische Rat bestätigte im Frühjahr 2005 das EU-Ziel, dass weltweit die Temperaturen im Mittel nur um 2°C im Vergleich zur vorindustriellen Zeit ansteigen sollen. Die EU fordert, dass der Beitrag der Industrieländer verglichen mit 1990 in einer Emissionsverringerung aller regulierten Treibhausgase um 15-35 Prozent bis 2020 und um 60-80 Prozent der Reduzierungen bis 2050 bestehen soll.⁶ Die deutsche Politik sieht eine 40prozentige Reduktion der Treibhausgase bis 2020 vor, wenn die durchschnittliche EU-Ambition bei 30 Prozent liegt.⁷ Ein eigenes, von der EU-Einigung abweichendes *nationales* Klimaschutzziel wie in Frankreich (-75 Prozent bis 2050) oder in Großbritannien (-60 Prozent bis 2050) fehlt der Regierung Schröder/Fischer – vielleicht als eine Reaktion auf die historische Erfahrung mit der Verfehlung des 25-Prozent-Zieles, welches sich noch in der ersten Koalitionsvereinbarung Schröder/Fischer fand.⁸

Im Bereich der deutschen Klimapolitik lässt sich zusammenfassen, dass Deutschland eine Vorreiterrolle einnimmt. Allerdings hat sich die Wirklichkeit seit Ende der 1990er Jahre weiterentwickelt, und aus dem einst fast immer torefährlichen Mittelstürmer ist nun ein Mittelfeldspieler mit Offensivambitionen geworden – weil andere Länder stärker und prononcierter in den Sturm drängen. Dies allerdings sollte die historische Rolle der deutschen internationalen Klimapolitik keineswegs schmälern – diese kann sich sehen lassen.

II. Internationale Biodiversitätspolitik

Biodiversität bezieht sich auf die Vielfalt der belebten Welt und umfasst Ökosysteme, Artenvielfalt und genetische Vielfalt innerhalb von Arten. Sie leistet wichtige Beiträge zum Leben auf der Erde durch Ökosysteme wie Wälder, Feuchtgebiete, Ozeane, Seen und Landwirtschaftsflächen. Durch Fragmentierung von Ökosystemen, Abholzung, Urbanisierung, Artenausrottung, Umwidmung von Naturflächen usw. greift der Mensch massiv in das Erbe Biodiversität ein. Und durch die Möglichkeiten der insbesondere in Europa umstrittenen modernen Gentechnik, die die Biodiversität durch die Erforschung des menschlichen Erbgutes und noch viel unmittelbarer durch die Modifizierung von Nahrungsmitteln beeinflusst, stehen sich jahrhundertalter Naturschutz und moderne Forschungs- und Industriepolitik gegenüber. Mit

Blick auf die Gefahren für den Erhalt der Biodiversität wurde 1992 in Rio de Janeiro die Konvention zur Biologischen Vielfalt (CBD - Convention on Biological Diversity) (Secretariat of the Convention on Biological Diversity 1992) verabschiedet, welche sowohl die biologische Vielfalt als auch die nachhaltige sowie gerechte Nutzung ihrer Bestandteile regeln soll. Die CBD wurde von fast allen Ländern – mit Ausnahme der USA – ratifiziert. Durch das inzwischen in Kraft getretene Zusatzprotokoll von Cartagena aus dem Jahr 2000 (Secretariat of the Convention on Biological Diversity 2000) wurde der potentiell die Biodiversität gefährdende zwischenstaatliche Handel mit genetisch modifizierten Organismen geregelt.

Auch wenn Biodiversität ein Kernthema der deutschen Umweltpolitik ist, genießt sie nur nachrangige Bedeutung. Deutschland hat sich dem nationalen und europäischen Ziel verpflichtet, bis 2010 den Verlust an Biodiversität zu stoppen – auch wenn die CBD-Gremien lediglich eine signifikante Verringerung des Verlustes anvisieren.⁹ Umso erstaunlicher ist, dass Deutschlands Biodiversitätspolitik weitgehend als Fortsetzung des klassischen Artenschutzes erfolgt. Der Nachhaltigkeitsbericht der Bundesregierung aus dem Jahre 2004 operationalisiert die *Performance* im Bereich Biodiversität mit Hilfe eines Index für 51 Vogelarten – schwerlich ein Indikator, welcher Biodiversität umfassend entspricht.

Auf der anderen Seite ist Deutschland ein wesentlicher Financier von Biodiversitätsmaßnahmen im internationalen Bereich, zum einen durch die Finanzierung der globalen Umweltfazilität (GEF), zum zweiten durch bilaterale Umwelt-Entwicklungshilfe. Für die GEF werden in den Jahren zwischen 1991 und 2006 ca. \$ 903 Millionen zur Verfügung gestellt, bei der bilateralen Hilfe waren es € 70 Millionen alleine im Jahr 2003. Was jedoch wundert, ist die Inputorientierung dieser Politik. Was konnte mit den Geldern an Umweltverbesserung erreicht werden?

Deutschland gehörte zu den frühen Ratifikationsstaaten der CBD und des Cartagena-Protokolls, aber es hat seine nationale Gesetzgebung im Vertrauen auf eine Fortsetzung der traditionellen Artenschutzpolitik kaum an die neuen Herausforderungen angepasst. Selbst die nationalen Berichte werden nicht fristgerecht vorgelegt, und eine nationale Biodiversitätsstrategie wurde zunächst erst für das Jahr 2006, nun vorgezogen für 2005 angekündigt – über eine Dekade nach der Ratifizierung der CBD. Es mag daher wenig erstaunen, dass der Umweltprüfbericht der OECD aus dem Jahre 2001 u. a. zu folgenden Schlussfolgerungen kommt:

... Der Verlust an Biodiversität konnte bisher nicht zum Stillstand gebracht werden. Deutschland gehört zur Gruppe jener Staaten in Zentraleuropa mit dem höchsten Anteil an mehreren Roten Listen bedrohter Arten. Lediglich 6% der Biotop-Typen sind derzeit nicht als

bedroht eingestuft. Insgesamt werden dem Naturschutz offenbar nicht die Durchsetzungsmöglichkeiten und Mittel verschafft, die seinem Status als einem der fünf vorrangigen Themen der Umweltpolitik entsprechen. ... Eine Biodiversitätsstrategie auf Bundesebene ist nicht vorhanden. Weder die Bundesregierung noch irgendeines der Bundesländer haben einen Naturschutzplan mit hinsichtlich der gewünschten Ergebnisse detaillierteren oder quantifizierbaren Zielen formell beschlossen oder veröffentlicht. Am schwerwiegendsten schlägt zu Buche, dass die nationalen Ziele im Wesentlichen informeller Natur sind und durch politische Verpflichtungen seitens der Bundesregierung oder des Bundestags nicht untermauert sind.“¹⁰

So mag es nicht verwundern, dass Deutschland nicht immer in der Lage ist, die EU-Verpflichtungen einzuhalten. Der Europäische Gerichtshof entschied im Jahre 2001, dass Deutschland nur in ungenügendem Maße seinen EU-Verpflichtungen im Bereich Biodiversität nachkommt (Brühl 2002). Dies mag z. T. auch daran liegen, dass der Bundesregierung in diesem Politikbereich lediglich die Möglichkeiten der Rahmengesetzgebung verbleiben (Artikel 75 des Grundgesetzes), während sie im Klimabereich nach Artikel 74 im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung wesentlich weitergehende Gestaltungsmöglichkeiten besitzt.

Sportlich zusammengefasst kann man sagen, dass die deutsche Biodiversitätspolitik eher defensiv orientiert ist, und Vorstöße in das Mittelfeld oder gar in den Sturm dürften, von Ausnahmen in der Fischereipolitik abgesehen, eher Seltenheitswert haben, zumal der Diskurs mit den Bundesländern erhebliche Energien bindet.

III. Perspektiven und Empfehlungen

Dieser Beitrag behandelte in Kürze zwei recht unterschiedlich erfolgreiche Teile der deutschen Umweltaußenpolitik: Im Klimabereich schneidet die deutsche Umweltaußenpolitik gut ab, im Biodiversitätsbereich besteht ein enormes Entwicklungs- und Verbesserungspotential. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die deutsche Umweltaußenpolitik zur Mitte des Jahrzehntes – unabhängig davon, welche Parteien und welche Persönlichkeiten die Verantwortung dafür übernehmen?

(1) Deutschland sollte die altbackene Position des Libero der internationalen Umweltpolitik einnehmen. Dies bedeutet, allen wesentlichen Herausforderungen sowohl intellektuell, personell als auch politikumsetzend

gewachsen zu sein. Dies erfordert eine Konfiguration, die den Einfluss des Bundeswirtschaftsministeriums in die Schranken weist bzw. auf sinnvolle Nachhaltigkeitsziele hin umorientiert und die sich gleichzeitig Ziele setzt, die glaubwürdig umgesetzt werden können.

(2) Umwelt(außen)politik ist eine Querschnittsaufgabe. Eine Abkehr vom traditionellen Ressortprinzip, wie es der Portfolioansatz von Pierre Trudeau in Kanada vor Dekaden erprobte, würde es erlauben, Nachhaltigkeitspolitik mit konzeptioneller *Rigueur* zu verfolgen. Der klassische Ressortansatz greift bei der Politikverflechtung über traditionelle Ressortzuschnitte und über Innen-, Europa- und Außenpolitik hinweg nur bedingt.

(3) Langfristziele brauchen eine klare Herleitung und Begründung, demokratische Legitimation nicht nur durch Verfahren und operative Durchsetzung. Erstaunlicherweise ist ein großer Teil der konzeptionellen Arbeit aus dem Bundesumweltministerium bzw. im Nachhaltigkeitsportfolio ausgegliedert. Langfristige Umweltziele sollten in einer eigenständig agierenden Konzeptionalisierungsgruppe des Bundesumweltministeriums erarbeitet werden – selbst mittelalterliche Fürstenhöfe leisteten sich den Luxus des Hofnarrens, der die Wahrheit sagen durfte, ohne notwendigerweise seinen Kopf einzubüßen. Dies sollte ergänzt werden durch eine internationale Haftungsstrategie, um klar aufzuzeigen, dass Deutschland und die EU für ihre unterbliebenen Politiken monetär geradestehen. Solche finanziellen Größen könnten dann pragmatisch unter zu bildenden Rücklagen in den Budgetplänen mit eingearbeitet werden – eine Vorkehrung gegen die Pragmatik des Augenblicks. Privatfirmen müssen ihre Risiken immer deutlicher bilanzieren und dafür zivil- und strafrechtlich geradestehen – warum nicht auch im staatlichen Sektor?

(4) Damit verbunden sollte sich die deutsche Umweltaußen- und -innenpolitik weniger französisch regulativ als britisch kompetitiv ausrichten. Wenn im klimapolitischen Bereich Industrieunternehmen allzu stark an Wettbewerbsminderung interessiert sind, deutet dies auf die Nachwirkungen eines in die Jahre gekommenen rheinischen Kapitalismus hin, nicht jedoch auf eine freudige und aufgeschlossene Gestaltung einer Zukunft, die Nachhaltigkeit mit moderner Wirtschaftsstruktur, hohem Umweltschutzniveau, leistungsbefähigendem Sozialstaat und einer regen demokratischen Kultur verbindet. Es wird die Aufgabe jeglicher zukünftiger (Umwelt-)Außenpolitik sein, diese Balance zwischen Innen-, Europa- und internationaler Politik ergebnisorientiert mit Inhalten zu füllen. Daran wird sich jegliche zukünftige Bundesregierung messen lassen dürfen.

Referenzen:

- Brühl, T. (2002). Bisherige Erfolge und Misserfolge der Biodiversitätskonvention: Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“. Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M., Institut für vergleichende Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen.
- Luterbacher, Urs, und Detlef F. Sprinz (Hg.) (2001). International Relations and Global Climate Change. Cambridge, MA: MIT Press.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity (1992). Convention on Biological Diversity. <http://www.biodiv.org/convention/default.shtml>, 18.7.2005.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2000). Cartagena Protocol on Biosafety. <http://www.biodiv.org/biosafety/protocol.aps>, 18.7.2005.
- Ochs, Alexander und Detlef F. Sprinz (i. E.). „Europa Riding the Hegemon? Transatlantic Climate Policy Relations“, in: Bobrow, Davis B. (Hg.). Strategies of Resistance: International Challenges to US Policy Preferences. Pittsburgh, PA, Ridgway Center for International Security Studies.
- Sprinz, Detlef F. (2006). „Germany's International Environmental Policies,“ in: Maull, Hanns W. (Hg.). Uncertain Power: German Foreign Policy into the 21st Century. London: Palgrave.
- Sprinz, Detlef F., Anja Bauer, Jette Krause, Kathrin Birkel und Ruben Zondervan (2004). „International Environmental Policy.“ <http://www.politikon.org>, 18.7.2005.
- United Nations (1992). United Nations Framework Convention on Climate Change. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>, 18.7.2005.
- United Nations (1997). Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>, 18.7.2005.

¹ Eine wesentlich grundlegendere und detailliertere Darstellung zur deutschen Umweltaußenpolitik findet sich in Sprinz (2006).

² Ein Überblick zur internationalen Umweltpolitik findet sich in Sprinz et al. (2004).

³ Eine Einführung in die internationale Klimapolitik findet sich in Luterbacher, Sprinz (2001).

⁴ <http://www.bmu.de/pressemitteilungen/pm/35745.php>. 15. Juli 2005.

⁵ <http://perso.wanadoo.fr/camate/vertrag.htm>. 15. Juli 2005.

⁶ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/envir/84322.pdf. 15. Juli 2005.

⁷ <http://www.uba.de/klimaschutz/download/thesenpapier.pdf>,
http://www.bmu.de/files/klimaschutz/downloads/application/pdf/klimaschutzprogramm_faq.pdf. Beide 15. Juli 2005.

⁸ „Für den Schutz des Klimas wird die neue Bundesregierung in allen Bereichen die Anstrengungen verstärken. Sie bekräftigt das Ziel, insbesondere die CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2005 gegenüber 1990 um 25 % zu reduzieren. Unser Ziel ist eine effiziente und umweltverträgliche Energieversorgung.“ <http://perso.wanadoo.fr/camate/vertrag.htm>. 25. Juli 2005.

⁹ <http://www.biodiv.org/doc/publications/cbd-2010-brochure-en.pdf>. 17. Juli 2005.

¹⁰

http://www.bmu.de/english/oecd_review/conclusions_and_recommendations/doc/print/3624.php. 15. Juli 2005.