

Problemlösungsorientierte Außenpolitik in der Weltgesellschaft

Ein Vergleich der politischen Netzwerke der Klimaaußenpolitik zwischen der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden, Großbritannien und den USA

Genehmigte Version der

DISSERTATION

Zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie im
Fachbereich Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften der
Technischen Universität Darmstadt

Eingereicht von Hilmar Schmidt, geb. am 01. April 1967 in Stuttgart

Gutachter:

Prof. Dr. Klaus Dieter Wolf

Prof. Dr. Rainer Schmalz-Bruns

Darmstadt, den 13. März 2005

Zusammenfassung

Die vorliegende Dissertation beschäftigt sich mit der Fragestellung, ob sich die unterschiedliche Einbindung gesellschaftlicher Interessengruppen im umweltaußenpolitischen Problemlösungsverhalten der Staaten niederschlägt. Zur Beantwortung dieser Fragestellung wurde das außenpolitische Verhalten der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden, Großbritannien und den USA im Politikfeld internationaler Klimaschutz analysiert und versucht, dieses unterschiedliche Verhalten mit klassischen Hypothesen aus den Bereichen Außenpolitikanalyse und ökologischen Modernisierungstheorien zu erklären. Im Mittelpunkt standen hierbei subsystemische Theorien, die den Unterschied im Verhalten mit innerstaatlichen Faktoren zu erklären versuchen. Zu diesem Zweck wurden die klimapolitischen Netzwerke in den vier Staaten analysiert.

Die Arbeit hat gezeigt, dass ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Form der politischen Netzwerke und deren Außenpolitik besteht. Idealerweise sollte die Untersuchung auf weitere Staaten ausgeweitet werden und Faktoren in die Analyse einbezogen werden, die die Ausbildung der politischen Netzwerke beeinflussen. Hier sind vor allem die Rolle von Ideen und Kultur zu nennen. Zum jetzigen Zeitpunkt spricht vieles dafür, dass die erklärende Variable „Ausprägung der politischen Netzwerke“ ihren Platz in der Außenpolitikanalyse verdient hat.

Abstract

This thesis deals with the following question: is there a relationship between the involvement of non-governmental actors and the foreign political problem-solving behavior in the field of environmental issues. To

answer this question, the foreign policy behavior of Germany, the Netherlands, Great Britain and the United States concerning the question of climate protection had been analyzed. These different kinds of behavior were interpreted and explained by means of classical hypotheses of foreign-policy theories and theories of ecological modernization. Sub-systemic theories, which are trying to explain different state behavior in the international system with domestic variables, were located in the center of the explanation. For this purposes the domestic policy networks in the climate policy had been analyzed.

The thesis has shown a significant correlation between the mode of the political network and the foreign policy. Ideally should the empirical basis of the thesis be enlarged and other factors are included, that could help to describe the development of the political networks, especially `ideas´ and `culture´. Right now, there is a reasonable evidence that the variable `mode of the political network´ has deserved its position in the scientific analysis of foreign-policy.

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Schaubilder	VI
Abkürzungsverzeichnis	VIII
1. Einleitung.....	1
1.1. Problemstellung	1
1.2. Die Variablen	15
1.3. Methodik und Vorgehen	19
2. Weltgesellschaft als Rahmenbedingung für Politik	21
2.1. Institutionalisierung – Akteursdiffusion – Ausdifferenzierung der Handlungsebenen	21
2.2. Globalisierung, Regieren und Verweltgesellschaftung	32
2.3. Regieren <i>einer</i> globalisierten Welt(gesellschaft)	35
2.4. Regieren <i>in</i> einer globalisierten Welt	44
2.4.1. Vom souveränen zum vernetzten Staat	44
2.4.2. Staat und Gesellschaft: Wer ist der Souverän?.....	47
2.4.3. Die Steuerung von politischen Netzwerken	49
2.4.4. Steuerungsfähigkeit und Institutionalisierung von Netzwerken.....	55
3. „Außenpolitik“ unter den Bedingungen von Verweltgesellschaftung	61
3.1. Außenpolitik zwischen Außen- und Innenleitung.....	61
3.2. Historischer Abriss subsystemischer Ansätze	64

3.2.1.	Die Demokratie bestimmt die Friedfertigkeit.....	65
3.2.2.	Die Entwicklung des Kapitalismus begründet die Kriegslüsterheit	67
3.2.3.	Die Stärke bestimmt die Art der außenpolitischen Entscheidungsfindung.....	69
3.2.4.	Die öffentliche Meinung bestimmt die Auswahl außenpolitischer Optionen	70
3.3.	Interessengruppen und Außenpolitik.....	71
3.3.1.	Interessengruppen machen den Unterschied für die Problemlösungsorientierung	73
3.3.2.	Das Machtverhältnis zwischen den Interessengruppen bestimmt die Problemlösungsorientierung der Außenpolitik	76
3.4.	Nichtregierungsorganisationen im außenpolitischen Prozess	80
3.5.	Politiknetzwerke und problemlösungsorientierte Außenpolitik – Hypothesenbildung	83
3.5.1.	Pluralismus	86
3.5.2.	Korporatismus.....	88
3.5.3.	Offener und geschlossener Korporatismus	91
3.5.4.	Ökologische Modernisierung.....	93
3.5.5.	Zusammenfassung	96
4.	Der Schutz des globalen Klimas.....	98
4.1.	Grundlagen der Klimaproblematik	98
4.2.	Der anthropogene Treibhauseffekt.....	102
4.3.	Die Folgen des anthropogenen Treibhauseffektes	105
4.4.	Die Problemstruktur der Klimaproblematik	108
5.	Internationale Politik zur Eindämmung des Treibhauseffektes	115

5.1.	Vom Problem der (Natur)Wissenschaft zum Problem der Politik(Wissenschaft) – Agenda-Setting	115
5.2.	Die Verhandlungen vor der United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)	119
5.2.1.	Die Positionen der Hauptakteure in den INC-Verhandlungen.....	121
5.2.2.	Entwicklungsländer und AOSIS	122
5.2.3.	Die Europäische Gemeinschaft und ihre Staaten.....	124
5.2.4.	Die Position der Vereinigten Staaten von Amerika.....	130
5.2.5.	Der Kompromiss: „No dates and numbers“	132
5.3.	Die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED)	133
5.4.	Von Rio über Berlin (1995) nach Kyoto (1997)	135
5.4.1.	Die erste Vertragsstaatenkonferenz in Berlin (1995).....	137
5.4.2.	Die zweite Vertragsstaatenkonferenz in Genf (1996)	140
5.4.3.	Die dritte Vertragsstaatenkonferenz in Kyoto (1997) und ihre Vorbereitung	142
5.5.	Die Vertragsstaatenkonferenzen von Buenos Aires (1998)	149
5.6.	Die fünfte Vertragsstaatenkonferenz (COP 5) in Bonn (1999)	151
5.7.	Zusammenfassung der Verhandlungen und der Rolle entscheidender Akteure	152
6.	Klimaaußenpolitik und Politiknetzwerke – ein Vergleich	156
6.1.	Fallauswahl und methodisches Vorgehen	156
6.2.	Klimapolitik im politischen Netz der Bundesrepublik Deutschland	164
6.2.1.	Entwicklung der Klimapolitik in Deutschland	164
6.2.2.	Rahmenbedingungen der Umweltpolitik.....	169

6.2.3.	Strukturmerkmale des politischen Systems und des politischen Prozesses	170
6.2.4.	Das Politische Netzwerk der Klimapolitik.....	171
6.2.4.1.	<i>Akteure und der Organisationsgrad der Akteursgruppen.....</i>	<i>171</i>
6.2.4.2.	<i>Offenheit des Netzwerkes</i>	<i>174</i>
6.2.4.3.	<i>Politikstil</i>	<i>176</i>
6.2.4.4.	<i>Institutionalisierung der Beziehungen</i>	<i>180</i>
6.3.	Klimapolitik im politischen Netz der Niederlande	182
6.3.1.	Entwicklung der niederländischen Klimapolitik	182
6.3.2.	Rahmenbedingungen der Umweltpolitik.....	186
6.3.3.	Strukturmerkmale des politischen Systems und des politischen Prozesses	187
6.3.4.	Das Politische Netzwerk der Klimapolitik.....	189
6.3.4.1.	<i>Akteure und der Organisationsgrad der Akteursgruppen.....</i>	<i>189</i>
6.3.4.2.	<i>Offenheit des Netzwerkes</i>	<i>192</i>
6.3.4.3.	<i>Politikstil</i>	<i>192</i>
6.3.4.4.	<i>Institutionalisierung der Beziehungen</i>	<i>194</i>
6.4.	Klimapolitik im politischen Netz von Großbritannien	197
6.4.1.	Entwicklung der britischen Klimapolitik.....	197
6.4.2.	Rahmenbedingungen der Umweltpolitik.....	201
6.4.3.	Strukturmerkmale des politischen Systems und des politischen Prozesses	202
6.4.4.	Das Politische Netzwerk der Klimapolitik.....	204
6.4.4.1.	<i>Akteure und der Organisationsgrad der Akteursgruppen.....</i>	<i>204</i>
6.4.4.2.	<i>Offenheit des Netzwerkes</i>	<i>206</i>
6.4.4.3.	<i>Politikstil</i>	<i>207</i>
6.4.4.4.	<i>Institutionalisierung der Beziehungen</i>	<i>211</i>
6.5.	Klimapolitik im politischen Netz der USA	213
6.5.1.	Entwicklung der Klimapolitik in den USA.....	213
6.5.2.	Rahmenbedingungen der Umweltpolitik.....	220
6.5.3.	Strukturmerkmale des politischen Systems und des politischen Prozesses	221

6.5.4.	Das Politische Netzwerk der Klimapolitik.....	223
6.5.4.1.	<i>Akteure und der Organisationsgrad der Akteursgruppen.....</i>	<i>223</i>
6.5.4.2.	<i>Offenheit des Netzwerkes</i>	<i>228</i>
6.5.4.3.	<i>Politikstil</i>	<i>228</i>
6.5.4.4.	<i>Institutionalisierung der Beziehungen</i>	<i>232</i>
6.6.	Zusammenfassung der Fallstudien	234
6.6.1.	Offenheit, Konsens und eine lose Institutionalisierung: das klimapolitische Netzwerk der Bundesrepublik Deutschland.....	234
6.6.2.	Konsens und informelle Institutionalisierung: das klimapolitische Netzwerk der Niederlande.....	235
6.6.3.	Institutionalisierung, Konsens, Geschlossenheit: das klimapolitische Netzwerk Großbritanniens	236
6.6.4.	Offenheit, Konflikt und eine fehlende Institutionalisierung: das klimapolitische Netzwerk der USA.....	237
7.	Fazit	241
8.	Literaturverzeichnis	245

Anlagen

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1:	Internationales System – Internationale Gesellschaft – Weltgesellschaft.....	32
Schaubild 2:	Subsystemische Faktoren und Außenpolitik.....	63
Schaubild 3:	Das umweltpolitische Interessendreieck nach Prittwitz	77
Schaubild 4:	Umweltpolitische Interessenprofile nach Prittwitz	78
Schaubild 5:	Ansätze der Staats-Gesellschafts-Beziehungen nach Waarden.....	84
Schaubild 6:	‘Group/State relationship’ nach Grant und Schubert	85
Schaubild 7:	Kategorisierung der Staats-Gesellschafts-Beziehungen.....	97
Schaubild 8:	Der natürliche Treibhauseffekt	100
Schaubild 9:	Wichtige Ursachen von Klimaveränderungen	101
Schaubild 10:	Prozentuale Verteilung der am zusätzlichen Treibhauseffekt beteiligten Spurengase	102
Schaubild 11:	Klimawirksamkeit verschiedener Treibhausgase.....	103
Schaubild 12:	Anteil der verschiedenen Verursacherbereiche am zusätzlichen Treibhauseffekt in den 80er Jahren	104
Schaubild 13:	Die zwölf größten Verursacher energiebedingter CO ₂ -Emissionen (1990).....	112
Schaubild 14:	Klimapolitische Zielvorstellungen der EG-Länder	126
Schaubild 15:	Ein Ranking der außenpolitischen Performance	154
Schaubild 16:	Ergebnisse der WWF-Evaluation zur Klimapolitik	155
Schaubild 17:	Chronologie der Institutionalisierung im Umweltschutz in vier Staaten nach Jörgens.....	157

Schaubild 18:	Strukturen der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft nach Waarden	160
Schaubild 19:	Gesellschaftliche Strukturen und außenpolitisches Verhalten als Kriterien für die Fallauswahl	162
Schaubild 20:	Treibhausgasemissionen in Deutschland von 1990 – 1997.....	165
Schaubild 21:	Verteilung der energiebedingten CO ₂ - Emissionen nach Sektoren in der Bundesrepublik Deutschland 1997.....	166
Schaubild 22:	Gesellschaftliche Akteure im klimapolitischen Netzwerk der BRD	173
Schaubild 23:	Treibhausgasemissionen in den Niederlanden von 1990 – 1996.....	182
Schaubild 24:	Verteilung der energiebedingten CO ₂ -Emissionen nach Sektoren in den Niederlanden 1996	183
Schaubild 25:	Gesellschaftliche Akteure im klimapolitischen Netzwerk der Niederlande	191
Schaubild 26:	Treibhausgasemissionen in Großbritannien von 1990 – 1997.....	197
Schaubild 27:	Verteilung der energiebedingten CO ₂ -Emissionen nach Sektoren Großbritannien 1997.....	198
Schaubild 28:	Gesellschaftliche Akteure im klimapolitischen Netzwerk von Großbritannien	206
Schaubild 29:	Treibhausgasemissionen in den USA von 1990 – 1997.....	214
Schaubild 30:	Verteilung der energiebedingten CO ₂ -Emissionen nach Sektoren USA 1997	215
Schaubild 31:	Gesellschaftliche Akteure im klimapolitischen Netzwerk der USA	226
Schaubild 32:	Die Kategorisierung der politischen Netzwerke der Klimapolitik unter Berücksichtigung der theoriegeleiteten Indikatoren	239

Abkürzungen

ACBE	Advisory Committee on Business and the Environment
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobil Club
Add.	Addendum
AGBM	Ad Hoc Group on the Berlin Mandate
AOSIS	Alliance of Small Island States
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktor sicherheit
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
CAN	Climate Action Network
CBI	Confederation of British Industry
CDM	Clean development Mechanism
CEQ	Council of Environmental Quality
CFCs	Chlorofluorocarbons
CO	Kohlenmonoxid
CO ₂	Kohlendioxid
COP	Conference of the Parties
CH ₄	Methan
Conf.	Conference
DNR	Deutscher Naturschutzring
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
EDF	Environmental Defense Found
EG	Europäische Gemeinschaft
EPA	Environment Protection Agency
EU	Europäische Union
ETG	Emission Trading Group
FCCC	Framework Convention on Climate Change
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoffe
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GCC	Global Climate Coalition
GEF	Global Environment Facility
GG	Grundgesetz
GHG	Greenhouse Gas
IB	Internationale Beziehungen

ICSU	International Council of Scientific Unions
IEA	International Energy Agency
IMA	Interministerielle Arbeitsgruppe
INC	Intergovernmental Negotiation Committee for a Framework Convention on Climate Change
IPCC	Intergovernmental Panel of Climate Change
IS	Internationaler Standard
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit
LMO	National Environmental Consultation
metr.	metric
Misc.	Misculandum
NASA	National Aeronautics and Space Administration
NEPP	National Environmental Policy Plan
NL	Niederlande
NO _x	Stickoxide
N ₂ O	Distickstoffoxid
NPT	Non Proliferation Treaty
NGO	Nongovernmental Organisation
NRO	Nichtregierungsorganisationen
O ₃	Ozon
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OPEC	Organization of Petrol Exporting Countries
ppm	parts per million
Res.	Resolution
Rev.	Revision
RSPB	Royal Society for the Protection of Birds
SNM	Stichting Natuur en Milieu
TA	Technische Anleitung
UK	United Kingdom
UMWA	United Mine Workers of America
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNO	United Nations Organization
US	United States
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VDA	Verband Deutscher Automobilindustrie
VMD	Vereinigung Milieudefensive
VNCI	Vereiniging van der Nederlandse Chemische Industrie
VNO-NCW	Confederation of Netherlands Industry and Employers

VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WG	Working Group
WEED	Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V.
WMO	World Meteorological Organization
WWF	World Wide Found for Nature

1. Einleitung

1.1. Problemstellung

Alles Leben ist Problemlösen. Was hier für die Wissenschaft gilt, steht auch im Mittelpunkt politischen Bemühens. Für das Lösen gesamtgesellschaftlicher Probleme hat sich die politische Wissenschaft eine Reihe von Begriffen ausgedacht: `Regieren`, `Steuern` oder `Staatstätigkeit`. Und dies machen die Staaten scheinbar nicht immer sehr gut. Die allgemein formulierten Thesen, die den Kern der Unregierbarkeitsdebatten in den 70er Jahren ausmachten, konnten erfahrungswissenschaftlichen Tests jedoch nicht standhalten (Schmidt, M. G. 1997: 182f). Es sind heute jedoch relativ neue Probleme in jungen Politikfeldern, deren Lösung die Staaten immer mehr in Zugzwang und in Schwierigkeiten bringen. Für Göttrick Wewer sind die Probleme, mit denen sich die Politik und in der Folge die Wissenschaft der Regierungslehre beschäftigen muss, die globalen Probleme, gegen die sich etablierte Schwierigkeiten wie Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung relativ gering ausnehmen. Er folgt hierbei Wilhelm Hennis, der die Aufgabe der Regierungslehre darin sieht, die wirklichen, nicht die ausgedachten Probleme zu analysieren „um dann zu fragen, wie der Regierungsapparat beschaffen und der Regierungsprozess organisiert sein müssten, um diese Probleme bewältigen zu können“ (Wewer 1993a: 9). Wer soll diese neuen Probleme jedoch lösen, wenn auf keinen globalen Regierungsapparat zurückgegriffen werden kann? Die Staaten mit Hilfe ihrer Außenpolitik. Warum sie dies in sehr unterschiedlichem Maße tun, will diese Arbeit erklären.

Von Rio de Janeiro über Genf und Berlin zogen die internationalen Verhandlungen zum Schutz des Weltklimas schließlich Ende des letzten Jahres nach Kyoto, bevor sie ihren Zwischenstop in Buenos Aires einlegten. Diese Konferenzen sind zwar die Höhepunkte der Klimaschutzdiplomatie, stellen aber nur einen Teil der Verhandlungen dar, die den Verlauf der internationalen Klimapolitik seit der Mitte der 80er

Jahre bestimmen. Auffallend ist, dass die klimapolitischen Positionen der beteiligten Staaten sehr konstant, aber auch sehr unterschiedlich sind. Reinhard Loske, einer der wissenschaftlichen Insider in der klimapolitischen Verhandlungsdiplomatie, schildert diesen Zusammenhang folgendermaßen: „Wer Mitte der 80er Jahre zu den Bremsern zählte, der tat dies zumeist auch eine Dekade später noch; und wer Mitte der 80er Jahre zu den Vorreitern zählte, nahm diese Rolle in der Regel auch später ein“ (Loske 1996: 256)¹. Erstaunlich und erklärungsbedürftig scheint hier weniger die Konstanz der Positionen, als deren Unterschiedlichkeit. Dies nicht nur als Problem für die wissenschaftliche Analyse außenpolitischer Entscheidungen, sondern auch für die praktische Lösung globalisierter Umweltprobleme, die gerade an diesen unterschiedlichen Positionen der entscheidenden Akteure immer wieder verzögert wird, zur Uneffektivität neigt oder im Extremfall zum Scheitern verurteilt ist. Gerade im Falle der Klimapolitik werden die bislang erzielten Übereinkünfte nicht nur von den kritischen Nichtregierungsorganisationen, sondern auch von moderaten Wissenschaftlern und von Vertretern der staatlichen Verhandlungsdelegationen dahingehend kritisiert, dass sie keine adäquate Strategie gegen das mittlerweile von allen Seiten akzeptierte Klimaproblem² bereitstellen. Wie können die unterschiedlichen außenpolitischen Positionen der Staaten, die ihr Verhalten in den Verhandlungen prägen, erklärt werden? Die Unterschiedlichkeit der klimapolitischen Positionen determiniert die das Problemfeld bestimmenden Konfliktlinien ausgerechnet zwischen den Staaten, die als die wirtschaftlich stärksten und umweltpolitisch vorangeschrittensten gelten (Schmidt 1996).

¹ Loske nennt als Ausnahme Australien, das sein sehr früh gesetztes Reduzierungsziel während der Verhandlungen anfangs der 90er Jahre wieder zurücknahm und sich mittlerweile gegen internationale verbindliche Abkommen einsetzt.

² Eine ausführliche Darstellung des Politikfeldes findet sich in Kapitel 4.a dieser Arbeit.

In der Agenda 21³ gibt sich die Staatengemeinschaft eine erste Antwort auf die Frage nach den Kriterien für den Erfolg und Misserfolg⁴ der Problemlösung in der Umweltpolitik in Verknüpfung mit entwicklungspolitischen Grundanforderungen: Kein Staat alleine, nein nicht einmal die Gemeinschaft der Staaten alleine, können dafür sorgen, dass sich die ökologischen Ziele in Einklang mit sozialen und ökonomischen Zielen bringen lassen. Diese Verknüpfung sei das grundlegende Moment auch für eine effektive, weil integrative und langfristig angelegte Umweltpolitik. Internationale Umweltpolitik meint nicht länger Umweltpolitik nur als Abstimmung zwischen den Staaten, und nationale Umweltpolitik (sofern diese noch nationalstaatlich begrenzt denkbar ist, vgl. Kap. 3a) begrenzt sich nicht länger auf staatliche Institutionen. Das Argument macht der dritte Teil der Agenda 21, der die `Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen´ zum Inhalt hat. Neben Frauen, Jugendlichen und Eingeborenen wird den Nichtregierungsorganisationen (NGOs) besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die „echte Beteiligung“ gesellschaftlicher Gruppen ist laut Präambel des Kapitels 23 ein wesentlicher Faktor für die wirksame Umsetzung der Ziele, Maßnahmen und Mechanismen der Agenda 21. Laut Agenda 21 hängt die Erreichung dieses Zielbewusstseins von einem partnerschaftlichen und „echten“ Dialog ab (Kapitel 27.2). Der zivilgesellschaftliche Sektor soll hierbei von den Nichtregierungsorganisationen auf allen Ebenen der Politik (lokal, bundesstaatlich und international) vertreten werden. Dieser Forderung liegen zwei Leistungsbereiche der NGOs zugrunde, die eine Beteiligung sinnvoll erscheinen lassen. Zum einen die Steigerung der Problemlösungsfähigkeit von politischen Institutionen bei der Lösung globalisierter Probleme und zum anderen die Demokratisierung nationaler und internationaler Politikarenen (Schmidt 1998: 2). Die Agenda 21 legt hier das Prinzip der teilhabenden Demokratie zugrunde. Die Ausarbeitung effektiver

³ In der vorliegenden Arbeit wird die Agenda 21 wegen der einfacheren Zugänglichkeit in der von der Bundesregierung übersetzten und herausgegebenen Fassung zitiert (Bundesministerium für Umwelt 1992).

⁴ Zur Diskussion über umweltpolitischen Erfolg bzw. Kriterien für erfolgreiche Umweltpolitik vgl. Jänicke/Weidner 1995).

Strategien soll so mit einer Erhöhung der gesellschaftlichen Akzeptanz verbunden werden, die Unabhängigkeit der NGOs scheint hier also legitimierend zu wirken (Kapitel 27.9 und 27.10).

Die Stärkung politischer Problembearbeitungskapazitäten durch die Einbindung gesellschaftlicher Interessen muss jedoch daran gemessen werden, wie sie die internationale Lösung von Umweltproblemen vorantreibt. Die innerstaatliche Einbindung von Interessen in die Entscheidungs- und Umsetzungsverfahren muss sich auch in dem außenpolitischen Verhalten der Staaten niederschlagen, um die internationale (als adäquate) Problembearbeitung voranzutreiben. Ist dieser Zusammenhang denkbar und möglicherweise ablesbar?

Schlägt sich die unterschiedliche Einbindung gesellschaftlicher Interessengruppen schon heute im umweltaußenpolitischen Problemlösungsverhalten der Staaten nieder?

Diese Arbeit versteht sich also als klassische vergleichende Außenpolitikforschung, ohne sich jedoch von vornherein auf den Akteur Staat zu fixieren. Gesellschaftliche Akteure rücken somit in ein Feld der Analyse ein, das sie schon lange beeinflussen, in dem sie aber lange Zeit fast unbemerkt blieben. Die Vergesellschaftung der Außenpolitik, hier verstanden als die zunehmende Partizipation gesellschaftlicher Akteure, soll vergleichend betrachtet werden, um Aussagen über die Bedingungen und Folgen der Vergesellschaftung machen zu können. Diese Fragestellung stellt gleich aus mehreren Perspektiven eine Herausforderung dar:

Problemfeldspezifische Herausforderung

Die Folgen des anthropogenen Treibhauseffekts, also der zivilisationsgemachten Erwärmung des Weltklimas, sind mittlerweile so gut abschätzbar, dass sie sich als Problem in den internationalen Beziehun-

gen etabliert haben⁵. Da diese Folgen heute aber noch kaum greifbar sind, war die wissenschaftliche Unsicherheit bei der Klimafolgenabschätzung bis Anfang der 90er Jahre für einige relevante Akteure das Argument schlechthin, den Problemlösungsprozess zu blockieren, zu verwässern und hinauszuzögern. Nach mittlerweile 20 Jahren der Erforschung des Beitrages des ansteigenden CO₂-Gehaltes in der Atmosphäre zur Erwärmung des Weltklimas⁶, herrscht heute in der scientific community ein Konsens über 1) den Zusammenhang zwischen Emissionen und Erwärmung und 2) über die negativen Folgen der Erwärmung für das Leben auf der Erde. Wissenschaftliche Unsicherheiten werden nun kaum mehr als stichhaltiges Argument für eine abwartende Position im internationalen Verhandlungsprozess angeführt, es verlor an Glaubwürdigkeit. Trotz des allgemeinen Konsenses über die Notwendigkeit einer international koordinierten Klimaschutzpolitik, steckt der Verhandlungsprozess fest. Da sich diese Kollektivgut-Problematik jedoch nicht im nationalen oder regionalen Alleingang lösen lässt, ist eine kooperative Strategie vonnöten, die alle relevanten Akteure einbindet. Kollektivgüter (auch Allmende genannt) zeichnen sich dadurch aus, dass niemand von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden kann. Globale Kollektivgüter wie die Erdatmosphäre galten lange Zeit als öffentliche Güter, für jeden zugänglich, nicht knapp und ohne Nutzungsrivalität (Prittwitz/Wolf 1993: 193). Eine zunehmende Zerstörung dieser Güter durch Übernutzung kann eine Spirale in Gang setzen, die Hardin als die 'tragedy of the commons' bezeichnete: Da 1) niemand von der weiteren Nutzung der Güter ausgeschlossen werden kann; 2) die Eigenrationalität eine weitere Nutzung nahe legt; 3) Bemühungen zum Schutze des Gutes dadurch konterkariert werden müssen, da sich die anderen Akteure nicht am Schutz beteiligen und somit doppelt profitieren, 4) wird niemand den Schutz des Gutes vorantreiben; 5) das Kollektivgut wird zerstört (Hardin 1968). Die einzige Lösung sind kooperative

⁵ Zum Prozess des agenda-settings siehe Breitmeier 1992.

⁶ Vor der ersten Weltklimakonferenz wurde angenommen, dass ein die Steigerung der atmosphärischen Luftschadstoffe zu einer Abkühlung der Atmosphäre führen könnte (Breitmeier 1996: 163).

Schutzmaßnahmen, die entweder von außen (vom Staat) erzwungen werden oder durch freiwillige Verhandlungen der Beteiligten eingesetzt werden (Prittitz/Wolf 1993: 194f). Da jedoch eine externe Durchsetzungsmacht fehlt, ist es entscheidend, ob sich die relevanten Akteure an einer Problemlösung beteiligen. Das Haupthindernis einer internationalen Klimaschutzpolitik und somit für den Schutz der Menschheit vor drohenden Schäden ist das Verhalten bestimmter Staaten in diesem Politikfeld. Die Erklärung des Verhaltens der Staaten ist somit die Brücke zu einer Überwindung defektierender staatlicher Außenpolitik und letztendlich, wie noch zu zeigen sein wird, der Hebel zu einem wirksamen Schutz des Weltklimas.

Analytische Herausforderung

Die elegante, aus dem angelsächsischen Sprachraum stammende, Unterteilung von Politik in drei Dimensionen policy, polity und politics hilft zur differenzierten Betrachtung des zu beschreibenden und erklärenden Phänomens. Das außenpolitische Verhalten (policy) soll beschrieben werden. Diese abhängige Variable in ihrer unterschiedlichen Ausprägung zu beschreiben, ist sicherlich die erste Stufe des Lorbeerenerwerbs durch eine wissenschaftliche Analyse. Wenn es stimmt, dass eine politikwissenschaftliche Arbeit nicht bei der Beschreibung „stehen bleiben“ (Wolf 1991: 15) darf, können die politischen Faktoren zur Erklärung der unterschiedlichen policies nur aus den anderen zwei Dimensionen rekrutiert werden. Die Entscheidung, dass politics und polity die policy erklären können, nötigt jedoch zu weiteren Entscheidungen: Sind es Faktoren aus dem Gefüge der überstaatlichen polity und politics, oder sind es vielmehr Faktoren aus dem innerstaatlichen Institutionenmuster (polity) oder dem innerstaatlichen politischen Prozess (politics), die außenpolitisches Verhalten dominieren? Und im Anschluss: Lassen sich die innerstaatlichen und internationalen Politikdimensionen im Zuge von Interdependenz bzw. Globalisierung noch trennen? Diese Betrachtungen legen wiederum gleich zwei analytische Herausforderungen offen: Soll in dieser Arbeit wirklich strikt *erklärt* oder

vielmehr *beschrieben* werden (thick description)? Auf welcher Ebene lassen sich erklärungsstarke Variablen finden (levels of analysis)?

Analytische Herausforderung 1: Erklären und (oder?) Beschreiben

Wenn es der Anspruch der Politikwissenschaft ist, zur Lösung von Alltagsproblemen beizutragen und sie sich hier von anderen Wissenschaften nicht unterscheidet (Görlitz 1983: 11), muss sich der Anspruch an wissenschaftliches Arbeiten am Problemlösungsanspruch der Wissenschaft ableiten (Albert 1971: 66f). Da Probleme in der Regel als 'reale Probleme' aufgefasst werden müssen, muss sich die Qualität politikwissenschaftlichen Arbeitens zumindest an der Realität messen lassen. Hier unterscheiden sich erklärende und beschreibende Verfahren nicht. Beschreibungen können mehr oder weniger gut gelungen sein; Erklärungen können bei der Widerlegung mehr oder weniger standfest sein. Erklärungen und Beschreibungen können keinen absoluten Wahrheitsanspruch geltend machen, sie können sie durch objektive, wissenschaftliche Verfahren so präsentieren, dass ihrer Aussagekraft widersprochen werden kann. Wissenschaftliche Sätze des Erklärens oder Verstehens müssen nachvollziehbar sein, und sie müssen an der Realität scheitern *können*: „Beide Zugangsmöglichkeiten demonstrieren die Wahrheitsproblematik der Wissenschaft, denn Wirklichkeit erschließt sich nur demjenigen, der den richtigen Schlüssel dazu besitzt“ (Görlitz 1983: 13f). Über die Wahl des Schlüssels herrscht jedoch zwischen den verschiedenen Positionen kaum Einigkeit. Görlitz hierzu weiter: „Die einen empfehlen den Nachvollzug, das Sichversetzen, die Verschmelzung. Die anderen raten zu Beobachtung, Beschreibung, Messung, logischer Deduktion usw.“ (Görlitz 1983: 14).

Grundlegend unterscheiden sich die metatheoretischen Positionen des Verstehens, also der Hermeneutik, und des Erklärens zumeist im Sinne des Kritischen Rationalismus in der Bewertung des Unterschieds zwischen der Erlangung von Wissen über materielle Phänomene (Naturwissenschaft) und soziale Phänomene. Der Kritische Rationalismus, als

dessen Vater der Philosoph Karl Popper gilt, hat die Grundlagen für die wissenschaftstheoretische Position des empirisch-analytischen Programms gelegt, das folgendermaßen beschrieben werden kann:

„Ziel wissenschaftlicher Erkenntnis ist die Konstruktion von Theorien und mit ihrer Hilfe die Erklärung von Sachverhalten. In diesem Ziel unterscheiden sich die Sozialwissenschaften nicht von den Naturwissenschaften, deren Theorien `Naturgesetze´ formulieren, die raum-zeitlich unbegrenzt Geltung haben. Auch in den Sozialwissenschaften greift man für die Erklärung bestimmter Sachverhalte zurück auf sogenannte nomologische Hypothesen, also Gesetzaussagen in der Form von Wenn-dann-Sätzen, die sich in empirischer Prüfung bewährt haben und damit vorläufig als wahr gelten“ (Alemann/Tönnemann 1995: 40).

Um diesen Vorgang der Erforschung einer objektiv gegebenen Wirklichkeit zu ermöglichen, müssen Theorien bzw. Hypothesen⁷ ständig geprüft werden. Scheitern die Hypothesen an der Prüfung, so sind sie widerlegt; unwiderlegte Hypothesen gelten als vorläufig akzeptiert. Gute Forschung zeichnet sich also dadurch aus, dass sie falsifizierbar ist, aber noch nicht falsifiziert werden konnte. Ein zweites Qualitätsmerkmal von Forschung ist eine möglichst hohe Präzision der Hypothesen, um die Falsifikationschance zu erhöhen. Wissenschaftliche Erkenntnis kann in diesem Denkgebäude als falsch, weil falsifiziert, hingegen aber nie als endgültig wahr gelten, weil wir nie wissen, ob die gewonnenen Theorien nicht in Zukunft falsifiziert werden.

Hermeneutische Verfahren gehen davon aus, dass Forscher nicht auf eine vorgegebene objektive Wirklichkeit treffen, sondern auf verschiedene Deutungen von Wirklichkeit. Zu erklärende Phänomene sind stets in den sozialen personellen Deutungsraum des Beobachters eingebettet. Deswegen kann Handeln, Verhalten, Sprechen, Streiten etc. nur dann entschlüsselt werden, wenn der Forscher sich in das Individuum

⁷ Popper spricht hingegen von Gesetzen.

hineinversetzt, das soziale Phänomene produziert. Es kann nicht objektiv beobachtet und somit auch nicht erklärt werden, sondern nur durch Hineinversetzen verstanden werden. Ziel hermeneutisch angeleiteter Forschung ist also das Verstehen des Sinns von sprachlichen Dokumenten bzw. konkreten Situationen aus ihren verschiedenen Historien und ihren sozialen Kontexten heraus (Görlitz 1983: 13). Charakteristisch für das hermeneutische Verstehen ist das Hin- und Herbewegen zwischen Vorverständnis und Text, zwischen Vergangenheit und Gegenwart (Gadamer 1965 274), zwischen Teilen und dem Ganzen aber auch zwischen Quellen und Interpretationen (Alemann/Tönnemann 1995: 53).

Die kritischen Flanken beider Ansätze liegen relativ offen und sind bzw. werden in erkenntnistheoretischen Diskussionen immer wieder reflektiert und gegeneinander abgewogen⁸. Diese Diskussion wird hier nicht in Länge nachgezeichnet, verschiedene Kritikpunkte werden jedoch aufgenommen, um eine Position zu entwickeln, die derjenigen von Alemann und Tönnemann folgt, die sie als das „Leitbild der kritisch-empirischen Politikforschung“ (Alemann/Tönnemann 1995: 64ff) bezeichnen. Zum einen wird hier darauf verwiesen, dass in der heutigen Politikwissenschaft kein dogmatischer Konflikt über die Modi „Verstehen“ und „Erklären“ besteht, dass also beide Verfahren während des Forschungsprozesses berücksichtigt werden (ebd. 65). Wissenschaft kann nie vollständig und letztendgültig soziale Phänomene verstehen und beschreiben, sollte diese Versuche jedoch kritisierbar und somit falsifizierbar theoretisieren. Wissenschaft muss sich immer ihres Standortbezugs bewusst sein, durch die Kritikoffenheit jedoch versuchen, die Gültigkeit ihres Arbeitens durch die Möglichkeit des intersubjektiven Nachvollzugs zu steigern. „Sie ist aber auch nicht ausschließ-

⁸ Zur Kritik am empirisch-analytischen Wissenschaftsverständnis und im Besonderen am Kritischen Rationalismus siehe Winch (1966), Habermas (1969) sowie die Arbeiten von Spinner zur Kritik am Kritischen Rationalismus (1982), zur Kritik am heuristischen Modell des Verstehens siehe exemplarisch Geldsetzer 1992.

lich positivistisch-faktenzentriert. Sie pflegt einen konstruktiv-dekonstruktiven Umgang mit der Realität. Das heißt, sie geht davon aus, dass Wissenschaft Realität nie einfach abbilden kann, sondern dass sie diese konstruiert und sowohl kritische Theoriegebäude als auch politische Ideologiegebäude dekonstruiert“ (Ale-mann/Tönnemann 1995: 67). Das hier beschriebene Vorgehen geht also davon aus, dass es eine Wirklichkeit⁹ gibt, mit der sich Forschung beschäftigt und diese im Forschungsverlauf auf spezifische Art und Weise vermitteln kann.

Analytische Herausforderung 2: Systemische oder subsystemische Faktoren?

Das Verhältnis von systemischen und subsystemischen Faktoren zur Erklärung von Vorgängen in der internationalen Politik wird unter dem Label „level of analysis problem“ innerhalb der Internationalen Beziehungen diskutiert. „The `level of analysis problem´ is about how to identify and treat different types of location in which sources of explanation for observed phenomena can be found“ (Buzan 1995: 199). Nach Singer (1961) und Waltz (1959) müssen hierbei mindestens drei Ebenen berücksichtigt werden: Individuum, Einheit und System. In den Debatten um diese verschiedenen Ebenen und bei dem größten Teil der Erklärungsversuche internationaler Politik wird jedoch nur auf die Ebene `Einheit´ (Staat) und die Ebene `System´ (internationales System) zurückgegriffen. Das System wird hierbei von zwei einflussreichen systemischen Theorien, Neorealismus und Weltsystem-Theorie, unterschiedlich definiert:

„Neorealists define international system structures in terms of the observable attributes of their member states (the `distribution of

⁹ Popper beschreibt seine realistische Weltansicht folgendermaßen: „Sie setzt nicht voraus, daß die Wirklichkeit so ist, wie sie unsere wissenschaftlichen Theorien beschreiben; aber sie setzt voraus, daß es eine Wirklichkeit gibt und daß wir mit unseren Theorien, die unsere selbstgeschaffenen Ideen und daher immer Idealisierungen sind, näher und näher an eine adäquate Beschreibung der Wirklichkeit herankommen können, wenn wir die vierstufige Methode des Versuchs und Irrtums verwenden“ (Popper 1994: 43).

capabilities'), and as a result, they understand the explanatory role of those structures in individualist terms as constraining the choices of pre-existing state actors. World-System theorists, on the other hand, define international system structures in terms of fundamental organizing principles of the capitalist world economy which underlie and constitute states, and thus they understand the explanatory role of structures in structuralist terms as generating state actors themselves" (Wendt 1987: 335).

Systemische Theorien, zu denen auch der Neo-Institutionalismus gerechnet werden muss, begründen ihre Vormachtstellung und ihren höheren Erklärungswert mit der Sparsamkeit der zu verarbeitenden Variablen (Zürn 1995: 282). Aufgrund von 'Wirtschaftlichkeitsüberlegungen' werden 'inside-out' Attribute nicht als Variablen, sondern als Konstanten angesehen (Keohane 1984: 25). Die Erklärung des Verhaltens¹⁰ der Staaten in der Weltpolitik kann nicht auf der subsystemischen Ebene beginnen, da man schnell in die Falle gerät, eine unübersichtliche Anzahl idiosynchronischer Faktoren berücksichtigen zu müssen und außerdem die Rolle externer Handlungskontexte unterbelichtet (Keohane 1984: 25).

Die Grundannahme realistischer Positionen, gesellschaftliche Umfeldler aus der Analyse von Außenpolitik auszublenden, kann sich auf eine deutsche Tradition des Primats der Außenpolitik berufen, die ihre Ursprünge bei Leopold von Ranke hat. Die, wie Müller und Risse-Kappen verweisen (Müller/Risse-Kappen 1990: 376), immer wieder zitierte Stelle bei Ranke findet sich auch bei den zentralen Thesen des grundlegenden und für die Entwicklung¹¹ des Realismus bahnbrechenden Werkes von Hans J. Morgenthau „Politics among Nations“ von 1948. Ranke zur Dominanz machtpolitischen Denkens: „Das Maß der Unab-

¹⁰ Die Überlegenheit systemischer Faktoren beschränkt sich nicht nur auf die komplette Erklärung der Entstehung von Kooperation, sondern auch auf die Erklärung des Verhaltens von Staaten (Keohane 1984: 26).

¹¹ Eine Darstellung der Entwicklung realistischer und neorealistischer Ansätze findet sich bei Zürn 1994.

hängigkeit gibt einem Staate seine Stellung in der Welt; es legt ihm zugleich die Notwendigkeit auf, alle inneren Verhältnisse diesem Zwecke einzurichten, sich zu behaupten. Dies ist sein oberstes Gesetz“ (Ranke 1836: 60, zitiert nach Müller/Risse-Kappen 1990: 376). In diesem Verständnis lassen die internationalen Strukturen¹² keinen Handlungsspielraum, innenpolitische Anforderungen an die Außenpolitik als Handlungsmaßstab zuzulassen. Während auch der Neorealismus Waltz'scher Prägung die Anarchie des internationalen Systems und darauf basierend das Selbsthilfeprinzip als *die* zentrale Variable zur Erklärung von Staaten im Außenverhalten macht und somit subsystemischen Faktoren kaum Platz bleibt, wird dieses Faktorensatz von moderateren neorealistischen Positionen zumindest mitbedacht. In „Defending the National Interest“ gesteht Stephen D. Krasner amerikanischen Großfirmen zwar einen gewissen Einfluss auf die amerikanische Außenwirtschaftspolitik zu, der aber schnell an seine Grenzen stößt, wenn langfristige nationale Interessen am Erhalt der Machthierarchie tangiert sind. In diesem Fall handelt der Staat autonom vom Einfluss innerstaatlicher Interessengruppen (Krasner 1978: 31ff). Neorealistische Ansätze blenden subsystemische Faktoren also vor allem vor dem Hintergrund schwerwiegender wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Erwägungen aus (Zürn 1994: 320) und benennen zudem Kategorien für die Autonomie der Staaten gegenüber gesellschaftlicher Einflussnahme (Katzenstein 1985). Eine systematische Sichtung subsystemischer Variablen innerhalb des neorealistischen Denkgebäudes ist hingegen nicht dokumentiert, erscheint aufgrund der Dominanz systemischer Variablen und dem Hang der systemisch fixierten Protagonis-

¹² Gemeint sind die Strukturen des anarchischen Selbsthilfesystems. Andere strukturelle Aspekte wurden nicht berücksichtigt. Waltz selbst hat, wie Buzan verweist, den Begriff „system-level“ und „structure“ austauschbar eingesetzt und damit Verwirrung in der Debatte um strukturalistische versus individualistische Erklärungsansätze gestiftet, da in der Folge auch alternative strukturelle Erklärungsansätze gleich mit dem systemischen, neorealistischen Ansatz im gleichen Bade ausgeschüttet wurden. Buzan dazu: „It meant, that Waltz's notably parsimonious definition of structure effectively occupied both the entirety of the holist position, and the meaning of the term 'system level' (Buzan 1995: 208).

ten zur Sparsamkeit bei der Variablenauswahl auch nicht als anzustrebendes Ziel.

Pluralistische Ansätze wie der Neoliberalismus betonen ebenso die Abwesenheit einer Zentralgewalt, weisen jedoch darauf hin, dass die Anarchie im internationalen System durch zwei Faktoren abgemildert ist, die die Akteursrationalität verändern: Interdependenz und Institutionalisierung. Das Modell der komplexen Interdependenz basiert auf drei Grundannahmen: 1) Nicht mehr Staaten als geschlossene Einheiten sind die einzig relevanten Akteure im internationalen System, es bildet sich eine komplexe Vielfalt grenzüberschreitender gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Beziehungen heraus; 2) Macht ist nicht mehr das einzige Mittel von Außenpolitik; 3) die Hierarchie politischer Ziele ist zunehmend obsolet (Kohler-Koch 1994: 222). Beate Kohler-Koch weist in ihrem kurzen Porträt der Interdependenzanalyse darauf hin, dass obwohl die Signifikanz gesellschaftlicher Akteure betont wird, Staaten alleine als zentrale Akteure theoretisiert werden und deren Binnendifferenzierung weitestgehend ausgeblendet wird. Auch Keohane blendet subsystemische Faktoren generell aus, holt sie jedoch wieder durch die Hintertür herein, wenn es darum geht, das Verhalten der Vereinigten Staaten im Bereich der Erdölpolitik zu erklären (Keohane 1984: 152). Moravcsik weist deshalb zurecht darauf hin, dass sich der Realismus und der Institutionalismus, trotz verschiedener Rhetorik, prinzipiell einig sind, dass sich Veränderungen des Verhaltens von Staaten durch Veränderungen in der Struktur des internationalen politischen Systems erklären lassen (Moravcsik 1996: 126).

Systemische Theorien, die sich mit der Frage des Verhaltens von Staaten in den internationalen Beziehungen beschäftigen, klammern subsystemische Faktoren auch aus dem Grunde aus, weil sie sich im Kern nicht mit der Varianz außenpolitischen Verhaltens beschäftigen. Gerade hier scheinen subsystemische Variablen ihre stärkste Existenzberechtigung zu haben, also bei der Erklärung *unterschiedlichen* Verhal-

tens in einer scheinbar *konstanten* internationalen Umwelt¹³. Skidmore und Hudson sehen zwei weitere Gründe: (1) Selbst wenn „ends or goals“ aus dem System ableitbar wären, sind die Mittel und Wege zur Zielerreichung nicht determiniert; (2) Auch das nationale System hat eine eigene Logik, politische Entscheidungsträger können bzw. müssen wählen „between domestic rewards at international cost or international rewards at domestic costs“ (Skidmore/Hudson 1993: 4). Gerade bei der Entstehung von internationaler Kooperation spielen die unterschiedlichen Verhaltensweisen eine signifikante Rolle. Subsystemische Faktoren, die unterschiedlich kooperationsfreundliche Außenpolitiken determinieren, sind also auch ein wesentlicher, wenngleich sicherlich nicht der einzige Bestandteil der Erklärung von Regimeentstehung und nicht nur Lückenbüßer systemischer Konzepte. Das Vorgehen bei der Integration subsystemischer Variablen in Außenpolitik- und Regimeforschung ist somit der folgende: „first, regime conducive foreign policy types have to be identified, and, second, the domestic sources of regime-conductive foreign policies have to be discovered. The rationale of this procedure is that it can reveal links between domestic structures and international co-operation which otherwise are not visible“ (Zürn 1995: 285).

Das Aufspüren der Faktoren, die als hauptsächliche Determinanten für die mehr oder minder kooperationsfreundliche Außenpolitik gelten und die Zurechnung zu der innerstaatlichen oder der internationalen Ebene, hat jedoch vor dem Hintergrund der Lösung der obengenannten Probleme noch einen weiteren Aspekt – den der Schuldzuweisung¹⁴. Werden innerstaatliche Variablen als maßgebliche Determinanten für das Handeln der Akteure erachtet, liegen auch die Verantwortlichkeiten auf dieser Ebene. Vor allem aber liegen mögliche Hebel, derer sich eine

¹³ Zürn weist darauf hin, dass gerade die Beobachtung von starken Ähnlichkeiten der Außenpolitik verschiedener Staaten einer der Ausgangspunkte für neorealistic Theoriebildung war (Zürn 1994: 313).

¹⁴ Zu dem Begriff der Schuldzuweisung als Merkmal der Unterscheidung systemischer und subsystemischer Ansätze vgl. Behrens/Noack 1984: 102.

der Politikberatung verpflichtete Politikwissenschaft bedienen könnte, um bestimmte Verhaltensänderungen oder brachliegende Potenziale zu stimulieren, dann wiederum auf dieser Ebene.

1.2. Die Variablen

Diese Arbeit geht von einer Fragestellung aus, die eine Bedeutung in der realen (gemeint ist hier die außerwissenschaftliche) Welt hat (King/Keohane/Verba 1994: 15). Zudem zielt sie auf eine spezielle wissenschaftliche Literatur, die sich mit dem zu behandelnden Phänomen „außenpolitisches Verhalten“ beschäftigt¹⁵. Das „real world“ Problem ist hier die wenig effektive internationale Klimaschutzpolitik. Das Hauptproblem bei dieser Klimaschutzpolitik sind nicht etwa falsch eingesetzte Ressourcen, Korruption oder fehlende Mittel, sondern die mangelnde Bereitschaft signifikanter Akteure, sich an dieser Klimaschutzpolitik zu beteiligen und ihr Verhalten bestimmten Regeln zu unterwerfen, die der weiteren Erwärmung des Weltklimas entgegenzutreten würden. Die Erklärung umweltaußenpolitischen Verhaltens erklärt noch nicht die Entstehung bzw. Ausprägung von Kooperation in einem Politikfeld. Ohne die Erklärung des außenpolitischen Verhaltens, bleibt jedoch auch die Erklärung von Kooperation unvollständig. Um diesen Sachverhalt zuzuspitzen: „The outcome of a negotiation process – its success or failure – depends most obviously on the positions of the parties at the negotiation table“ (Malnes 1995: 99). In dieser Arbeit soll die Erklärung außenpolitischen Verhaltens im Vordergrund stehen. Es soll also der Frage nachgegangen werden, wieso sich einige Staaten im internationalen Umfeld problemlösungsorientiert verhalten und andere Staaten die Problemlösung ablehnen bzw. verhindern. Zur Kategorisierung der verschiedenen außenpolitischen Verhaltensweisen wird auf folgende Unterscheidung zurückgegriffen:

¹⁵ King/Keohane/Verba stellen zwei Kriterien auf, die für die Auswahl einer wissenschaftlichen Fragestellung als zentral gelten: 1. Die Bedeutung des Problems in der realen Welt; 2. Der zu erwartende Beitrag für eine „identifiable scholarly literature by increasing our collective ability to construct verified scientific explanations of some aspects of the world“ (King/Keohane/Verba 1994: 14).

Vorreiter: Staat, der den internationalen Prozess vorantreibt und Gesetze auf nationaler Ebene implementiert, die Vorbildcharakter für die internationale Ebene haben bzw. den internationalen Prozess unterstützen; **Mitläufer:** Staat, der eine abwartende und diffuse Position bezüglich des internationalen Politikprozesses einnimmt; **Bremser:** Staat, der sich bezüglich der Fortentwicklung internationaler Kooperation passiv verhält bzw. die internationale Kooperation aktiv zu verhindern versucht (Breitmeier/Levy/Young/Zürn 1996: 37)¹⁶.

Was aber macht einen Vorreiter aus? Wie verhält sich ein Bremser? In der Disziplin der Internationalen Beziehungen haben vor allem Arild Underdal und Oran Young auf die Bedeutung von *leadership* bei der Formation von internationalen Regimen hingewiesen. Führerschaft, so die wohl korrekte, aber sprachlich unschöne Übersetzung von *leadership*, darf nicht per se mit Macht gleichgesetzt werden. Die Ausübung von Macht, beispielsweise durch einen Hegemon, ist möglicherweise eine Form von Führerschaft, um ein bestimmtes politisches Ziel mit anderen Politischen Akteuren oder gegen andere politische Akteure zu erreichen. Young weist auf drei verschiedene Formen von Führerschaft hin: strukturelle Führerschaft (*structural*), unternehmerische Führerschaft (*entrepreneurial*) und intellektuelle Führerschaft (*intellectual*) (Young 1991: 285ff). Diese Formen von Führerschaft lassen sich einerseits durch die Wahl der Mittel der Führung und andererseits nach den dahinterstehenden Ressourcen unterscheiden. Strukturelle Führerschaft stützt sich auf die klassischen Machtpotenziale und zeichnet sich durch Drohen oder das Anbieten von materiellen Zahlungen aus. Diese Art von Führerschaft deckt sich mit der von Underdal als *coercive leadership* bezeichneten Typus von Führung (Fermann 1997b: 349). Unternehmerische Führerschaft zeichnet sich dadurch aus, dass sie auf

¹⁶ Die Autoren gliedern die Verhaltensweisen ursprünglich noch in die Kategorien starker Vorreiter und schwacher Vorreiter sowie in starke Bremser und schwache Bremser auf. Aus forschungspragmatischen Gründen wird hier jedoch mit der Dreiteilung gearbeitet. Im Forschungsprozess hat sich die fünfteilige Untergliederung als zu unverständlich für die interviewten Personen erwiesen.

der Kunstfertigkeit beruht, das institutionelle Umfeld der Akteure auszunutzen und zu verändern, um die Konflikte zwischen den Akteuren abzufedern bzw. auszugleichen. Intellektuelle Führerschaft basiert auf dem Wissen und den Ideen als Argumentationsgrundlage im Verhandlungsprozess. Underdal komplettiert diese Formen vor allem durch die Führerschaft durch unilaterales Handeln (Underdal 1995), der Form von Führerschaft, die dem obengenannten Vorreiter entspricht. Wenn die Problemlösungsorientierung der Außenpolitik untersucht werden soll, ist jedoch die Vorreiterschaft nur ein, wenn auch nicht unerheblicher, Faktor. Da die Vorbildfunktion eines Staates jedoch auch ignoriert werden kann, zeichnet sich Problemlösungsorientierung auch dadurch aus, dass sie den Prozess der internationalen Problemlösung versucht voranzutreiben. Dies heißt nicht immer kooperationsfreundliche Außenpolitik (vgl. hierzu beispielsweise Zürn 1995), sondern nutzt vielmehr das gezeigte Spektrum von Drohen, Ressourcentausch, argumentativem Überzeugen, Bereitstellen von Wissen und der Forcierung eines institutionellen Raumes, der sich für die Evolution einer problemlösungsorientierten Kooperation eignet¹⁷. Die Verfolgung eigener Interessen ohne jegliche Gemeinwohlorientierung kann hingegen nicht als Vorreiterverhalten bezeichnet werden (Malnes 1995: 101). Nicht nur die eigene politische Problemlösung, sondern auch Strategien wie Transfers von Ressourcen in kapazitätsschwache Staaten zeichnen somit einen Vorreiter der internationalen Umweltpolitik aus.

Die Fragestellung nach der Entstehung von Kooperation zur Lösung internationaler Probleme hat die Regimeforschung seit Anfang der 80er Jahre nicht mehr losgelassen. Eine Anzahl signifikanter Variablen zur Erklärung von Regimeentstehung (aber auch -wirkung) konnten herausgearbeitet werden. Machtverteilung zwischen den Staaten; Interdependenz und die Institutionalisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen; Normen, die zwischen den Staaten als anerkannt gelten; ge-

¹⁷ Diese Vorstellung eines Vorreiters deckt sich stark mit dem Konzept der „problem-solving leadership“ von Raino Malnes (Malnes 1995).

teiltes Wissen und die Wirkungskräfte verschiedener Problemfelder gelten als erklärungskräftige Faktoren für das Zustandekommen für Kooperation. Die Regimeforschung, die in den 80er und 90er Jahren eine Stellung der intellektuellen Hegemonie zur Erklärung von Kooperation in den internationalen Beziehungen besaß, wies jedoch auch zentrale Schwachpunkte auf. Zum einen ist dies die aus dem Gegenstand - Kooperation zwischen Staaten - erwachsene Ausblendung nichtstaatlicher Akteure vor allem im innerstaatlichen Politikprozess und anderer subsystemischer Faktoren (Junne 1990, Milner 1992). In diese Lücke stößt die vorliegende Arbeit, ohne sie jedoch vollständig zu schließen, da nicht die Entstehung von Kooperation zur Lösung eines globalen Problems, sondern das außenpolitische Verhalten der Staaten im Rahmen der Kooperation erklärt werden soll. Wie oben bereits angesprochen, soll die zunehmende Vergesellschaftung in ihrer unterschiedlichen Ausprägung als zentrale erklärende Variable in den Mittelpunkt der Analyse gestellt werden. Vergesellschaftung bedeutet hier die zunehmende Partizipation gesellschaftlicher Interessengruppen am außenpolitischen Prozess. Diese Form von Vergesellschaftung von Außenpolitik ist jedoch nur ein Teil eines Prozesses, den wir als Verweltgesellschaftung bezeichnen. Dieser Prozess, auf den im Kapitel 2 noch ausführlicher eingegangen wird, stellt die Diffusion von Akteuren und Handlungsebenen als zentrale Tendenzen in der Entwicklung der internationalen Beziehungen dar, die die Handlungsoptionen der Akteure dieser Beziehungen beeinflussen. Da im Vordergrund dieser Arbeit die Lösung eines „real world“ Problems steht, konzentriert sie sich auf die Auswirkung der Vergesellschaftung auf das Problemlösungsverhalten der Staaten (*governance* Funktion des Regierens). Es wird also nachgefragt, welche Auswirkungen die Verweltgesellschaftung auf das Regieren im Sinne von Lösung gesamtgesellschaftlicher Probleme hat.

1.3. Methodik und Vorgehen

In ihrem mittlerweile in nur fünf Jahren zum Standardwerk gewordenen Buch „Designing Social Inquiry“ beschreiben Gary King, Robert O. Keohane und Sidney Verba das Ziel sozialwissenschaftlichen Arbeitens als das folgende: „The goal is inference. Scientific research is designed to make descriptive or explanatory inferences on the basis of empirical information about the world“ (King/Keohane/Verba 1994: 7). Auch das Ziel dieser Arbeit sind Schlussfolgerungen und zwar kausale (causal inference). Um kausale Schlüsse ziehen zu können, werden Hypothesen entwickelt, die vermutete Aussagen über den Zusammenhang der abhängigen Variable `außenpolitisches Verhalten´ und der unabhängigen Variable `Vergesellschaftung´, die in Kapitel 3 dieser Arbeit näher beschrieben wird. Ziel ist hier nicht der Test der entwickelten Hypothesen gegenüber möglicherweise konkurrierender Hypothesen, sondern deren Plausibilisierung. Im Vorlauf der Hypothesenentwicklung in Kapitel 3 wird jedoch auf andere Varianten der möglichen Erklärung des interessierenden Phänomens eingegangen und deren Stärken und Schwächen, aber auch deren Bezüge zu den in der Arbeit entwickelten Hypothesen aufgezeigt. Die Entwicklung dieser Hypothesen wird in die Forschung der Außenpolitikanalyse eingebettet. Hier wird der Frage nachgegangen, welche Faktoren Außenpolitik beeinflussen. In einer Art Literaturbericht wird vor allem der Forschungsstand aufgearbeitet, der sich mit subsystemischen Faktoren der Erklärung außenpolitischen Verhaltens beschäftigt. Dem liberalen Ansatz von Andrew Moravcsik und dem Ansatz der Umweltaußenpolitik von Volker von Prittwitz wird hier eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt, da sie sich beide auf die Varianz von Außenpolitik mit Bezug auf die Erklärung innerstaatlicher Beziehungsmuster zwischen Staat und Gesellschaft fokussiert haben.

Die Auswahl der Länderstudien richtet sich nach der Varianz der unabhängigen Variable und der Relevanz der Staaten in den internationalen

Verhandlungen. Grundlage dafür ist zum einen die Darstellung des Problemfeldes „Schutz des Weltklimas“. Hierbei stehen die naturwissenschaftlichen Grundlagen und die daraus resultierenden Problemlösungsanforderungen im Vordergrund (Kapitel 4). Auf dieser Basis wird der internationale Verhandlungsprozess nachgezeichnet und herausgefiltert, wie sich die Staaten über die Zeit verhalten haben und wie ihre genauen Positionen zu verschiedenen Verhandlungssachbereichen waren (Kapitel 5). Hierbei wird nach stabilen Auffälligkeiten Ausschau gehalten, um die Beschreibung der abhängigen Variable und deren Varianz zu systematisieren und den obengenannten Kategorien zuzuordnen (Vorreiter – Bremser – Mitläufer). Unter diesen Staaten werden diejenigen ausgewählt, die sich intuitiv auch nach der zu erwartenden entscheidenden erklärenden Variable unterscheiden lassen. Diese Staaten werden im Anschluss eingehender in Bezug auf diese Variable untersucht (Kapitel 6).

Bevor jedoch die Variablen und die Hypothesen näher bestimmt werden, soll der intellektuelle Hintergrund des vorliegenden Projektes im nächsten Kapitel näher beschrieben werden. Hierbei stehen die veränderten Rahmenbedingungen von internationaler Politik und Außenpolitik im Vordergrund, die mit Hilfe des `hessischen´ Weltgesellschaftskonzeptes hergeleitet werden (Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996).

2. Weltgesellschaft als Rahmenbedingung für Politik

2.1. Institutionalisierung – Akteursdiffusion – Ausdifferenzierung der Handlungsebenen

Dass sich die Rahmenbedingungen für die Akteure der internationalen Politik wandeln, scheint eine Binsenweisheit. Dass sich die Disziplin der Internationalen Beziehungen über systematisch zusammenhängende Kategorien (von Theorien ganz zu schweigen) zur Beschreibung und Erklärung dieser Veränderungen nicht einig wird, verwundert ebenso wenig. Die Paradigmen, die die IB-Diskussion prägen - Neorealismus, Institutionalismus und jüngstens auch Konstruktivismus -, tun sich unterschiedlich schwer bzw. fühlen sich nicht zuständig, bestimmte empirische Phänomene zu erfassen. Ein solches Phänomen ist der quantitative (dies allein wäre noch kein Problem) und der qualitative Zuwachs von Nichtregierungsorganisationen in den einzelnen Staaten und auf der Ebene der internationalen Beziehungen, deren Vernetzung untereinander, mit Staaten und internationalen Organisationen. Dieser Zuwachs hat zwar zu einem sprunghaften Anstieg empirischer Arbeiten über deren Einfluss in Verhandlungssystemen geführt¹⁸, konzeptionelle Versuche zur Analyse dieser veränderten grenzüberschreitenden Beziehungen sind jedoch noch die Ausnahme. Diesem Einwand könnte entgegnet werden, dass zahlreiche empirische Phänomene zwar relevante Fragen aufwerfen, den harten Erklärungskern der bislang vorherrschenden Konzepte jedoch weder erweitern noch widerlegen können. Staaten seien, trotz zahlreicher bindender Verregelungen und schwindender Kapazitäten, die zentralen (weil letztentscheidenden) Akteure der internationalen - also *zwischenstaatlichen* - Politik. Gerade aber Arbeiten, die sich mit dem Akteur Staat und dessen Fähigkeit zur Bearbeitung globaler Probleme beschäftigen, müssen meiner Einschätzung nach zumindest den Versuch wagen, die Komplexität des Ge-

¹⁸ Dorsey 1993; Glasgow 1993; Unmüßig 1993; Brukmeier 1994; Gordenker/Weiss 1996; Willets 1996; Altvater et al. 1997; Koch 1997; Take 1997a, 1997b, 1998; Wahl 1998.

genstandes (grenzüberschreitende Beziehungen) aufzubauen und möglichst systematisch zu reduzieren. Dies ist nicht unbedingt ein Aufruf im Sinne Kuhns, ein Paradigma durch ein neues zu ersetzen, sondern der Versuch eine Blickwinkelerweiterung zu wagen, um erste Antworten auf drei grundlegende Fragen zu erhalten: „In welchen Dimensionen, auf welchen Ebenen lassen sich Wandlungsprozesse in den internationalen Beziehungen identifizieren? Welche neuen Steuerungsanforderungen gehen davon aus? Wie gehen die in der Weltgesellschaft agierenden Akteure mit diesen Herausforderungen um?“ (Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996: 6)

In diesem Sinne versteht sich das Konzept der Forschungsgruppe Weltgesellschaft (Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996)¹⁹. Hier wurde der Versuch unternommen, den im alltäglichen wie im wissenschaftlichen Diskurs häufig verwendeten Begriff der Weltgesellschaft für die Analyse zentraler Fragen zu revitalisieren und tauglicher zu machen. Die Neukonzeptionalisierung²⁰ wurde vorgenommen, um zum einen den normativen Anspruch gängiger Konzepte herunterzufahren, ihn solide zu untermauern und ihn von theoretischen Vorentscheidungen zu „befreien“. Zum anderen sollte ein Konzept von Weltgesellschaft entworfen werden, das sich analytisch sauber von dem umgangssprachlichen Begriff der „internationalen Gemeinschaft“ und dem analytischen Begriff der „internationalen Gesellschaft“ (Bull 1977) trennen lässt, ohne jedoch v.a. den Bull'schen Begriff der „international society“ zu ignorieren.

¹⁹ Der Autor dieser Arbeit ist Mitglied der Forschungsgruppe Weltgesellschaft und Mitautor des Konzeptes. Die Forschungsgruppe konstituierte sich durch die finanzielle Unterstützung des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst und wurde bis Mitte 1998 durch die deutsche Forschungsgemeinschaft unterstützt.

²⁰ Natürlich entstand das vorgestellte Konzept nicht im luftleeren Raum. Auf Anknüpfungspunkte an andere Konzepte wird im Folgenden verwiesen. Die kritische Diskussion mit vorliegenden Konzepten wurde an anderer Stelle geleistet (Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996: 7-12).

Anknüpfungspunkt für die Konzeptionalisierung ist zunächst die Unterscheidung von Gesellschaft und Gemeinschaft bei Tönnies und Weber. Für Tönnies ist die Unterscheidung von Gemeinschaft und Gesellschaft auf einen menschlichen Willensdualismus zurückzuführen (Tönnies 1991: 207ff). Der Wesensdualismus bewegt den Menschen zum Handeln aus innerem, unreflektiertem Antrieb, der zu der natürlichen sozialen Ordnung in der Gemeinschaft führt. Die Geschichte zeigt nach Tönnies einen zunehmenden Verlust an Gemeinschaft zugunsten des rechnerischen Kalküls. Dieses rechnerische Kalkül bzw. das künstliche und kalkulierende Handeln zeichnet den menschlichen Kürwillen aus. Der Kürwille führt nun zur Bindung des Menschen in der berechnenden Gesellschaft, die als Spätfolge und Entartung (im Sinne von Verlust an Natürlichkeit und Bindungsintensität) von Gemeinschaft betrachtet werden kann. Ihre pathologischen Züge zeigt diese im Sinne von Tönnies in Gestalt der kapitalistischen Industriegesellschaft (Richter 1992: 28). Gegen die Übertragung des Tönnies'schen Konzepts auf die internationalen Beziehungen (vgl. Buzan 1993), sprechen allerdings zwei wichtige Gründe: die Anbindung des Gemeinschaftsgedankens an einen scheinbar bestehenden Wertezusammenhang, der empirisch nicht nachweisbar ist, und die aus dieser spezifischen Konzeption von Gemeinschaft resultierende negative Besetzung des Gesellschaftsbegriffs.

Die Unterscheidung von Gemeinschaft und Gesellschaft ist von Max Weber weiterentwickelt worden. Weber legt vier verschiedene Handlungsmotive fest. Handeln kann sein: 1) zweckrational (die Mittel des Handelns werden auf die Ziele abgestimmt); 2) wertrational (ethisch oder ästhetisch geleitetes Handeln, also orientiert am Eigenwert des Handelns); 3) affektual (v.a. emotional); 4) traditional (durch eingelernte Gewohnheit). Soziale Beziehungen setzen kein Gemeinschaftsempfinden voraus, sondern manifestieren sich als dem "Sinngehalt nach aufeinander gegenseitig eingestelltes und dadurch orientiertes Sichverhalten mehrerer" (Weber 1980: 13). Nach Weber entstehen soziale Beziehungen auch nicht aus übergeordneten Funktionserfordernissen eines sozialen Systems, sondern durch subjektive Akte, "denen nichts 'Gan-

zes' vorausgesetzt wird" (Bauer 1992: 25). Weber grenzt Gemeinschaft und Gesellschaft wie folgt gegeneinander ab:

„'Vergemeinschaftung' soll eine soziale Beziehung heißen, wenn und soweit die Einstellungen sozialen Handelns - im Einzelfall oder im Durchschnitt oder im reinen Typus - auf subjektiv gefühlter (affektuellem oder traditioneller) Zusammengehörigkeit der Beteiligten beruht. 'Vergesellschaftung' soll eine soziale Beziehung heißen, wenn und soweit die Einstellungen sozialen Handelns auf rational (wert- oder zweckrational) motiviertem Interessenausgleich oder auf ebenso motivierter Interessenverbindung beruht. Vergesellschaftung kann typisch insbesondere (aber nicht: nur) auf rationaler Vereinbarung durch gegenseitige Zusage beruhen. Dann wird das vergesellschaftete Handeln im Rationalitätsfall orientiert: a) wertrational an dem Glauben an die eigene Verbindlichkeit, -b) zweckrational an der Erwartung der Loyalität des Partners" (Weber 1980: 22).

Da es sich hierbei um Idealtypen handelt, sind die meisten Formen realer sozialer Beziehungen Mischformen aus Vergesellschaftung und Vergemeinschaftung. Einer der relativ reinen Formen von Vergesellschaftung ist der Tausch auf dem Markt. Formen von Vergesellschaftung existieren so – nahezu – weltweit als internationale Handelsbeziehungen zwischen Unternehmen und anderen Organisationen (z.B. Gewerkschaften), Individuen – aber auch Staaten, nicht zuletzt als Reaktion auf die weltweiten Wirtschaftsbeziehungen²¹. Ein Gesellschaftszusammenhang entsteht in so umschriebenen sozialen Beziehungen durch die Existenz verbindlicher Regeln und die Erwartung ihrer Einhaltung. Diese Regeln und die Erwartung der Einhaltung durch die Staaten macht Bull zum Kernpunkt seines Konzepts der internationalen Gesellschaft (Bull 1977: 3f), das sich wie folgt vom Begriff des „internationalen Systems“ abgrenzt:

²¹ In diesen Zusammenhang stellt Gantzel seinen Weltgesellschaftsbegriff: „Gemeint ist die Tatsache, daß die Vergesellschaftung, also die funktionsteilige Differenzierung und tauschgesteuerte Verflechtung zwischen den Menschen, immer häufiger und immer ausgreifender ihre ursprünglich territorialstaatlich abgegrenzten Geburts- und Pubertätsräume verläßt und tendenziell erdumspannend wird. Die `Menschenketten´ (Elias), in denen die arbeitsteilig Produzierenden vernetzt sind und Gesellschaft konstituieren, werden immer länger“ (Gantzel 1996: 14).

„By an international society we mean a group of states (or more generally, a group of independent political communities) which not merely form a system, in the sense that the behaviour of each is a necessary factor in the calculation of the others, but also have established by dialogue and consensus common rules and institutions, and recognize their common interest in maintaining these arrangements" (Bull/Watson 1984a: 1).

In der Terminologie von Weber könnte man hier von einer Weiterentwicklung und Rationalisierung der *internationalen Gesellschaft* gegenüber dem *internationalen System* sprechen. Gemeinsame Regeln und Institutionen (Bull 1977: 13) haben die Welt der Staaten verändert, die für Bull wie auch für den traditionellen Realismus und Institutionalismus nach wie vor das entscheidende Analyseumfeld bildet. In der Terminologie von Keohane am Ende des vorigen Jahrzehnts spielen Institutionen²² zwischen den Staaten eine entscheidende Rolle, aber innerhalb der Begriffslogik des internationalen Systems. Dieses internationale System ist nicht nur staaten dominiert, dezentralisiert und multipolar, sondern eben auch institutionalisiert²³ (Keohane 1989: 1). Institutionen rücken in den Mittelpunkt der Analyse von internationaler Politik, nicht nur weil sie einfach vorhanden sind, sondern weil sie auf die Staaten zurückwirken (Keohane 1989:2; Keck 1991: 637). Dieser Institutionalisierungsschub hat sich in den Internationalen Beziehungen hauptsächlich in der Regimeforschung niedergeschlagen. Hierbei stand die Ent-

²² Als Klassiker für die Internationalen Beziehungen kann hier die Definition von Robert O. Keohane gelten. Demnach sind Institutionen: „persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioural roles, constrain activity, and shape expectations“ (Keohane 1989: 3; vgl. hierzu auch Zürn 1992a).

²³ Die Diskussion über die Rolle von Institutionen, Kooperation und Außenpolitik, die vor allem Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre in den Internationalen Beziehungen geführt wurde, wird an dieser Stelle nicht nachgezeichnet. Zum einen weil dieser Wettkampf des neorealistischen und pluralistischen Paradigmas gut dokumentiert wurde (vgl. exemplarisch Zürn 1992a; Baldwin 1993b) und zum anderen weil sich die Positionen angenähert haben und der zunehmende Organisations- und Integrationsschub das neorealistische Paradigma stark in Erklärungsnotstand gebracht hat (Susan Strange: *Wake up Krasner the world has changed!!*). Zudem ist das pluralistische Spektrum der Erklärungskonzepte offener für die Integration zusätzlicher Variablen (bspw. für ideen- und wissensbasierte Ansätze).

stehung dieser Regime und deren Wirkung im Mittelpunkt des Forschungsinteresses²⁴, ohne aber den staatszentrierten Wahrnehmungsraum zu öffnen²⁵. Ein möglichst offenes Konzept von „Weltgesellschaft“ soll genau dies leisten, ohne zugleich, wie dies bei Buzan der Fall ist, ein offeneres Blickfeld erneut mit Scheuklappen zu versehen²⁶.

Die hier im Kontext von Weltgesellschaft vorgenommene Einbeziehung von Akteuren und vergesellschafteten Interaktionsebenen jenseits der zwischenstaatlichen Beziehungen stellt aber keine Neuentdeckung dar, sondern lediglich einen Rückgriff auf schon vorhandene Forschungsstränge, die unter dem Dach eines integrierenden Konzeptes gebündelt und zusammengeführt werden sollen (vgl. Krippendorff 1963; Czempiel 1981, 1994; Risse-Kappen 1995).

Die konzeptionelle Erweiterung durch das vorliegende Weltgesellschaftskonzept ist durch die Beobachtung angeleitet, dass sich nicht nur zwischen den Staaten untereinander Vergesellschaftungstendenzen beobachten lassen (= Bulls' international society). Neben zwi-

²⁴ Vgl.: Krasner 1983a; Keohane 1984, 1989; Grieco 1993a; Baldwin 1993; Efinger et al. 1990; Rittberger 1995.

²⁵ Eine Ausnahme stellt Virginia Haufler dar, die den Regime-Ansatz für das Wirken von NGOs öffnet (Haufler 1995).

²⁶ Die Einbeziehung auch anderer sozialer Akteure in dieses Konzept versuchte Buzan in der Folge durch eine weitere Unterscheidung zu bewerkstelligen, nämlich die zwischen "international society" auf der einen und "world society" (Buzan 1993; identisch mit "world community" bei Brown 1995) auf der anderen Seite. Während "System" und "Gesellschaft" der Ebene der Staatenbeziehungen zugeschrieben wurden ("international society"), sollte durch die bei Bull ausgeklammerte Gemeinschaftsdimension auch die transnationale Ebene erschlossen werden ("world society"). Buzans Zuordnung des Gesellschaftselements zur internationalen und des Gemeinschaftselements zur transnationalen Ebene ist in mehrfacher Hinsicht problematisch: Zum einen wird die Möglichkeit vorab verneint, daß sich auch innerhalb des Staatensystems Vergemeinschaftung vollziehen kann zum anderen wird ein Politikverständnis zugrunde gelegt, demzufolge allein Staaten politische Akteure sein können. Gerade in den grenzüberschreitenden Beziehungen unterscheidet sich die Grundlage, auf der diese Akteure von ihrer Wertallokationskompetenz Gebrauch machen, aber nicht mehr grundsätzlich von der der nichtstaatlichen Akteure (vgl. Czempiels Kritik an Easton (Czempiel 1981: 17f)).

schenstaatlichen Interaktionsformen haben sich vielmehr auf mehreren Ebenen der internationalen Beziehungen Formen der Vergesellschaftung zum einen der Staaten mit nichtstaatlichen Akteuren und zum anderen der nichtstaatlichen Akteure untereinander herausgebildet.

Die erste (innerstaatliche) Ebene der Vergesellschaftung zwischen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren hat Czempiel auf den Begriff der „vergesellschafteten Außenpolitik“ gebracht (Czempiel 1994). Demnach spielt für die Außenpolitik der Staaten immer mehr eine Rolle, dass sich gesellschaftliche Akteure am Entscheidungsprozess beteiligen (Czempiel 1994: 2). Czempiel sieht in dieser Vergesellschaftung von Außenpolitik einen zentralen Faktor zur Erklärung des Strukturwandels der Weltpolitik (Czempiel 1993: 105), da mit der Forderung nach Partizipation immer auch mehr oder minder diffuse Anforderungen an das Verhalten der Staaten im internationalen Umfeld verbunden sind (Czempiel 1993: 105). Die Einsicht, dass gesellschaftliche Interessen für die Formulierung von Außenpolitik von entscheidender Bedeutung sind, kann aber nicht als neu bezeichnet werden. Gerade in den sechziger und siebziger Jahren blühte die Forschung um die `domestic factors` der Außenpolitik und somit die Beschäftigung mit Interessengruppen und deren Einfluss auf die Außenpolitik²⁷. Das Diktum „Ist Außenpolitik *Außenpolitik*?“ von Krippendorff verdeutlicht den Diskussionszusammenhang. Der hauptsächliche Fokus dieser Analysen liegt zumeist auf wirtschaftlichen und militärischen Interessengruppen, gesellschaftlicher Einfluss ist hier der Einfluss von Eliten (Krippendorff 1963: 245f). Gesellschaftliches Interesse an Außenpolitik im Zeichen ihrer Vergesellschaftung bedeutet jedoch nicht nur den Versuch der Durchsetzung von punktuellen Einzelinteressen, sondern ist weiter gefasst: „Es richtet sich auch nach außen und fordert dort eine gerechtere Verteilung der erzeugten Güter. Vor allem richtet es sich nach innen, fordert Mitsprache an Entscheidungen der politischen Systeme, die Berücksichtigung der gesellschaftlichen Interessen in der Außenpolitik“ (Czempiel 1993:

105). Vergesellschaftete Außenpolitik meint somit auch die strukturelle Veränderung des außenpolitischen Entscheidungsprozesses.

Die zweite Form der Vergesellschaftung der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure ist zudem auf der Ebene oberhalb der Nationalstaaten zu beobachten. Eine Möglichkeit, an eine vernachlässigte Forschungstradition wieder anzuknüpfen, besteht in offensichtlichen Bezügen zur Transnationalismusforschung der sechziger Jahre. Schon hier wurde die in unserer Terminologie als Akteursdiffusion bezeichnete Dimension der internationalen Vergesellschaftung unter dem Begriff der "transnationalen Politik" thematisiert (siehe Kaiser 1969), um die staatszentrierte Betrachtung der internationalen Beziehungen zu korrigieren²⁸. Auch Walter Bühl stellte die *transnationale* Qualität der internationalen Beziehungen der *internationalen* Politik gegenüber: „Wissenschaftlich gesehen geht es also darum, aus dem steril gewordenen Nationalstaatsparadigma herauszukommen und einen Bezugsrahmen zu entwickeln, der geeignet ist, die funktionalen Interdependenzen und transnationalen Beziehungen zur Darstellung zu bringen“ (Bühl 1978: 17). Eine adäquate Modellbildung muss die transnationale Qualität der internationalen Beziehungen durch Mehrebenenmodelle berücksichtigen (Bühl 1978: 17). Transnationale Politik meint aber bei weitem mehr als die Internationalisierung der direkten Einflussversuche von gesellschaftlichen Interessengruppen auf andere Staaten bzw. auf internationale Organisationen wie die europäische Union oder die Vereinten Nationen.

²⁷ Vgl. Milbrath 1967; Rosenau 1967; Krippendorff 1963; Czempiel 1979.

²⁸ Die Fixierung der IB an Analysen des Staates in der internationalen Umwelt war damit längst nicht überwunden: „Die damit schon überwunden geglaubte Fixierung auf den formal souveränen Territorialstaat als dem einzig relevanten Akteur in den grenzüberschreitenden Beziehungen hat jedoch ein erstaunliches Beharrungsvermögen bewiesen. In den vergangenen Jahren trugen die Regimeanalyse und die aus ihr hervorgegangene Erforschung internationaler Institutionen nicht unwesentlich zur erneuten Hoffähigkeit einer nun unter rationalistischer Flagge segelnden, handlungstheoretisch angeleiteten, aber in ihrem Kern wiederum staatszentrierten Analyse bei.“ (Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996: 15).

1) Die gestiegene Kommunikation und Institutionalisierung zwischen staatlichen Akteuren, internationalen Organisationen und gesellschaftlichen Akteuren lässt sich in vielen Feldern internationaler Politik beobachten²⁹. Die staatlichen Akteure versuchen sich auch außerhalb ihres territorial verankerten Herrschaftsbereiches die Expertise dieser Akteure zu sichern. So werden bei hochkomplexen Problemlösungsverfahren nicht nur länger die internationale „scientific community“³⁰ oder Wirtschaftsverbände eingebunden, sondern auch andere Akteure wie Entwicklungshilfe- und Umweltschutzgruppen werden aufgefordert, Expertise-Input zu liefern. So werden bestehende Strukturen zwischenstaatlicher Organisation aufgeweicht und neue Normen und Wertorientierungen eingebracht (Litfin 1993: 95). Den Nichtregierungsorganisationen eröffnet sich über diesen Weg natürlich wiederum eine neue (weil internationale) Plattform für die Durchsetzung ihrer Interessen. Diesen nutzen sie für Lobbyismus, für Vermittlungen zwischen staatlichen Delegierten und als Gelegenheit, Allianzen mit strategisch relevanten Akteuren zu schließen³¹ (Take 1998). Die NGOs können durch Einbindung in internationale Organisationen ihren Einfluss steigern, die Staaten

²⁹ Beispiele hierfür sind die Mitarbeit von Nichtregierungsorganisationen im ECOSOC, in der London Dumping Conference, beim Weltsozialgipfel 1994, um nur einige Beispiele zu nennen. Formelle Anhörungsrechte genießen NGOs beispielsweise bei den Verhandlungen des Intergovernmental Negotiating Committees for a Framework Convention on Climate Change.

³⁰ Die Diskussion um die Rolle der „scientific community“ verdeutlicht die steigende Bedeutung von Wissenschaftlern und Wissenschaftsgemeinschaften, die gerade in der internationalen Umweltpolitik Einfluss auf die Problemlösung nehmen (Haas 1989, Breitmeier 1996). In der internationalen Klimapolitik ist hierbei das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) zu nennen, das 1988 auf Vorschlag der UN-Vollversammlung eingerichtet wurde und die wissenschaftliche Grundlage für die internationalen Verhandlungen, die Klimarahmenkonvention und die ergänzenden Protokolle erarbeitete. Gerade in der Klimapolitik muss die wissenschaftliche Expertise als starker Einflussfaktor auf die Problemlösungsprozesse betrachtet werden (Loske 1996: 38; Boehmer-Christiansen 1994; Rowlands 1995: 65ff).

³¹ Im Bereich der internationalen Klimapolitik bestehen solche Allianzen beispielsweise zwischen der in den Vereinigten Staaten angesiedelten, aber international agierenden Global Climate Coalition (eine Lobbying-NGO der gegen Klimaschutz eingestellten Industrien) und verschiedenen OPEC-Ländern, die sich ebenfalls vehement gegen internationale Vereinbarungen zum Schutz des Weltklimas einsetzen. Die Global Climate Coalition liefert hierzu die eigenfinanzierte Expertise, die OPEC-Staaten die Möglichkeit der Stimmverweigerung in den Verhandlungen des International Negotiation Committees.

können sie dazu benutzen, ihre Verhandlungsergebnisse zu legitimieren. So fordert auch die Agenda 21 eine stärkere Partizipation von NGOs in die Organisationsstruktur der Vereinten Nationen:

„With a view to strengthening the role of non-governmental organizations as social partners, the United Nations system and governments should initiate a process, in consultation with non-governmental organizations, to review formal procedures and mechanisms for the involvement of these organizations at all levels from policy-making and decision-making to implementation“ (United Nations Document A/Conf.151/4 (Part III), para. 27.6., zu finden unter BMU 1992)³²

2) Um ihre eigenen bzw. ihre zivilgesellschaftlichen Interessen besser durchzusetzen und Ressourcen wie Personal, Finanzmittel und Expertise zu bündeln, haben die Nichtregierungsorganisationen wiederum internationale Akteure gebildet und sich zudem in internationalen Netzwerken zusammengeschlossen (Walk/Brunnengräber 1998). Durch diese Maßnahmen sind die Nichtregierungsorganisationen nicht mehr auf einzelne Regierungen angewiesen, durch die sie ihren Einfluss geltend machen können, sondern können versuchen, in anderen Staaten zu intervenieren bzw. gleich die internationale Ebene für ihre Ziele nutzen. Ellen Dorsey weist hier auf transnational social movements hin, die auf zwei verschiedene Arten der Einflussnahme zurückgreifen: „Targeting the State“ durch Kontrolle und die Mobilisierung der Öffentlichkeit; „Transcending the State“ durch die Umgehung der Staaten als Ansprechpartner, die Veränderung von politischen Prozessen und die Allianzen mit substaatlichen Akteuren unter Ausschluss des Staates (Dorsey 1993: 247ff). Transnationale Politik meint im Sinne des vorliegenden Weltgesellschaftskonzeptes aber nicht nur die Loslösung der NGOs von dem Staat, in dem sie „beheimatet“ sind, sondern generell den Versuch, sich Einfluss auf den unterschiedlichen Ebenen der inter-

³² Die Agenda 21 liegt auch in der deutschen Übersetzung vor (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit o.D.). Hier befindet sich die zitierte Stelle auf Seite 228 im Kapitel 27.6 der Agenda 21, die die Stärkung der Rolle der nichtstaatlichen Organisationen als Partner für eine nachhaltige Entwicklung zum Thema hat.

nationalen Beziehungen ohne den Transmissionsriemen Staat zu verschaffen (Take 1997a);

3) Durch die Arbeit der unterschiedlichsten NGOs auf nationaler und internationaler Ebene kann sich über die Zeit eine kritische Öffentlichkeit ausbilden, die nicht mehr territorial sondern an konkreten Problemen ausgerichtet und organisiert ist (Wapner 1995: 333). Der Versuch bzw. die Strategie der Nichtregierungsorganisationen, die Öffentlichkeit über die Massenmedien und durch Aufklärungsarbeit zu beeinflussen bzw. zu sozialisieren, wird nun auch auf der internationalen Ebene angewandt: „They do so by manipulating governing structures of global civil society“ (Wapner 1995: 320). Die Entstehung von transsektoralen und funktional organisierten Öffentlichkeiten stellt eine Handlungsebene dar, die in der Folge der Ausbreitung internationaler Medien, globalisierter Problemlagen und der Globalisierung der Akteure aus dem zivilgesellschaftlichen Sektor entstanden ist.

Zusammenfassend lassen sich dem Konzept von „Weltgesellschaft“ als einem komplexen Gesamtzusammenhang grenzüberschreitender Beziehungen die in Schaubild 1 beschriebenen Schritte der Komplexitätssteigerung zuschreiben. Diese Entwicklungen ersetzen sich hierbei nicht, sondern sind als Ergänzung zu verstehen. Das Konzept der Weltgesellschaft wäre jedoch falsch verstanden, wenn man es als Versuch der Ablösung einer staats- durch eine rein gesellschaftszentrierte Sichtweise interpretieren würde.

Schaubild 1: Internationales System – Internationale Gesellschaft – Weltgesellschaft

Internationales System	Verflechtung und Interaktion
Internationale Gesellschaft	zusätzlich: institutionalisierte kollektive Verhaltensregelung zwischen Staaten, die sich rational auf gemeinsame Interessen stützen. Durch die Intensivierung der Staatenbeziehungen mit dem gemeinsamen Ziel, den politischen Organisationsgrad des internationalen Systems durch die Herausbildung von Normen und Institutionen zu erhöhen (z.B. global governance, internationale Regime), konstituiert sich "international society". In diesem Sinne beginnt Vergesellschaftung jenseits des Selbsthilfesystems.
Weltgesellschaft	zusätzlich: Diffusion von Akteuren und Ausdifferenzierung von Handlungsebenen im Sinne einer Komplexitätssteigerung unter Fortbestand der staatlichen Akteure; damit wird die transnationale Dimension von Weltgesellschaft als grenzüberschreitender Gesellschaftsbildung auch zwischen nichtstaatlichen Akteuren erschlossen.

Quelle: Forschungsgruppe Weltgesellschaft, 1996

2.2. Globalisierung, Regieren und Verweltgesellschaftung

Die Triebkraft für die Herausbildung einer Weltgesellschaft ist die Globalisierung. Unter Globalisierung versteht mittlerweile jeder etwas, jeder etwas anderes³³. Einigkeit herrscht in der Diskussion zumindest über den Prozesscharakter – Globalisierung als Prozess, der neue transnationale Bindungen und Räume schafft (Beck 1997: 30). Die Londoner Forschungsgruppe um David Held versucht einen Globalisierungsbe-

³³ Dies ist nicht der Platz, die umfangreiche Globalisierungsdiskussion mit allen ihren Überschneidungen, Unzulänglichkeiten und wertvollen Erkenntnissen nachzuzeichnen. Einen „interessanten“ Überblick über die erwähnten Diskussionspunkte bietet jedoch Ulrich Beck in seiner Reihe innerhalb der Edition Zweiter Moderne bei Suhrkamp (Beck 1997, 1998a, 1998b). Auch Beck und seine zahlreichen prominenten Autoren haben gewisse Schwierigkeiten, den Globalisierungsbegriff zu fassen sowie Ursachen und Wirkungen zu trennen.

griff zu etablieren, der zwischen den Thesen der >Hyper-Globalisierung< und den Thesen der Globalisierungsskeptiker eine Mittelposition einnimmt (Perratron et al. 1998: 135)³⁴: „Wir betrachten Globalisierung als einen historischen Prozess, in dessen Verlauf die Netzwerke und Systeme gesellschaftlicher Beziehungen sich räumlich ausdehnen und die menschlichen Verhaltensweisen, Aktivitäten sowie die Ausübung gesellschaftlicher Macht transkontinentalen (oder interregionalen) Charakter annehmen“ (Perratron et al 1998: 136). Dieser Begriff deckt sich mit dem der Globalisierungsgruppe um Michael Zürn in Bremen, der jedoch den Begriff der Denationalisierung in den Mittelpunkt stellt³⁵ (Zürn 1998: 299). Globalisierung meine zudem keine Situation oder eine lineare Entwicklung, sondern „betont vielmehr dessen Multi-Dimensionalität, dessen Ausdehnung auf alle gesellschaftlichen Bereiche - Wirtschaft, Politik, Gesetzgebung, Kultur, Militär und Technologie - und Handlungsfelder, etwa die Umwelt“ (Perratron et al. 1998: 137). Die Institutionalisierung der internationalen Beziehungen als ein Merkmal der Verweltgesellschaftung ist in diesem Verständnis Folge der Globalisierung der Ökonomie oder der globalisierten Umweltprobleme, auf der anderen Seite aber eine Fortführung der Globalisierung von Politik (Brock 1998: 41). Auch die Akteursdiffusion und die Herausbildung von neuen Handlungsebenen können in diesem (dialektischen) Verhältnis gesehen werden: die Entstehung von internationalen Nichtregierungsorganisationen geht in erster Linie darauf zurück, dass die Regierungen globale Probleme nicht lösen konnten oder wollten und es somit zu einem sprunghaften Anstieg von Nichtregierungsorganisationen auf allen Ebenen der Politik kam. Die Arbeit der Nichtregierungsorganisationen und anderer privater Organisationen verstärkt jedoch die

³⁴ Für die >Hyper-Globalisierungsthese<, nach der schon überall integrierte globale Märkte, globale Angebote und Nachfrage herrschen, siehe Ohmae 1992 und Reich 1993, für die Globalisierungsskeptiker siehe Hirst/Thompson 1996. Diese Positionen werden bei Perratron et al. auf den Seiten 135ff zusammengefasst und kritisch kommentiert.

³⁵ Transaktionen in den Bereichen Wirtschaft, Ökologie, Kultur und Sicherheit über die Grenzen des klassischen Nationalstaates hinweg werden hier als Denationalisierung bezeichnet (Zürn 1998a: 299).

Globalisierung durch die Ausbreitung bestimmter Wertvorstellungen (Faber 1998: 305ff).

Was aber bedeuten die Globalisierung und die angesprochenen Strukturveränderungen der internationalen Beziehungen auf dem Weg in die Weltgesellschaft für die Politik? Machen also die Institutionalisierung internationaler Politik, die Ausdifferenzierung der Handlungsebenen und die Diffusion der Akteure einen Unterschied für das Regieren und die Problemlösungsfähigkeit?³⁶

Die genannten strukturellen Veränderungen der internationalen Beziehungen geben Anlass, sich über „das Regieren“ als Lösung gesamtgesellschaftlicher Probleme in zweifacher Hinsicht Gedanken zu machen. Ist es erstens noch möglich, dass ein politisches System oder eine Regierung alleinverantwortlich *ihr* Staatsgebiet regieren kann (Regieren *in* einer globalisierten Welt), wenn wir einen Prozess der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Globalisierung beobachten, der die Grenzen zwischen „Innen“ und „Außen“ aufhebt, also dafür sorgt, dass Wirtschafts-, Politik,- und Gesellschaftsräume immer weniger deckungsgleich sind (Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996: 12; Albert et al. 1996). Dieser Prozess der Entgrenzung (Albert/Brock 1995: 9ff) schlägt sich darin nieder,

„dass nationale Politiken immer weniger dazu in der Lage sind, gewünschte gesellschaftliche Zustände herbeizuführen. Die staatliche Steuerungsfähigkeit hat in den Problemfeldern deutlich abgenommen, in denen die Gültigkeitsreichweite der nationalstaatlichen Regelungen die Grenzen der realen Handlungszusammenhänge unterschreitet (Zürn 1996: 32).

³⁶ Im Mittelpunkt dieser Analyse stehen die Problemlösungskapazitäten der „entwickelten“ liberaldemokratischen Industrienationen, da diese in besonderer Weise in weltgesellschaftliche Zusammenhänge (z.B. Institutionalisierung der Handelsbeziehungen) eingebunden sind und zudem auch zumeist der Adressat der Ansprüche der an Bedeutung gewinnenden, gesellschaftlichen Akteure sind.

Zweitens, ist es bei dem gebotenen `Regeln´ von Problemen auf der internationalen Ebene noch möglich, von Regieren zu sprechen, kann also ein Begriff von Regieren entwickelt werden, der nicht unmittelbar an die Existenz einer (Welt)Regierung und damit an ein hierarchisch verfasstes politisches System gebunden ist? (Regieren *einer* globalisierten Welt)“

2.3. Regieren *einer* globalisierten Welt(gesellschaft)

Diese beiden Fragen knüpfen an die Debatten der 50er an, die sich unter dem Titel „The Rise and Fall of the Territorial State“ von John Herz nahezu subsumieren lassen. Die Kernaussage von Herz (1974: 73) lautete: Da der Staat als Territorialstaat im Kernwaffenzeitalter nicht für die Sicherheit seines Territoriums sorgen kann, sollte er durch ein System kollektiver Sicherheit ersetzt werden. Die mit Atomwaffen am Ende des zweiten Weltkriegs verbundenen Schrecken und die jungen Erfahrungen mit internationalen Organisationen führten zu einer Hochbewertung kollektiver Zusammenschlüsse - der Sicherheitsverlust sollte durch die Abtretung von Souveränität abgedeckt werden. Mit Beck lässt sich ein weiteres Globalisierungsproblem zuspitzen, das nach kollektiver Bearbeitung verlangt: im Gefolge des Globalisierungsschubes entstehen Risiken durch nicht mehr versicherbare globale Gefahren, „welche sich weder räumlich, noch zeitlich, noch sozial eingrenzen lassen“ (Beck 1995: 13). Beck geht davon aus, dass mit der globalen Durchsetzung industrieller kapitalistischer Verfahrens- und Produktionsweisen und ihrer Weiterentwicklung in der Moderne³⁷ die gesellschaftliche Produktion von Reichtum systematisch mit der gesellschaftlichen Produktion von Risiken einhergeht (Beck 1986: 25). Dies gilt zum einen für staatlich verfasste Gesellschaften, zum anderen aber auch für die Ebene der internationalen Beziehungen. Die von Beck beschriebenen Risiken sind vor allem die Auswirkungen der fortschreitenden Zerstörung der natürlichen Umwelt. Als weitere Risiken werden die Herstellung und Proliferation von Massenvernichtungswaffen und die Armut

weiter Teile der Menschheit angesehen. Während die Erzeugung dieser Probleme – vor allem der globalen Umweltprobleme – regional lokalisiert werden kann, sind so gut wie alle Teile der Erde von den Folgen der Umweltprobleme, wie der Zerstörung der Ozonschicht und des anthropogenen Treibhauseffekts, betroffen. Weltgesellschaft trägt somit auch Züge von Risikogesellschaft. Gerade die Arbeit der Nichtregierungsorganisationen hat dieses Bewusstsein in die öffentlichen Diskurse eingebracht und international transportiert.

Wie kann aber eine Welt voller globaler Probleme regiert werden? Wenn der Begriff des Regierens an die Existenz von Regierung und Staat gebunden wird, bleibt als Regierungsform nur der Weltstaat bzw. die Weltförderung übrig. Dies wäre dann gleichzusetzen mit der „Umwandlung der internationalen Beziehungen in ein der Konstruktion des neuzeitlichen Staates analoges hierarchisch aufgebautes Herrschaftssystem“ (Kohler-Koch 1993: 111). Kohler-Koch weist zurecht darauf hin, dass dies als unrealistisch bzw. auch nicht wünschenswert gilt (ebd.). Die Regimeforschung gibt hingegen die populärste Antwort auf die Frage nach Formen des Regierens ohne Weltregierung. Internationale Regime können zur Steuerung der internationalen Politik beitragen, indem sie die Transaktionskosten der Kooperation senken, ein Set von Verhaltensprinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren bereitstellen, an denen sich die Akteure in einem Politikfeld orientieren können und somit das Verhalten der anderen Akteure berechenbarer machen, Kommunikation routinisieren also Erwartungssicherheit erhöhen (vgl., Efinger et al. 1990, Keohane 1984, Rittberger 1995). Internationale Regime entstehen jedoch nicht automatisch als Reflex auf grenzüberschreitende Probleme, sondern sind an bestimmte Vorbedingungen gebunden, wie zum Beispiel gegenseitige Interessen oder die Erwartung der Staaten, einen potenziellen Vorteil aus der Kooperation

³⁷ Zur Dialektik zwischen Modernisierung und Globalisierung siehe Smith 1992.

zu erhalten³⁸. Wie auch immer: Regime dienen der Steuerung internationaler Politik, sind aber „zweifelsohne das Produkt von Regieren“ (Kohler-Koch 1993: 125). Die Entstehung internationaler Regime, internationaler Kooperation und politischer Koordination hängt somit vom Verhalten der Staaten auf internationaler Ebene ab. Das Verhalten der Staaten kann jedoch nicht `naiv` damit beschrieben werden, ausschließlich gesamtgesellschaftlich relevante Probleme zu lösen, sondern muss mit dem strategischen Interesse zur Autonomiesicherung verbunden werden. Regieren hat somit zumindest zwei Logiken bzw. zwei Spielarten: 1) In der ersten Spielart sind die Staaten in erster Linie von der Gesellschaft autonome politisch administrative Systeme - *government*, also Regierungen, die über spezifische Ressourcen verfügen (Gewaltmonopol). Staaten versuchen in diesem eher realistischen Verständnis ihre Autonomie nach innen und nach außen auszubauen, um ihren Handlungsspielraum und ihre Unabhängigkeit nicht zu verlieren; 2) In einer zweiten Spielart des Regierens, „(...) definiert sich der Staat vielmehr durch seine Steuerungsfähigkeit (...)“ (Zürn 1996: 30). In diesem Verständnis - *governance* - übernimmt er bestimmte Funktionen für die Gesellschaft (Sicherheit, Distribution etc.). In dieser eher pluralistischen Dimension von Staatlichkeit strebt der Staat nicht in erster Linie nach Autonomiegewinnen, sondern legitimiert sich durch das Lösen gesamtgesellschaftlicher Probleme. Die Definition dieser Probleme erfolgt nicht „staatsgesteuert“, sondern ist ein Ergebnis gesamtgesellschaftlicher Aushandlungsprozesse (Wolf 1996: 14).

In der politikwissenschaftlichen Teildisziplin der Internationalen Beziehungen war die Einsicht schon vor der explodierenden Globalisierungsdiskussion verbreitet, dass Staaten Güter in den Sachbereichen Sicherheit, Herrschaft und Wohlfahrt nur in Kooperation mit anderen Staaten bereitstellen können. Die Reaktion der „hilflosen“ Staaten auf

³⁸ Hier ist jedoch nicht der Platz die gesamten Erklärungsfaktoren der Regimeentstehung nochmals zu rezipieren, weil zum Thema sehr gute theoretische und empirische Studien vorliegen.

den Globalisierungsschub seit den 70er³⁹ Jahren war die Einbindung in die verschiedensten Kooperationsstrukturen, soll heißen in internationale Regime oder in internationale Organisationen wie beispielsweise die Europäische Union. Der Bedeutungsverlust der Staaten hat in dieser Perspektive auf den ersten Blick zwei Seiten: 1) einen zunehmenden Problemhaushalt durch die Globalisierung und 2) einen Autonomie- und Souveränitätsverlust durch die Einbindung in internationale Organisation, also durch die Vergesellschaftung der Staaten untereinander. Scharpf verdeutlicht dies:

„Wenn die Politik überhaupt noch zur effektiven Lösung innergesellschaftlicher und globaler Probleme beitragen kann, dann kaum noch durch souveräne Entscheidungen, sondern vor allem durch die Mitwirkung in pluralistischen, korporatistischen und intergouvernementalen Verhandlungssystemen, in transnationalen Regime und in internationalen Organisationen. Dieser Sachverhalt ist kaum noch umstritten und muss hier nicht von neuem plausibilisiert werden“ (Scharpf 1993: 165).

Politik scheint in diesem Verständnis aus den Parlamenten und Regierungen zunehmend in innerstaatliche, trans- und internationale Verhandlungssysteme verlagert zu werden. Michael Zürn benennt diesen (dreistufigen) Prozess „ungleichzeitige Denationalisierung“: 1) Die nationalstaatlichen Akteure verlieren im Zuge der Globalisierung zunehmend ihre Handlungsfähigkeit, 2) sie errichten zur Erhöhung ihrer Handlungsfähigkeit internationale Regime und Organisationen, um Politik an die Grenzen sozialer Handlungszusammenhänge anzupassen. 3) Angepasst wird aber nicht die demokratische Kontrolle (Zürn 1996: 33)⁴⁰. Zudem scheint sich zu zeigen, dass der Prozess der Rückgewin-

³⁹ Zu den Schwierigkeiten, die Globalisierung zeitlich einzuordnen, siehe Pieterse 1998: 87.

⁴⁰ Der Prozess der Europäischen Einigung läßt sich in diesem Zusammenhang aber auch als beabsichtigte Entdemokratisierung interpretieren, durch die sich staatliche Akteure Autonomiegewinne gegenüber ihrer Gesellschaft versprechen (Wolf 1999; Zürn 1996: 34; Moravcsik 1993a: 507). Hier zeigt sich zum einen, daß Autonomieverluste nicht nur durch die Internationalisierung von Politik entstehen, sondern auch durch die steigende Beteiligung gesellschaftsweltlicher Akteure am außenpolitischen Prozess.

nung staatlicher Problemlösungskompetenz und die Entwicklung demokratischer Kontrolle eng miteinander verknüpft sind (Scharpf 1993). In diesen Zusammenhang muss man die Diskussion um das Staatsversagen stellen, auf deren Grundlage Diagnose und Behandlung gelingen können. So haben sich die Demokratien unter den Nationalstaaten als äußerst hartnäckig erwiesen (Weißmann 1993) und gelten noch immer als (alternativlose?⁴¹) Institution zur Wahrung von gesellschaftlicher Sicherheit und Freiheit, da auf absehbare Zeit oberhalb der Ebene des Nationalstaates keine demokratische Legitimität erwartet werden kann (Dahrendorf 1994: 760; Scharpf 1993: 165). Zudem scheinen nur die Nationalstaaten genügend Kapazitäten zu besitzen, um die zur Lösung globaler Probleme nötigen Güter bereitzustellen bzw. diese einzufordern. So folgert Smith: „Equally, it can be argued almost in the same breath both that the state is being or has been weakened by the changes relating to globalization, and that it has been strengthened by precisely those changes“ (Smith 1992: 256). Dies gilt zwar in so gut wie allen Politikfeldern, wird aber gerade in der internationalen Umweltpolitik besonders deutlich. Karen Litfin bringt die Notwendigkeit auf den Punkt, sich mit Staaten und nichtstaatlichen Akteuren in der internationalen Umweltpolitik zu beschäftigen:

„Only the state has the human and financial resources to mount the large-scale scientific and technical projects for detecting, monitoring, and preserving the global environment. Only the state, standing at the intersection of domestic and international politics, has sufficient authority, political legitimacy, and territorial control to influence the myriad causal agents of environmental deterioration. Thus, global ecological problems can be expected to bolster the power and legitimacy of the state in new ways“ (Litfin 1993: 95).

Litfin weiter: „In particular, scientists and social movements have investigated virtually all existing international environmental agreements, and in many cases were the key actors in their negotiation, implementation, and monitoring“. (Litfin 1993: 95). Auch (oder gerade) in der internatio-

⁴¹ Vgl. den Standpunkt von Hannah Arendt (Arendt 1955).

nenalen Umweltpolitik sind die Staaten nicht fähig, die notwendige Problembearbeitung zu betreiben. Eine Problembearbeitung ohne die Staaten scheint aber noch weniger vorstellbar, zumal ja gerade die Staaten eine notwendige Internationalisierung von Politik vorantreiben müssen (Gärtner 1993: 132). Birgit Mahnkopf weist jedoch zurecht darauf hin, dass nicht alle Probleme der Globalisierung einfach durch neue Formen von internationaler Politik aufgefangen werden können, da auch die Staatlichkeit selbst substantiellen Änderungen unterliegt und kaum klar wird, für welche Teile der Gesellschaft bestimmte Probleme relevant sind und wer von bestimmten Problemen betroffen ist: „Die Tendenz der Globalisierung bewirkt eine Erosion jener Kongruenz von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsmacht, welche den Nationalstaat definiert“ (Mahnkopf 1998: 56).

Die Unabhängigkeit der Regierungen im „government-Verständnis“ galt als zentrale Bedingung für Steuerungsfähigkeit und Machterhalt (Zürn 1996: 30). Diese Autonomie muss unter weltgesellschaftlichen Bedingungen zumindest als gefährdet angesehen werden. In erster Linie geschieht dies nicht durch die internationale Kooperation, sondern durch die Vergesellschaftung der Politik durch Akteure der innerstaatlichen Sphäre, die ihre Anliegen nicht nur direkt an die politischen Entscheidungsträger herantragen, also klassische Lobbyingfunktion für `Clubinteressen` haben, sondern bestimmte `öffentliche` Interessen vertreten bzw. versuchen, bestimmte Interessen durch deren Implementierung in öffentliche Diskurse mehrheitsfähig zu machen. Die weltgesellschaftlichen Bedingungen haben zudem den Effekt, dass der Handlungsspielraum der staatlichen Akteure eingeschränkt wird. Dies geschieht zum einen durch *eingegangene Verpflichtungen zur Regeleinhaltung zwischen den Staaten untereinander und der Staaten mit internationalen Organisationen*. Schon heute sind in vielen Feldern der internationalen Politik Regeln etabliert, vor deren Verletzung Staaten in vielen Fällen zurückschrecken (bspw.: das Völkerrecht). Beispiele für solche Regeln sind internationale Regime wie das GATT-Regime, das NPT-Regime und viele andere. Obwohl internationale Regime teilweise über keinen

restriktiven Sanktionsmechanismus verfügen, dienen sie der Stabilisierung von Verhaltenserwartungen für die beteiligten Staaten. Eine Kontrollfunktion wird ebenfalls von internationalen Organisationen wahrgenommen. Gerade in jüngster Zeit dient der jährliche Wirtschaftsbericht der OECD als Argumentationshilfe für oder gegen nationale politische Programme. In seinem Wirtschaftsbericht 1997 rügt die OECD die `überfällige´ Senkung der Lohnnebenkosten in der Bundesrepublik an, mahnt aber auch zugleich die Tarifpartner für die überzogene Verfolgung von Partikularinteressen. Internationale Organisationen versuchen hier also nicht nur Einfluss auf Staaten, sondern auch auf innerstaatliche Akteure zu nehmen.

Nicht zuletzt die Kontrollfunktion nichtstaatlicher Akteure auf der internationalen Ebene (amnesty international oder greenpeace) erhöht die Entdeckungswahrscheinlichkeit dieser Regelverletzungen (Take 1997a). Die Einhaltung bzw. Umsetzung einmal eingegangener Verpflichtungen werden von Nichtregierungsorganisationen ständig überwacht, gegebenenfalls über Veröffentlichung und die Benutzung des Rechtsweges auch sanktioniert.

Internationale Vereinbarungen bzw. internationale Organisationen dienen den Staaten andererseits aber auch als Legitimationsgrundlage, um Veränderungen, die aus dem gesellschaftlichen Umfeld gefordert werden, abzublocken bzw. bestimmte politische Programme auch gegen das gesellschaftliche Umfeld durchzusetzen. Die Staaten, verstanden als *government*, müssen versuchen, diese Partizipationsanforderungen zu handhaben, Autonomieverluste also entweder produktiv zu nutzen oder über intergouvernementale Selbstbindung Autonomiegewinne gegenüber gesellschaftlichen Herausforderungen zu erzielen (Wolf 1996: 4). In diesem Verständnis hätte dann die Institutionalisierung internationaler Politik eine Ausweitung des Handlungsspielraumes zur Folge. Die Beseitigung eines Demokratiedefizits internationaler

Strukturen kann von den Staaten unter diesem Blickwinkel gar nicht gewünscht sein (Wolf 1996: 3f).

Auch das Problemlösen – *governance* – folgt unter weltgesellschaftlichen Bedingungen einer veränderten Logik. Zum einen müssen die Interessen mehrerer staatlicher und nichtstaatlicher Akteure berücksichtigt werden – staatliche Expertisen stehen immer häufiger Expertisen von Nichtregierungsorganisationen gegenüber – immer häufiger strukturieren diese nichtstaatliche Expertisen die gesellschaftliche Wirklichkeit der Politik. Tendenziell führt dies auch zu einer Vergrößerung und Ausdifferenzierung staatlicher Problemhaushalte, da diese Forderungen durch öffentliche Aufmerksamkeit und Medienberichterstattung sowie durch die Arbeit der NGOs effektiv unterstützt werden. Dies kann für Greenpeace, aber auch für den ADAC gelten⁴². Zu dieser Diffusion von Akteuren und der Ausdifferenzierung von Handlungsebenen hat der Globalisierungsschub den Problemhaushalt der Staaten zusätzlich angehäuft. Nicht nur die Verschärfung der klassischen Güterzuweisungsprobleme (z.B. Sozialpolitik) sind hier die Folge, sondern neue Probleme, die sich aus der Technisierung und deren globaler Ausbreitung ergeben, stellen die Regierungen vor Regelungsprobleme. Beispielsweise lassen sich hier Regelungsprobleme identifizieren, die durch die Entstofflichung der Weltwirtschaft entstehen und in der Folge den Zugriff der Staaten auf Kapitalströme immer schwerer machen (Neyer 1996).

Die in die Diskussion eingebrachte Form internationaler Politik, die angemessen scheint globale Probleme zu lösen – und über internationale

⁴² Als gesellschaftliche Akteure gelten prinzipiell alle Akteure, die nicht als Mitglieder politischer Systeme gelten. Als Nichtregierungsorganisationen gelten, allgemeinen Definitionen folgend, nur Non-profit-gruppen. In dieser Arbeit wird auf eine Wertung bezüglich der Arbeit gesellschaftlicher Akteure, v.a. aber der NGOs verzichtet, dadurch auch auf das Urteil, ob NGOs die Protagonisten einer aufkommenden Zivilgesellschaft sind oder nicht. (Take 1997a; Schmidt/Take 1997).

Regime als zwischenstaatliche Regelungsinstanzen hinausgeht⁴³ – ist die Global Governance-Architektur. Hier soll es nicht darum gehen, Regieren oberhalb des Nationalstaates als konsensuale Selbstregulierung zu begreifen, denn dafür fehlen bestimmte Voraussetzungen wie ein gemeinsames Wertebewusstsein (Kohler-Koch 1993: 133ff). Global Governance meint zunächst einmal, „dass sich bei Globalisierung der Probleme auch `die´ Politik globalisieren muss“ (Varwick 1998; 56). Global Governance meint jedoch nicht Global Government⁴⁴, sondern vielmehr eine Netzworkebildung von der lokalen bis zur globalen Ebene, auf der die verschiedenen Organisationen planend, entscheidend und umsetzend eingebunden werden. Bei den meisten Autoren der Global Governance Diskussion spielen eine Weltregierung bzw. zentrale Entscheidungszentren keine Rolle mehr – für Oran Young sind diese Debatten (z.B. über die Chancen einer Weltregierung) generell unproduktiv und rauben die Zeit für effektive und mögliche Formen des Problemmanagements (Young 1994: 16). Für Young bedeutet Regieren:

„At the most general level, governance involves the establishment and operation of social institutions (in the sense of rules of the game that serve to define social practices, assign roles, and guide interactions among the occupants of these roles) capable of resolving conflicts, facilitating cooperation, or, more generally, alleviating collective-action problems in a world of interdependent actors“ (Young 1994: 15).

Die Akteure ergeben sich hier durch die Relevanz im Politikfeld (Young 1994: 186). Zu einer effektiven Form von Global Governance müssen die Nationalstaaten ihre Souveränität neu definieren, die ja sowieso „durch die Globalisierungsprozesse unterminiert wird. Global Governance verlangt die Akzeptanz geteilter Souveränitäten durch Übertra-

⁴³ Wobei zu beachten bleibt, dass die Begriffsbesetzung von *governance* durch Rosenau dem zwischenstaatlichen Kooperationmodus stark verhaftet bleibt. Die Abgrenzung von internationalen Regimen erfolgt über die Reichweite von *governance*, die über ein Problemfeld hinausgeht, um somit die internationale Systemumwelt als solche zu verändern (Rosenau 1992).

⁴⁴ Dies drückt sich exemplarisch bei Rosenau/Czempiel aus: `Governance without Government´ (Rosenau/Czempiel 1992).

gung von Handlungskompetenzen auf lokale, regionale und globale Organisationen zur Lösung von Problemen, die Nationalstaaten nicht mehr im Alleingang lösen können“ (Messner/Nuscheler 1996: 4). Global Governance ist also zum einen die Forderung nach einem bestimmten Politikmodell, zum anderen aber die ex-post Beschreibung der tatsächlichen Entwicklungen der internationalen Beziehungen (Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996). Eine weitere Umsetzung, vor allem die zusätzliche Abgabe von Souveränität, muss jedoch kritisch angesehen werden und kann wohl kaum nach einem Masterplan pauschal umgesetzt werden (Varwick 1998: 58). Zudem scheint das Konzept von überhöhten Erwartungen an die Konsensfähigkeit und Ressourcen der Akteure auszugehen, wie Dieter Senghaas zurecht anmerkt⁴⁵ (Senghaas 1993: 247).

2.4. Regieren *in* einer globalisierten Welt

2.4.1. Vom souveränen zum vernetzten Staat

Die Diskussion der späten 70er und frühen 80er Jahre um die Unregierbarkeit des modernen Staates war weit weniger von Aspekten militärischer Sicherheit geprägt, sondern ging davon aus, „dass die Folgeprobleme ökonomischer, sozialer, ökologischer und kultureller Veränderungen angesichts stagnierender Ressourcen den Staat zu überfordern drohten“ (Hesse/Benz 1990: 11). Diese Krise lässt sich so auch als Krise der kapitalistischen Moderne interpretieren (Wehling 1992: 203). Der Staat, als legitimierende und natürlich immer noch mit starken Ressourcen ausgestattete Handlungseinheit, schien nunmehr „indispensable and inadequate“ (Deutsch 1980: 3). Die Disziplin der Internationalen Beziehungen und die der Analyse Politischer Systeme stellten jeweils unterschiedliche Problemlagen in den Mittelpunkt ihrer Analyse

⁴⁵ Senghaas meint hierzu: „Global Governance is a very ambitious concept - perhaps overambitious, since most countries in the world today have great difficulties managing the problems posed by their own national domestic policy. How should these states be capable of mastering a 'world domestic policy' if they cannot cope with the most important domestic policy problems of their own?“ (Senghaas 1993: 247).

und kamen so zu unterschiedlichen Rezepten zur Bewältigung des staatlichen Problemlösens. Viele staats- und verwaltungswissenschaftliche Analysen beklagten die Unregierbarkeit des modernen Staates gerade zu der Zeit, als die traditionelle, wohlfahrtsstaatliche Politik in Frage gestellt wurde (Hesse/Benz 1990: 11), als auch die deutsche Diskussion das Staatsversagen entdeckte (Jänicke 1987). Verschiedene Autoren verknüpfen dies mit dem Bedeutungsverlust (Korte 1993: 25, Wewer 1993: 11) oder, wie Ralf Dahrendorf, mit der Hilflosigkeit des Staates: „Der Nationalstaat ist kein sehr hilfreiches Instrument der Schaffung von Wohlstand mehr; die Zeiten der `Volkswirtschaft` sind vorbei“ (Dahrendorf 1994: 756). Eine Diagnose, die eine Behandlung verlangte. Die Kur für den Patienten Staat war der Aderlass, die Entstaatlichung, eine Einschränkung öffentlicher Leistungen, ihre Übertragung auf den Markt (Hesse/Benz 1990: 11), auf andere Akteure, z.B. Regionen, Kommunen (Scharpf 1993: 35; Grande 1993: 57) oder Verbände.

Dass bestimmte staatliche Steuerungsmodi eine Vielzahl von Problemen der modernen Welt nicht adäquat lösen können, liegt nicht nur an der Globalisierung, wird durch diese aber verstärkt. Die „Not des Staates“ hat viele Gesichtspunkte, die Rainer Schmalz-Bruns zusammenfasst: „Ganz grob handelt es sich zum einen um *Kapazitätsprobleme*, die aus einer sich weiter öffnenden Schere zwischen einem Zuwachs an Staatsaufgaben einerseits und einer durch interne Fraktionierung abnehmenden Steuerungsfähigkeit des politischen Systems und Steuerbarkeit (vgl. Scharpf, 1989) gesellschaftlicher Subsysteme andererseits resultieren“ (Schmalz-Bruns 1995: 27-28)⁴⁶. Der Zuwachs an Staatsaufgaben geht hierbei auch auf das Konto der Globalisierung. In vier Phänomenen lässt sich die Schwächung von Politik ablesen: (a) die *Wahrnehmungsschwäche*, die sich durch den „Sensibilitätsverlust gegenüber neuen Themen und Problemen“ (Schmalz-Bruns 1995: 207)

⁴⁶ Die Hervorhebung und der Literaturhinweis (Scharpf 1989) finden sich im Original.

zeigt, die sich nicht mit den gängigen Politikmodi decken; (b) eine *Konzentrationsschwäche* des Staates, zum einen bedingt durch die langfristigen Zeithorizonte der Problembearbeitung, gegen die sich die durch Wahlen vertaktete Politik sperrt, und zum anderen „lenkt die »Querschnittigkeit« (Böhret) der Anlage von Normalpolitik von einer an sich notwendigen Entlastung und Konzentration im Aufgabenbereich ab“ (Schmalz-Bruns 1995: 207); (c) zudem stellen sich vermehrt *Rationalitätsverluste* ein, da Politik (bislang) „die Leistungsfähigkeit von Verhandlungssystemen nicht anerkennen und ausnutzen kann“ (ebd.); (d) schließlich führen diese Tendenzen zu einer *Ressourcenschwäche*, da „Sachwissen und Sachverständnis wie reflexive Fähigkeiten“ nicht zu den gewinnbringenden Kompetenzen zählen, auf die machtorientiert handelnde Akteure angewiesen sind (ebd.). Der letzte Punkt lässt sich vielleicht besser fassen, wenn man Ressourcenschwäche als die Schwäche versteht, die das politische System damit hat, regulierend in diese Verhandlungssysteme einzugreifen (gesetzt den Fall, es hat sie erkannt), um sie produktiv zur Zielerreichung zu nutzen.

Die zunehmende interne Fraktionierung ist – neben der Globalisierung der Problemlagen und der Internationalisierung von Politik – das zentrale Merkmal des Strukturwandels moderner Staatlichkeit. Diese Fraktionierung ersetzt zwar nicht vollständig die verfassungsgemäße Ordnung der Staaten, ergänzt diese aber „durch paritätische Kommissionen, korporatistische Gremien, Politiknetzwerke und andere Arten von Verhandlungssystemen, in denen organisierte Interessen eine `Mitsouveränität` (Eschenburg 1989: 132) erhalten haben“ (Grande 1993: 51). Immer bedeutungsvoller werden politische Netzwerke, die scheinbar immer wichtiger für die Entwicklung „politischer Entscheidungen jenseits des politisch-administrativen Systems werden“ (Mayntz 1995: 152). In diesen Zusammenhang muss auch die Debatte über die Steuerungsfähigkeit gestellt werden, die, so Mayntz und Scharpf, zu oft in einem zu negativen Lichte gesehen wird, das Scharpf wie folgt zusammenfasst: „Gott ist tot, der Staat entzaubert, und die Gesellschaft kann sich auch nicht am Schopfe der Politik selbst aus dem Strom der

Evolution ziehen“ (Scharpf 1988: 65), vielmehr argumentiert er: „Im Gegenteil: Durch funktionalistische Differenzierung gewinnen moderne Gesellschaften Funktionssysteme von spezifischer Leistungsfähigkeit“ (ebd.)⁴⁷ .

Hinter diesen Aussagen steckt offenbar eine zentrale Veränderung im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, der im nächsten Abschnitt nachgegangen wird.

2.4.2. Staat und Gesellschaft: Wer ist der Souverän?

Auch in der politikwissenschaftlichen Diskussion waren sie lange getrennt: Staat und Gesellschaft. Diese Trennung, die zumindest auf Hegel zurückgeht, erklärt das neuzeitliche Verständnis des Staates u.a. durch seine Souveränität nach innen und außen. Der Staat hat somit nicht nur die Funktion der Sicherung der Grenzen nach außen, sondern wird auch als stabilisierende, regulierende, letztentscheidende, kanalisierende und koordinierende Instanz, als Sphäre des Altruismus der durch Egoismus bzw. partikularen Interessen geprägten bürgerlichen Gesellschaft gegenübergestellt (Hegel 1970: 347ff, vgl. Klawitter 1992: 192). Dass dieses Staatsbild nicht mehr vollständig die Realität trifft, dass sich also ein Wandel von Staatlichkeit vollzogen hat, deutet sich schon am Ende der Weimarer Republik an (Grande 1993: 52). Hier wurde die Veränderung des „modernen Staates“ hauptsächlich am Pluralismus in Deutschland festgemacht, der nach Carl Schmitt das innerstaatliche Leben zwischen Reich, Ländern, Staat und Religionsgemeinschaften, zwischen Verträgen und Abmachungen beherrscht (Schmitt 1958: 52ff).

⁴⁷ Scharpf argumentiert hier in erster Linie gegen Luhmann. Luhmann sieht die schwindende Steuerungsfähigkeit gerade als Folge der Ausdifferenzierung der Gesellschaft, in deren Folge sich das politische System ebensowenig an Problemen des Gesamtsystems orientiert wie alle anderen Teilsysteme.

Diese Entwicklungen fanden ihren Niederschlag vor allem in der Verbände Diskussion der 60er und 70er Jahre. Hier wurde vor allem die Macht oder sogar Übermacht der Verbände kritisiert (Dettling 1976, Kielmansegg 1979) und der Vorwurf der Gemeinwohlabträglichkeit erhoben (Weber 1985: 70). Zentrales Argument der Kritiker der Verbändeherrschaft ist das folgende: In den westlichen Demokratien entsteht ein einflussstarkes Segment von organisierten Partikularinteressen, die zum einen stark mit dem politischen Prozess verflochten sind und hier direkt auf die Politik Einfluss nehmen, zum anderen kaum demokratisch kontrollierbar sind, sich sogar ganz offensichtlich der demokratischen Kontrolle entziehen. Durch die Macht der Verbände werden politische Entscheidungen an Klientelerfordernissen und nicht am Allgemeinwohl orientiert. Schütt-Wetschky weist zurecht darauf hin, dass die Macht- und die Gemeinwohlfrage zusammenhängen. Der Staat kann in dieser Perspektive nur dann als der Hüter des Gemeinwohles auftreten, wenn er von Partikularinteressen unabhängig funktionieren kann (Schütt-Wetschky 1997: 1). Andererseits gilt die Vertretung von Interessen auch durch Organisationen in Demokratien als legitim, aus systemtheoretischer Sicht Eastons als absolut notwendig zur Interessenaggregation und Filterung (Easton 1965). Die Interessengruppen scheinen in diesem Zusammenhang gewisse Funktionen für die Leistungsfähigkeit moderner Wirtschaftssysteme zu erbringen. Sie können unter Umständen auch ihrer Eigenrationalität folgend beispielsweise helfen, Interessen zu bündeln (Gewerkschaften), Interessen zu mobilisieren (Verbände der Neuen Sozialen Bewegung) und konzertierte Aktionen zu ermöglichen (Arbeitgeber- und Industrieverbände). In der staats- und verwaltungswissenschaftlichen Diskussion⁴⁸ in den 70er und 80er Jahren hat sich zunehmend dieses veränderte Staatsverständnis durchgesetzt. Angesichts äußerer und innerer Souveränitätsverluste durch internationale und innergesellschaftliche Vernetzung, der Ausdifferenzie-

⁴⁸ Im konservativen Teil der Staatsrechtslehre war die strikte Trennung zwischen Staat und Gesellschaft jedoch immer Bestandteil ihres Staatsverständnisses, die Grundlage dafür bildete, den Staat als hoheitlich-hierarchisch agierend zu begreifen.

nung der Gesellschaft und des politischen Systems, der Vermachtung durch organisierte Interessen, um hier nur einige Tendenzen zu nennen, wurde das Prinzip der „Zweiseitigkeit“ und der „Zusammenarbeit“ eingeführt (Ritter 1979). Hierarchie galt nunmehr nicht als einziges Ordnungsprinzip (Messner 1995: 153), das Bild des „kooperativen Staates“ (Ritter 1979) und des „verhandelnden Staates“ (Scharpf 1993) wurde entworfen.

Edgar Grande sieht zwei Aspekte als Gründe für diese Neubewertung: 1) die Einsicht, dass in hochentwickelten Industriegesellschaften die Interessengruppen nicht „lästige Begleiterscheinung des Politikprozesses“ (Grande 1997: 13), sondern fast unverzichtbar für staatliche Aufgabenerfüllung sind. Staatliche Politik kann kein souveräner Akt mehr sein, sondern muss „in Abstimmung, Konsultationen, Beratungen, Verhandlungen zwischen staatlichen und privaten Akteuren formuliert und exekutiert werden“ (Grande 1997: 13); 2) die Beobachtung, dass Politiknetzwerke und Verhandlungssysteme einen Faktor für staatliche Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit darstellen (Grande 1997: 13). Hier wird zwar die systemtheoretische Diagnose der Gesellschaft als Spitze ohne Zentrum geteilt, nicht aber der systemtheoretische Skeptizismus der Steuerung dieser Gesellschaft (Wilke 1983).

2.4.3. Die Steuerung von politischen Netzwerken

Wenn von Policy-Netzen oder Politischen Netzwerken und darauffolgend von Netzwerkanalyse gesprochen wird, geraten zu oft zwei Dinge durcheinander. Zum einen der Strang derjenigen, die politische Netzwerke als besondere Form von Interessenpolitik und politischer Steuerung, sogar als Zeichen politischer Modernisierung sehen, und zum anderen die Linie derjenigen, die die Netzwerkanalyse als einen formalen Ansatz zur Beschreibung von Sozialsystemen benutzen (Pappi 1993: 85ff).

Die Netzwerkanalyse, die als eine Reaktion auf die Kritik gegenüber der traditionellen Policy-Forschung entstanden ist, trägt dazu bei, eine zu schematische Sicht der politischen Gestaltung zu relativieren, „indem sie sich auf das Zusammenwirken von privaten und staatlichen (organisatorischen) Akteuren“ (Heritier 1993b: 16) konzentriert und zudem die Vorstellung zurückweist, dass staatliche Akteure automatisch gegenüber den gesellschaftlichen Akteuren eine dominante Stellung einnehmen.

„Wem eine solche Stellung zukommt ist vielmehr eine empirische Frage, die sich theoretisch erklären lässt; jedoch verfügen die öffentlichen Akteure über die exklusive Möglichkeit der Rechtsetzung und können daher institutionelle Handlungsressourcen neu verteilen, indem sie beispielsweise formale Entscheidungen verändern oder Klagerechte einführen“ (Heritier 1993b: 16).

Soziale Netzwerke sind durch Sozialbeziehungen verbundene Systeme von sozialen Einheiten. Entscheidend für die Analyse dieser Netzwerke ist, dass nicht nur die Einheiten beschrieben werden, sondern die Beziehungen zwischen diesen Einheiten. Diese Netze werden dann auf ihre Struktur, ihre Kommunikationsmuster und auf die Eigenschaft der Beziehungen (symmetrisch/asymmetrisch) untersucht (Pappi 1993: 85). Die Netzwerkanalyse hat den Vorteil, Sozialstrukturen mit Beziehungsunterbrechungen zu beleuchten, weil diese ja teilweise als gezieltes Mittel von bestimmten Akteuren eingesetzt werden (Pappi 1993: 87).

Politischen Netzwerken, als neue Erscheinungsform der Interessengruppenorganisation, wird eine immer wichtigere Rolle eingeräumt (Scharpf 1991; Schubert 1991: 89-90), „weil auf der einen Seite gesellschaftliche Akteure eine Beteiligung am politischen Prozess anstreben, während umgekehrt eine Zusammenarbeit mit ihnen für den Staat die Möglichkeit eröffnet, sich Informationen zu beschaffen“ (Mayntz 1993a: 41).

Policy-Netzwerke haben sich aufgrund einiger Veränderungen des politischen Prozesses vor allem in liberal-demokratischen Industriestaaten entwickelt, die von Jordan Grant und Klaus Schubert zusammengefasst werden: 1) der Entstehung einer organisierten Gesellschaft; 2) eine Tendenz der Sektoralisierung von Politik; 3) eine Überladung politischer Prozesse durch eine Inflation von Interessengruppen; 4) eine Ausdehnung der Problemhaushalte; 5) die Fragmentierung und Differenzierung des Staatsapparates; 6) ein Verschwimmen der Grenzen zwischen der öffentlichen und der privaten Sphäre (Grant/Schubert 1992: 11; Kenis/Schneider 1989: 6-9).

„Policy-Netzwerke mit einem Potential für freiwillige und bewusst kollektive Aktionen bilden sich dementsprechend nur in Gesellschaften, in denen es korporative Akteure gibt, die imstande sind, strategische Entscheidungen zu fällen, mit anderen korporativen Akteuren zu verhandeln und Kompromisse zu schließen. Die Existenz von Policy-Netzwerken ist deshalb nicht nur ein Indikator einer bestimmten, auf der Dimension Herrschaft eingeschränkten Rolle des Staates, sondern gleichzeitig auch ein Indikator gesellschaftlicher Modernisierung“ (Mayntz 1993a: 43).

Auch wenn hier eine positive Grundeinstellung zum Konzept der Policy-Netzwerke deutlich wird, ist eine Gleichsetzung von Netzwerken und optimaler Problemlösung nicht gemeint und nicht plausibel. Arthur Benz definiert Netzwerke dem gängigen Verständnis der politikwissenschaftlichen Diskussion nach „als relativ dauerhafte, nicht formal organisierte, durch wechselseitige Abhängigkeiten, gemeinsame Verhaltenserwartungen und Orientierungen sowie Vertrauensbeziehungen stabilisierte Kommunikationsstrukturen zwischen Individuen oder Organisationen, die dem Informationsaustausch, der kooperativen Produktion eines Kollektivgutes oder der gemeinsamen Interessenformulierung dienen“ (Benz 1995: 194). In diesem Verständnis, dem Arthur Benz selbst auch kritisch gegenübersteht⁴⁹, scheinen Netzwerke tendenziell problemlösungsorientiert, nicht konfliktär und dem gemeinsamen Interesse die-

⁴⁹ Arthur Benz schreibt hierzu: „Politiknetzwerke sind nicht generell gleichzusetzen mit Kooperation im Sinne einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung, aber sie stellen vielfach die Grundlage von Kooperation dar“ (Benz 1997: 104).

nend. Renate Mayntz, auch eher Vertreterin eines engen Netzwerkbegriffs, und Fritz Scharpf haben einschränkende bzw. destruktive Formen der Politikverflechtung ausgemacht und dokumentiert, Konflikt und Egoismus eingeschlossen (Mayntz/Scharpf 1973; Scharpf 1977). Natürlich lassen sich problemorientierte Akteursbeziehungen ausmachen, auf der analytischen Ebene spricht jedoch nichts dafür, andere Interaktionsmuster auszublenden, die `goods´ von den `bads´ schon im Vorfeld zu trennen. Hier wird von einem möglichst offenen Netzwerkbegriff ausgegangen, wie ihn auch Jordan und Schubert (Jordan/Schubert 1992) verwenden und der auf Kenneth Hanf (1978) zurückgeht. Hier beschreibt der Netzwerkbegriff `nur´ die Tatsache, dass mit den verschiedenen Phasen der Policy-Entwicklung „eine Vielzahl öffentlicher und privater Akteure mit breiter Streuung über verschiedene Ebenen und funktionale Bereiche von Regierung und Gesellschaft befasst sind“ (Hanf 1978: 12). Pappi weist darauf hin, dass somit in der Folge von der Frage abgerückt werden kann, ob es Policy-Netze gibt und eine sinnvolle Blickwinkelerweiterung vorgenommen wird, wenn gefragt wird: „Welche Form von Policy-Netzen gibt es?“ und weiter „Welche Struktur haben Policy-Netze?“ (Pappi 1993: 89)⁵⁰. Arthur Benz macht jedoch deutlich, dass das Netzwerkkonzept als neues Paradigma gelten könne, dass man aber nicht isoliert von den formalen Strukturen der Hierarchie und des Marktes analysieren kann, in denen sich Netzwerke entwickelt haben. Vielmehr sind sie als Reaktion auf spezifische Defizite formaler Organisation entstanden (Benz 1995: 185).

Wie sind diese politischen Netzwerke jedoch steuerbar bzw. regierbar? Wurde das, worüber die Regierungen zu entscheiden haben, „zuvor in – je nachdem eher pluralistischen oder eher korporatistischen – Politiknetzwerken (Marin/Mayntz 1991) so weit vorabgeklärt und vorformuliert, dass von einseitiger, hierarchischer Steuerung nicht mehr die Rede

⁵⁰ Die verschiedenen denkbaren und auffindbaren Netzwerkstrukturen und deren Steuerbarkeit sowie deren Einfluss auf bestimmte Politikergebnisse werden im übernächsten Kapitel (Hypothesenbildung) dargestellt.

sein kann“ (Scharpf 1991: 623)? Scharpf verneint jedoch diese selbst gestellte Frage mit dem Hinweis, dass hierarchische Steuerungsmodi kaum noch gewünschte Politikergebnisse hervorbringen und trotzdem „nicht notwendigerweise das Chaos oder der Hobbesianische Krieg aller gegen alle ausbricht“ (Scharpf 1991: 628). Scharpf setzt hier auf horizontale Steuerung der Verhandlungssysteme, die über eigenständige Wohlfahrtspotenziale verfügen und somit nicht umfassend gesteuert werden müssen. Staatliche Steuerung soll lediglich korrigierend intervenieren und komplementär partizipieren (Scharpf 1991: 630). Renate Mayntz folgt dieser Argumentation, differenziert aber stärker „zwischen gesellschaftlicher Selbstregelung ohne direkte Mitwirkung staatlicher Akteure auf der einen Seite und dem Zusammenwirken staatlicher und gesellschaftlicher Akteure auf der anderen Seite“ (Mayntz 1995:159)⁵¹. Auch sie sieht Möglichkeiten der Steuerung der Netzwerke und schreibt die Frustration verschiedener SteuerungstheoretikerInnen falschen Ausgangsbedingungen der Steuerungstheorien⁵² zu.

Folgende Möglichkeiten der Steuerung bleiben dem Staat: 1) Beeinflussung der Zusammensetzung und Struktur der Akteurskonstellationen; 2) die Spielregeln festlegen und verändern; 3) selektive Unterstützung gewähren; 4) die Handlungsorientierung der nicht-staatlichen Akteure durch Informationen und Überzeugungskraft verändern; 5) teil-

⁵¹ Mayntz bezieht sich hier auf die Unterscheidungen staatlicher Steuerung von Schimank und Glasgow. Diese unterscheiden neben der etatistischen Steuerung weitere Formen von Steuerung: a. Korporatismus oder ausgehandelte Selbststeuerung, b. Delegation oder verordnete Selbststeuerung, c. Subsidiarität oder gewährte Selbststeuerung (Schimank/Glasgow 1984).

⁵² Dazu Mayntz: „Am Ende der Beschäftigung mit den verschiedenen Voraussetzungen staatlicher Steuerungsfähigkeit stand die Einsicht, daß es keine einfachen Rezepte für ihre Erhöhung gibt, ja es stellte sich sogar die skeptische Frage, ob nicht eine Theorie politischer Steuerung - ähnlich wie die Theorie rationalen Handelns, mit der sie manches gemeinsam hat - auf unrealistischen Prämissen beruht. Tatsächlich basiert, genau besehen, eine auf die Voraussetzungen staatlicher Steuerungsfähigkeit konzentrierte Steuerungstheorie stillschweigend auf der Vorstellung vom Staat als zentraler gesellschaftlicher Steuerungsinstanz und Garant öffentlicher Wohlfahrt.“ (S.149).

weise autoritative Entscheidungen treffen (Mayntz 1995: 160)⁵³. Dazu kommt noch die Delegation der Aufgaben an gesellschaftliche Gruppen (Messner 1995: 155). Der Mix aus autoritativen Entscheidungen, aus Setzung der Rahmenbedingungen⁵⁴ und aus Selbststeuerung ist auch für Jan Kooiman der einzige gangbare Weg, Regierbarkeit („governability“) zu erhalten bzw. auszubauen: „Interactive social-political governance means setting the tone, creating the social-political conditions for the development of new models of interactive governing in terms of co-management, co-steering and co-guidance“ (Kooiman 1993b: 3)⁵⁵. Die drei „co´s“ beziehen sich auf das Miteinander von Regierung und gesellschaftlichen Akteuren. Diese Formen des Regierens oder des Steuerns schränken jedoch die Autonomie der Regierungen gegenüber ihren gesellschaftlichen Subsystemen weiter ein: „(D)iese Steuerungserfolge werden erkaufte durch die Enthierarchisierung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft“ (Scharpf 1991: 622). Welchen Preis der Entdemokratisierung dieser Prozess der Vermischung von Regierung und Verhandlungssystemen hat, hängt von der Beschaffenheit des Verhältnisses zwischen staatlichen Akteuren und gesellschaftlichen Verhandlungssystemen sowie der Form der gesellschaftlichen Verhandlungssystemen selbst ab (Scharpf 1993: 37ff).

Die Steuerungsfähigkeit der Staaten über bzw. mit ihren gesellschaftlichen Netzwerken hängt jedoch eng mit der Beschaffenheit dieser Netzwerke zusammen. Abgeleitet aus den Steuerungsproblemen nach Schmalz-Bruns, muss sich Steuerungsfähigkeit daran bemessen las-

⁵³ Die Liste der möglichen Steuerungsinstrumente ist vor allem in der dt. Diskussion ausufernd und wird hier nicht komplett dargestellt. Einen guten Überblick über diese, auch in den Verwaltungswissenschaften geführte, Diskussion findet sich bei Messner (1995: 155ff).

⁵⁴ Diese Setzung der Rahmenbedingungen wird in der Literatur zunehmend als die Steuerungsaufgabe des Staates schlechthin gesehen (Kaufmann 1994: 32).

⁵⁵ Diese Vorstellung von `governance` und `governing` trifft sich nicht mit den weiter oben dargestellten Formen des Regierens bei Zürn. Governance meint hier die Beeinflussung der strukturellen politischen Entscheidungsprozesse (Kooiman 1993b: 2).

sen, inwieweit *Wahrnehmungsschwäche*, *Konzentrationsschwäche*, *Rationalitätsverluste* und *Ressourcenschwäche* überwunden werden. Die Leistungsfähigkeit der Staaten hängt somit zu einem immer größeren Teil davon ab, steuernd in diese Netzwerke einzugreifen, Verhandlungsblockaden aufzulösen (Mayntz 1993b: 19) und dafür zu sorgen, dass bestimmte – schwer organisierbare – Interessen an Bedeutung gewinnen.

2.4.4. Steuerungsfähigkeit und Institutionalisierung von Netzwerken

Einen vielversprechenden Ansatzpunkt zur Auseinandersetzung mit dem Verhältnis von Staats-Gesellschafts-Beziehungen zu spezifischen Leistungen von Regierungen bietet die politisch-institutionalistische Theorie der Staatstätigkeitsforschung. Auch wenn hier von einer Theorie gesprochen wird, handelt es sich doch vielmehr um eine Reihe verknüpfter Ansätze, deren Betonung auf institutionellen Bedingungen liegt, die die „Prägung des auf Staatstätigkeit gerichteten kollektiven und individuellen Wollens, Könnens und Handelns“ (Schmidt, M. 1993: 378) beeinflussen. Da unter Institutionen Parlamente, Gerichte, Wahlsysteme und informelle Regelungen gleichermaßen fallen, aber auch normiertes Sozialverhalten wie das Grüßen subsumiert werden, bedarf es einer Definition des Institutionenbegriffs, der vor allem politische Institutionen von sozialen Institutionen abgrenzbar macht. Als soziale Institutionen werden relativ dauerhafte, internalisierte Verhaltensmuster bezeichnet, die vor allem regulierende und orientierende Funktion aufweisen. Soziale Institutionen verfestigen vergesellschaftete und vergemeinschaftete Sozialbeziehungen durch an ihnen orientierte Handlungsakte von Akteuren. Institutionen wie die Ehe tragen zwar zeitweise dazu bei, Sozialbeziehungen berechenbar und somit stabiler zu machen, stehen aber nicht immer im Zusammenhang mit der politischen Ordnung oder politischen Prozessen. Institutionen, zu deren Leistungen es gehört, politische Ordnung zu steuern bzw. einzuschränken (Brokmeier 1994: 167) oder politische Prozesse zu beeinflussen, politische Institutionen also, werden von Gerhard Göhler folgendermaßen definiert:

„Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen und Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft. Der erste Halbsatz formuliert den Steuerungsaspekt, der zweite Halbsatz den Integrationsaspekt“ (Göhler 1995b: 39).

Göhler weist zurecht darauf hin, dass diese Definition über das Vorhandensein von Institutionen hinaus erst einmal keine Aussage über deren tatsächliche effektive Steuerungs- bzw. Orientierungsleistung macht (ebd.). Die Steuerungsleistung einer Institution erfolgt zum einen durch die Regulierung von Handlungsoptionen durch organisatorische Mechanismen, zum anderen durch die Schaffung oder Nutzbarmachung von Symbolen, um Politikinhalt präsentierbar zu machen und besser durchzusetzen (Symbolische Politik). Die Integrationsleistung sieht Göhler in der Orientierung an einer Leitidee oder einem Set von Leitideen, die durch symbolische Darstellung vermittelt werden (Göhler 1995b: 43). Die politische Institution der „Runden Tische“ hat die Steuerungsfunktion der Auswahl und Kanalisierung von Handlungsoptionen von verschiedenen relevanten Gruppen beispielsweise durch den Mechanismus der abgestuften Präferenzbildung. Integration erfolgt über die Beteiligung verschiedener (ansonsten vielleicht vernachlässigter) Gruppen und der Leitidee der „Gleichheit“ und des legitimen „Vertretungsanspruchs“. Diese Leitideen werden durch das Symbol des „Runden Tisches“ vermittelt. Wie effektiv diese Leistungen erbracht werden, variiert extrem, wobei alleine die Existenz gewisse Aussagen über die Einlassungsfähigkeit und die Problemlösungsorientierung zulässt. Evident scheint aber der Zusammenhang von Politikergebnissen und institutionellen Faktoren, der darin gesehen wird, dass Institutionen durch die Schaffung von Verbindlichkeit bestimmter Interaktionsmuster „den Spielraum möglicher Handlungsalternativen einerseits restringieren, andererseits aber komplexe Strategien ermöglichen“ (Lehmbruch/Singer/Grande/ Döher 1988: 253).

Die politisch-institutionalistische Theorie erörtert so im Gegensatz zur klassischen Institutionenkunde

„nicht nur die formalen Verfassungsinstitutionen, sondern formale und informelle Regeln und Normen ebenso wie Institutionen und Akteure in Politik und Ökonomie sowie Entscheidungen im Rahmen von interdependenten vernetzten Entscheidungssituationen“ (Schmidt, M. 1993: 379).

Manfred G. Schmidt weist auf zwei Analysebereiche der politisch-institutionalistischen Theorie hin, in der sie sich seit Anfang der 70er Jahre zunehmend bewährt hat. Zum einen in der negativen Wirkung von Institutionen als Schranken staatlicher Reformpolitik, zum anderen als positive Determinante zur Ermöglichung gewollter Politikergebnisse (Schmidt, M. 1993: 379). Im Mittelpunkt der Analyse standen hier nicht mehr ausschließlich ökonomische oder formale Faktoren, die die Steuerungsfähigkeit beeinflussen, sondern zunehmend die gesellschaftliche Selbstorganisation und die neu zu definierende Rolle des Staates als regelnde Instanz in politischen Netzwerken. In diesen policy-networks spiegeln sich gerade auch die Institutionen, aber auch die gesamtgesellschaftlichen Machtverhältnisse wider (Lehmbruch/Singer/Grande/Döher 1988: 254).

In dieser Arbeit stellt die Netzwerkanalyse in erster Linie ein analytisches Konzept dar. Welchen Einfluss die Netzwerke auf Politikergebnisse haben, hängt von deren Beschaffenheit, also deren Akteuren und ihren Beziehungen ab. Mit anderen Worten: Entscheidend für die Problemlösungsorientierung und die Steuerungsfähigkeit sind die Institutionen, die diese Policy-Netze organisieren bzw. strukturieren. Zudem wird davon ausgegangen, dass diese Institutionen von strukturellen Gegebenheiten der polity der verschiedenen Staaten geprägt werden⁵⁶.

⁵⁶ Eine Analyse der Institutionalisierung von Policy-Netzen zwischen Staat und Gesellschaft kann eine Analyse der polity nicht ignorieren, vor allem wenn die Reform dieser Institutionen am Ende der Analyse stehen soll.

Zusammenfassend lässt sich die Logik von Regieren unter den Bedingungen von Verweltgesellschaftung auf die folgenden Punkte bringen:

- Der Handlungsspielraum für staatliche Akteure wird durch die Partizipation gesellschaftlicher Akteure und die internationale Institutionalisierung zwar eingeschränkt, es bietet sich aber die Chance, durch Kooperation und Integration zwischen den Staaten Autonomiegewinne gegenüber den gesellschaftlichen Akteuren und den gesellschaftlichen Ansprüchen wieder zurückzuholen (Wolf 1996, Zürn 1996).
- Durch die Ausdifferenzierung der Akteure, die in und um den Nationalstaat geschieht, verstärkt sich die Differenzierung der Gesellschaft. Das politisch-administrative System ist zunehmend nur noch Teilsystem unter anderen, oder wie es Renate Mayntz plausibel beschreibt „die Gesellschaft der Moderne hat kein Zentrum mehr“ (Mayntz 1995: 153), der Staat erscheint nur noch halbsouverän. In diesem Zusammenhang verstärkt die Globalisierung das Vordringen von Marktbeziehungen gegenüber denen, die vom Markt gesteuert werden. Kratochwil spricht hier von der Fähigkeit von Märkten, Gesellschaften stärker zu durchdringen und sich gleichzeitig immer stärker den staatlichen Steuerungsbemühungen zu entziehen. Die Folge: Staaten sind zunehmend gezwungen, die vom Markt und den nichtstaatlichen Akteuren gemachten Preise zu akzeptieren (Kratochwil 1995: 114).
- Durch die Beteiligung der Nichtregierungsorganisationen auf allen Ebenen der internationalen Beziehungen steigt die gesellschaftliche Kontrolle der Politik.
- Der Reflex der Regierungen auf globale Probleme und ihre gesunkene Steuerungsfähigkeit ist die internationale Kooperation. Die effektive Problemlösung auf der internationalen Ebene hängt immer noch von den Regierungen ab. Sie sind die zentralen Akteure bei der

Etablierung von Regelungsmechanismen und deren Umsetzung. Dennoch wird die Partizipation von gesellschaftlichen Akteuren auf allen Ebenen der internationalen Beziehungen vorangetrieben (global governance). Sie bleiben jedoch von formellen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen⁵⁷.

◦ Erklärungsbedürftig bleibt hier vor allem, von welchen Faktoren die Bereitschaft der Regierungen abhängt, diese Kooperationsmechanismen voranzutreiben bzw. sich auf internationale Problemlösung einzulassen. Hierbei scheint die interne Steuerungsfähigkeit eine entscheidende Rolle zu spielen. Auf der Grundlage des realanalytischen Befundes von gesunkenen Steuerungskapazitäten muss gefragt werden, welche Faktoren die Steuerungsfähigkeit der Staaten negativ bzw. positiv beeinflussen und ob sich diese in der Außenpolitik niederschlagen.

Die Fragen, die den Ausgangspunkt der Arbeit bilden, sind die folgenden: warum verhalten sich Staaten höchst unterschiedlich innerhalb internationaler Problemlösungsprozesse? Auf der Suche nach Antworten wird in dieser Arbeit das Augenmerk auf die innerstaatlichen Institutionen und deren Wirkung auf die Performanz der Staaten in der Weltgesellschaft gerichtet. Dies deckt sich mit der These von Jürgen Feick und Werner Jann, die folgendermaßen argumentieren: da alle hochindustrialisierten Länder vor ähnlichen Problemen stehen, zudem ähnliche technische und wirtschaftliche Potenziale haben und gleichzeitig policies nicht gänzlich sachgesetzlich determiniert sind,

„spricht vieles für die Vermutung, dass Unterschiede in den Inhalten staatlicher Politik ihre Ursache zumindest zum Teil in international divergierenden institutionellen Strukturen, politisch-

⁵⁷ Ob die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen in der Entscheidungsphase („vote“) auf der internationalen Ebene aus Problemlösungs- und Demokratiegesichtspunkten wünschenswert ist, wird im Abschlusskapitel mit diskutiert (vgl. Schmidt/Take 1997).

kulturellen Orientierungen und prozessualen Interaktionsmustern haben“ (Feick/Jann 1998: 196).

In dieser Argumentation steckt also die Annahme, dass das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft einen Einfluss auf die Politikinhalte (policy) der Staaten hat. Als Ausgangspunkt wurde in diesem Zusammenhang folgende arbeitsleitende These aufgestellt: *Die Art der Einbindung der gesellschaftlichen Interessengruppen – hier die unabhängige Variable – hat einen entscheidenden Einfluss auf das Verhalten der Staaten bei der Lösung globaler Umweltprobleme – hier die abhängige Variable.*

Hinter dieser allgemeinen Hypothese steckt eine nicht ganz unproblematische, in der Außenpolitikforschung längst nicht ausdiskutierte Annahme: subsystemische Faktoren erklären außenpolitisches Verhalten – tragen zumindest zu dessen Erklärung bei. Im nächsten Schritt werden auf der Grundlage des „Level of analysis“- Problems verschiedene Ansätze zur Erklärung des außenpolitischen Verhaltens von Staaten diskutiert. Im darauffolgenden Schritt wird auf dieser Grundlage die allgemeine Hypothese heruntergebrochen, verschiedene Netzwerktypen kategorisiert und in Beziehung zu bestimmten außenpolitischen Verhaltensweisen gestellt. Bevor im letzten Kapitel dieser Arbeit auf Reformvorschläge für die Beziehungen zwischen Staat und gesellschaftlichen Interessengruppen eingegangen wird, soll versucht werden, die heruntergebrochenen Hypothesen anhand einer vergleichenden Vierländerfallstudie im Bereich der internationalen Klimapolitik zu plausibilisieren.

3. „Außenpolitik“ unter den Bedingungen von Verweltgesellschaftung

3.1. Außenpolitik zwischen Außen- und Innenleitung

Ist Außenpolitik *Außenpolitik*⁵⁸?

Institutionen machen einen Unterschied. Für diese Behauptung können durchaus in allen Lagern von Fachvertretern der politikwissenschaftlichen Teildisziplinen prominente Advokaten gefunden werden. Institutionen zwischen Gewerkschaften, Industrievertretern und hohen Ministerialbeamten beeinflussen die Entscheidungsfindung und Politikergebnisse (M. Schmidt, Scharpf). Die Chance von Kooperation in den internationalen Beziehungen wird durch die vertrauensbildende und transaktionskostenschonende Wirkung von Institutionen erhöht (Keohane, Young, Zürn, Wolf). Zwischen Staaten und innerhalb innenpolitischer Netzwerke haben sich Institutionen als erklärungsstarke Variablen etabliert. In der Außenpolitikanalyse fristen innerstaatliche Institutionen jedoch ein Stiefmütterchendasein. Außenpolitik gilt bis heute als die Domäne von Staaten, hier scheinen sie am ehesten fähig, ihre Handlungsautonomie gegenüber ihren gesellschaftlichen Umfeldern verteidigen zu können. Unter den Bedingungen von Verweltgesellschaftung kann dieser Behauptung nur widersprochen werden. Wie in Kapitel 2. gezeigt wurde, ist eine der zentralen Veränderungen der internationalen Beziehungen die zunehmende Partizipation gesellschaftlicher Akteure auf allen Ebenen der Politik. Der in dieser Arbeit gewählte Zugang, außenpolitisches Verhalten über innerstaatliche Faktoren zu erklären, steht in einer langen Tradition von subsystemisch geleiteter Au-

⁵⁸ Im Zuge zunehmender internationaler Verflechtung und Integration stellt sich natürlich generell die Frage, ob der Begriff „Außenpolitik“ noch adäquat ist, das Handeln der Staaten in den internationalen Beziehungen zu beschreiben. Am Beispiel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) zeigt sich jedoch, dass eher die verschiedenen Außenpolitiken der Staaten koordiniert werden, als dass sich eine gemeinsame Außenpolitik abzeichnet. Selbst für den Fall der stärkeren Kompetenzabgabe, die momentan nicht abzusehen

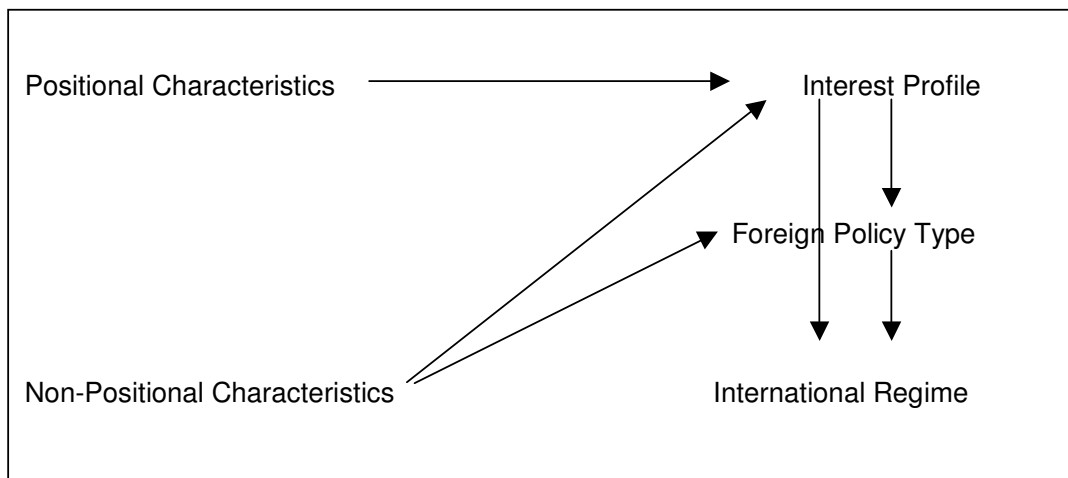
ßenpolitikanalyse. Diese Tradition, von einer Schule im engeren Sinne kann nicht gesprochen werden, betont Faktoren zur Erklärung von Außenpolitik, die nicht dem internationalen System alleine zugesprochen werden. Dieses Vorgehen richtet sich somit explizit gegen den hegemonialen Anspruch systemischer Theorien, 1) die Handlungen der Regierungen im internationalen Umfeld aus der Machtverteilung zwischen den Staaten und zu erwartenden Kooperationsgewinnen (relativer oder absoluter Natur) erklären zu versuchen, ohne innerstaatliche Faktoren zu berücksichtigen bzw. 2) innerstaatliche Strukturen und Innenpolitik dem Primat der auswärtigen Anforderungen unterzuordnen.

Die Krippendorff'sche Frage, ob Außenpolitik wirklich *Außenpolitik* sei, also nur durch das internationale Umfeld beeinflusst wird, wird wie vom Fragesteller selbst auch hier mit nein beantwortet (Krippendorff 1963: 244). Außenpolitik bei Krippendorff „meint die Aktionen eines bestimmten Staates in der Verfolgung seiner Interessen gegenüber anderen Staaten“ (Krippendorff 1963: 244). Da Krippendorff dem Staat zwar dem Drang zum Selbsterhalt zuweist, aus diesem Drang per se aber keine speziellen Interessen abgeleitet werden können, folgert Krippendorff, dass diese Interessen nur aus den gesellschaftlichen Eliten entstehen können (Krippendorff 1963: 247). Hier muss nachgefragt werden, warum Interessen der Eliten, selbst wenn sie von der Regierung übernommen werden, die Aktionen, also die Handlungen von Staaten, erklären können, wenn Staaten im internationalen Umfeld Restriktionen unterliegen? Oder können diese vernachlässigt werden? Seidelmann nimmt hier Unterscheidungen vor: „Außenpolitik ist dasjenige Verhalten, mit dem die im souveränen Nationalstaat organisierte Gesellschaft ihre Interessen gegenüber ihrer Umwelt wahrnimmt und durchsetzt. Dies setzt Staatlichkeit, Fähigkeit und Willen zur Bestimmung dieser Interessen und Bezug zur Umwelt voraus“ (Seidelmann 1994: 42). Zunächst wird einmal zwischen Wahrnehmung und Durchsetzung dieser

ist, bleibt der Begriff so lange zentral, bis ein anderer, treffenderer Begriff gefunden wird.

Interessen differenziert und auf bestimmte Faktoren verwiesen, die die Durchsetzung der gesellschaftlich dominierenden Interessen ermöglicht. So kann die Generierung der außenpolitischen Interessen eines Staates gesellschaftlich dominiert werden, die Durchsetzung dieser Interessen aber wird beispielsweise von bestimmten Fähigkeiten abhängig gemacht, die aber nicht logischerweise innerstaatlich determiniert sein müssen. In seiner Studie über „domestic sources of regime formation“ unterscheidet Michael Zürn zwischen „positional characteristics“ und „non-positional characteristics“ als Merkmale von Staaten, die außenpolitische Interessenprofile und Außenpolitik beeinflussen können. „Positional characteristic“ werden als diejenigen Merkmale definiert „that can be assessed only in relation to other actors in the international system“ (Zürn 1995: 289). Hierzu zählen Machtressourcen, ökonomische Stärke oder Grad der internationalen Verflechtung. Als „non-positional characteristics“ gelten Merkmale, die die Interessen und das Handeln beeinflussen und bestimmt werden können „without knowing anything about other state actors“ (Zürn 1995: 290). Hierzu zählt Zürn kulturelle und gesellschaftliche Faktoren⁵⁹.

Schaubild 2: Subsystemische Faktoren und Außenpolitik



(Quelle: Zürn 1995: 290)

⁵⁹ Ob dieses Unterscheidungskriterium mit zunehmender Globalisierung noch aufrecht zu halten ist, muss zumindest kritisch betrachtet werden.

Bei dieser Betrachtung wird in Rechnung gestellt, dass beide Arten subsystemischer Faktoren das außenpolitische Interessenprofil sowie den mehr oder weniger regimetreuen Außenpolitiktyp (hier die zu untersuchende abhängige Variable) beeinflussen. Was muss eine Außenpolitiktheorie also leisten, die subsystemische Faktoren in den Mittelpunkt ihrer Analyse stellt? „It must therefore be a theory about how differences in domestic factors alter foreign policy behaviour across states or over time in a single state“ (Skidmore/Hudson 1993: 4). Zudem müssen Faktoren unterschieden werden, die „für sich“ stehen und Faktoren, die ihre Bedeutung aus dem Zusammenspiel mit der internationalen Umwelt erhalten.

3.2. Historischer Abriss subsystemischer Ansätze

Historiker wie Eckart Kehr begründen die deutsche Tradition der innerstaatlichen Erklärung von außenpolitischen Sachverhalten. Gegen Ranke und seine Anhänger argumentierte Kehr mit dem „Primat der Innenpolitik“ (Kehr 1970), mit dem er die anti-englische und anti-russische Politik des Deutschen Reiches vor dem Ersten Weltkrieg erklärte (Müller/Risse-Kappen 1990: 376). Das Primat der Innenpolitik wurde als Faktorenbündel der Außenpolitikanalyse am Anfang dieses Jahrhunderts nicht systematisch aufgearbeitet, diente jedoch einigen Autoren als Anknüpfungspunkt für eine stärker fokussierte Analyse innerstaatlicher Faktoren. Die vorgestellten Konzepte müssen jedoch nicht nur daraufhin abgefragt werden, welche subsystemischen Variablen sie zur Erklärung von Außenpolitik in die Diskussion bringen, sondern was sie genau unter ihrer abhängigen Variable *Außenpolitik* verstehen. Der folgende Überblick dient also zum einen dazu, subsystemische Variablen der Außenpolitiktheorie vorzustellen und zum anderen zu beleuchten, welche Relevanz die abhängigen Variablen für das zu untersuchende Phänomen der Varianz von problemlösungsorientierter Außenpolitik haben.

3.2.1. Die Demokratie bestimmt die Friedfertigkeit

Noch ältere Wurzeln hat jedoch die wahrscheinlich prominenteste innerstaatliche Variable zur Erklärung von Außenpolitik, die der demokratischen Verfasstheit von Staaten und die Auswirkung auf deren Friedfertigkeit. Nach Immanuel Kant neigen Demokratien zur friedlichen Außenpolitik gegenüber anderen Demokratien aufgrund von drei komplementären Einflüssen: (1) schalten republikanische Konstitutionen die Launen von Monarchen aus, sich in Kriege zu stürzen; (2) fördern demokratische Verfahren das Verständnis von Gleichheit aller Bürger als Basis für die Ausbildung einer „moral foundation for the liberal peace, upon which eventually an edifice of international law can be built“ (Oneal et al. 1996: 12). Zugleich wirkt die Allgemeinorientierung einer Bevorteilung von Einzelinteressengruppen entgegen; (3) führt die wirtschaftliche Verflechtung zur Weiterverbreitung liberaler Normen und zur Stärkung konstitutioneller Elemente „by creating transnational ties that encourage accommodation rather than conflict. Thus, material incentives add their force to law and morality“ (Oneal et al. 1996: 12). Das Hauptargument ist jedoch das demokratische: „Der Krieg wird in dem Moment aufhören, in dem diejenigen, die unter ihm zu leiden haben, über ihn beschließen können“ (Czempiel 1996: 80). Czempiel weist darauf hin, dass die These der friedlicheren Demokratien nicht erst von Kant entdeckt wurde, dass aber keiner seiner Vorläufer (Machiavelli, Montesquieu) konsequent die Verbindung demokratischer bzw. republikanischer Entscheidungsprozesse in außenpolitische Entscheidungen übersetzt hat (Czempiel 1996: 80). Leider kann auf der Grundlage empirischer Forschung das Theorem von Kant nicht erklären, warum sich Demokratien gegenüber Nichtdemokratien im Bedarfsfall sehr unfriedlich verhalten können. Wenn jedoch, so folgert Czempiel, die Außenpolitik von Demokratien über ihre Entscheidungsstrukturen gesteuert wird, sie sich aber nicht durchgängig gewaltabgeneigt verhalten, ist die Kant'sche These falsifiziert (Czempiel 1996: 82). Zwei Möglichkeiten bestehen, die These zu retten: erstens, indem man festlegt, dass sich die Demokratien noch im Prozess der Demokratisierung befinden, also noch keine „richtigen“ Demokratien sind; zweitens, nach

Czempiel erfolgversprechender, indem man die zweite Hälfte des Theorems ernster nimmt, also den Zusammenschluss der Demokratien in internationalen Organisationen, die helfen, das im internationalen System bestehende Sicherheitsdilemma abzumildern (Czempiel 1996: 93ff). Was hier dem Sicherheitsdilemma hilft, führt subsystemische Ansätze umso mehr in ein anderes Dilemma: nicht einmal die liberale „Mutterhypothese“ kann ohne systemische Faktoren die Außenpolitik von Staaten erklären. Aber kann man die relative Friedfertigkeit von Demokratien ohne innerstaatliche Faktoren erklären? Ein klares Nein kommt von Andrew Moravcsik. In einer Erwiderung auf den oben zitierten Artikel von Czempiel verteidigt Moravcsik das liberale Argument Kants auf drei Ebenen: 1) aus dem Werk Kants lässt sich keine Präferenz für starke internationale Organisationen ableiten; 2) dass internationale Institutionen *pima facie* Frieden fördern, hält Moravcsik für „highly speculative“ (Moravcsik 1996: 128) und empirisch nicht aufdrängend; 3) ohne die Analyse der subsystemisch bedingten staatlichen Präferenzen wäre es unmöglich zu untersuchen, wie strategische Interaktion und die Evolution internationaler Organisationen überhaupt zustande kommen. Am Beispiel verschiedener Konflikte und deren kooperativer Behandlung in Europa zeige sich so, dass nicht internationale Organisation der entscheidende Faktor für friedliche Konfliktbewältigung ist: „In all of this cases, the reverse causality seems more plausible: having banished war through democratization and value change, European countries could integrate economically“ (Moravcsik 1996: 129). Die entscheidende Konnotation liegt hierbei auf dem Begriff der Präferenzen, die dem außenpolitischen Handeln vorgelagert ist. Staatliche Präferenzen, die variieren, können hierbei nicht mit Faktoren aus der internationalen Umwelt erklärt werden. Da eine Erklärung von Außenpolitik, die in der Folge die internationale Politik determiniert, ohne die Erklärung der Präferenzbildung aussagegelos bleiben muss, hat in diesem Verständnis die liberale Variable die fundamentalere Bedeutung⁶⁰:

⁶⁰ Dennoch verweist Moravcsik darauf, dass sowohl Kant als auch empirische

„In any complete explanation of international conflict and cooperation where state preferences vary, variance in preferences must first be assessed and explained before an assessment of strategic interaction is conducted. This was implicitly accepted by Kant, Wilson and others, who specified that only republics could be members of federations and collective security organizations. Note, finally, the implication – which goes well beyond the specific issue of the democratic peace – that all Structural Liberal hypotheses are analytically prior to Realist and Institutional hypotheses“ (Moravcsik 1996: 127).

Die Erklärung der Entstehung von Kooperation bleibt auf die Hinzu-
nahme systemischer Variablen angewiesen, kann diese jedoch nicht
ersetzen. Wenn die Varianz der Präferenzen jedoch die Entstehung
von Kooperation maßgeblich beeinflusst, sind subsystemische Studien
weit mehr als nur eine Ergänzung⁶¹ zu anderen systemisch angeleiteten
Analysen.

3.2.2. Die Entwicklung des Kapitalismus begründet die Kriegslüstern- heit

Eine Hauptlinie in der Argumentation, dass innerstaatliche Faktoren die
Außenpolitik der Staaten nicht nur beeinflussen, sondern determinie-
ren, ist die der Imperialismustheorie. Nach der Analyse von Hobson
(1968) liegt der Hauptgrund des Imperialismus als ein Mittel zur Ver-
größerung des Außenhandels nicht generell in der Funktionsweise des
kapitalistischen Wirtschaftssystems begründet. Imperialismus dient
vielmehr vor allem der Klasse, die ihren Gewinn durch Kapitalspekulati-
on erzielt. Das Interesse liegt darin begründet, dass sich die Risiken
von Kapitalinvestitionen durch die imperialistische Expansion der eige-
nen Nation drastisch reduzieren (Behrens/Noack 1984: 202). Imperia-
lismus ist hier die „gewaltsame Ausdehnung staatlicher Herrschaft über
die in der Regel unterentwickelten Territorien, unter der Missachtung

Studien die Relevanz internationaler Studien zurecht betonen.

⁶¹ Wolf/Zürn 1986 unterbreiten den Vorschlag, subsystemische Studien als Ergän-
zung anzusehen.

des Willens der beherrschten, mit dem Ziel der Errichtung eines, meist mit einer Rangerhöhung im Kreise der anderen Mächte verbundenen Kolonialreiches“ (Behrens/Noack 1984: 199). Ähnlich wie bei den meisten Imperialismustheorien muss jedoch in der rationalen Rekonstruktion kritisch nachgefragt werden, ob es sich hierbei wirklich um eine innerstaatlich begründete Expansion handelt, oder um eine alle Industriestaaten betreffende Politik, die sich aus dem Streben nach Machterhalt im internationalen System generiert. Spätestens dann, wenn die Präferenzen aller Industriestaaten konstant sind und es ihnen nur um die Erzielung von „relativ gains“ geht, sollte diese Art von Imperialismustheorien auch in realistischen Termini gelesen werden (Wehler 1970: 16). Eine Erweiterung wird hierbei von Lenin vorgenommen. Lenin benennt klare Kriterien, wann eine kapitalistische Gesellschaft imperialistische Züge annimmt. Erst in der letzten Phase des Kapitalismus, bevor dieser `stirbt`, zeigen die kapitalistischen Staaten ihre wahren imperialistischen Züge. Erst also, wenn alle inneren Absatzmärkte gesättigt sind, versucht der imperialistisch agierende Staat die wirtschaftliche Expansion, die in ihrer verschärften Form in Krieg und Annexion enden kann. Mit diesem Streben nach der Neuaufteilung der Welt durch sterbende kapitalistische Staaten versucht Lenin auch den Ausbruch des Ersten Weltkriegs zu erklären (Lenin 1972). Die entscheidende subsystemische Variable ist hier nicht der Kapitalismus schlechthin, sondern seine Entwicklungsstufe, die dann zu einem bestimmten Zeitpunkt in imperialistisches Machtstreben umschlägt. Varianz der Außenpolitik ist hier durch die Varianz gesellschaftlicher Entwicklung zu erklären. Gerade hier zeigt sich in exemplarischer Form ein Reduktionismusfehler der Theoriebildung, da aus Merkmalen eines Staates auf ein Ergebnis geschlossen wird (Krieg), an dem noch andere Staaten beteiligt sind (Zangl 1998).

Zunächst bleibt jedoch festzuhalten, dass die Ansätze der Imperialismustheorie und des demokratischen Friedens zwar als erklärungsstarke subsystemische Variablen gelten, ihre unabhängigen Variablen (Krieg oder Frieden) in einen nicht vermittelbaren Bezug zu der in die-

ser Arbeit im Mittelpunkt stehenden Variable problemlösungsorientierte Außenpolitik stehen. Daher werden diese beiden Argumentationen in Verlauf der Arbeit nicht mehr weiterverfolgt.

3.2.3. Die Stärke bestimmt die Art der außenpolitischen Entscheidungsfindung

Ein weiterer Ansatz, der sich auf der innerstaatlichen Ebene ansiedelt, um Außenpolitik zu erklären, setzt bei dem Grad der Autonomie an, über den die Regierungen gegenüber ihren gesellschaftlichen Umfeldern verfügen. Der Grad der Autonomie bezeichnet die „Stärke“ bzw. „Schwäche“ eines Staates. Im starken Staat genießt die Regierung einen großen Handlungsspielraum, der schwache Staat wird von der Gesellschaft dominiert (Katzenstein 1976). Der idealtypisch starke Staat zeichnet sich durch ein hohes Maß an Zentralisierung, einem mit außerordentliche Machtbefugnissen ausgestatteten Präsidentenamts und dem Fehlen föderaler Strukturen aus. Nach Katzenstein kommt unter den westlichen Demokratien vor allem Frankreich diesem Typus besonders nahe, während die Vereinigten Staaten infolge der Machtbalance zwischen Exekutive und Kongress, stark vertretenen föderalen Interessen und den mächtigen Lobbygruppen zu den eher schwachen Staaten zuzuordnen sind (Katzenstein 1976: 14). Kann man jedoch von dieser Typologie direkt auf eine Erklärung außenpolitischen Handelns schließen? Harald Müller und Thomas Risse-Kappen weisen darauf hin, dass hierbei die wichtigen, die gesellschaftlichen Strukturen und gesellschaftliche Koalitionsprozesse nicht genügend reflektiert werden (Müller/Risse-Kappen 1990: 384). Zudem muss dieser Variable immer eine Analyse vorgeschaltet werden, welche gesellschaftlichen Interessen (Interessengruppen/öffentliche Meinung) an das politische System gerichtet werden, denen es sich dann mehr oder weniger erfolgreich entgegenstellen kann. Diese Strukturvariable muss somit als intervenierende Variable verstanden werden. Varianz in der Außenpolitik könnte hier durch die Chance der Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen erklärt werden.

3.2.4. Die öffentliche Meinung bestimmt die Auswahl außenpolitischer Optionen

Öffentliche Meinung findet in der Außenpolitik keinen Niederschlag, außenpolitische Meinungsmache findet nur in den Machteliten statt, die breite Masse ist uninformiert und wenig interessiert, so sah es jedenfalls die Kritische Außenpolitikforschung in den 60er und 70er Jahren (Müller/Risse-Kappen 1990: 382; Mutz 1978). `Öffentliche Meinung´ ist einer der Begriffe in der Sozialwissenschaft der zwar als Schlüsselbegriff⁶² gilt, aber am wenigsten klar definiert ist⁶³ (Kleinsteuber 1991: 414). In einer Standarddefinition bezeichnet Paul Noack den Begriff folgendermaßen: „Öffentliche Meinung im Bereich der Politik wird verstanden als die während eines Zeitraumes in der Bevölkerung eines definierten Gebietes vorherrschenden Ansichten über politik-sozio-ökonomischen Zustände und der sie tragenden Personen bzw. Organe von öffentlichen, d.h. die Allgemeinheit berührenden Interessen“ (Noack 1975: 195). Grundvoraussetzung für den Einfluss von öffentlicher Meinung auf die Außenpolitik ist die Präsenz einer Sachfrage. Ist ein Problem nicht durch die öffentliche Meinung vertreten, haben politische Entscheidungsträger volle Handlungsfreiheit (Müller/Risse-Kappen 1990: 384). Die Behauptung, dass außenpolitische Sachfragen generell nicht das öffentliche Interesse wecken und somit die Öffentlichkeit in diesen Fragen ein uniformiertes und manipulierbares Publikum darstellt, konnte jedoch nicht aufrechterhalten werden (Powlick/Katz 1998: 37ff)⁶⁴. Zudem muss die öffentliche Meinung eine gewisse Stabilität aufweisen. Ist sie beliebig manipulierbar und somit ständig im Fluss, werden sich

⁶² Vgl. beispielsweise die Publikationen und Diskussionen um den Begriff in dem amerikanischen Journal *Public Opinion Quarterly*.

⁶³ Aus diesem Grunde und wegen der deutlichen Verschleißerscheinungen und Unschärfen empfiehlt Kleinsteuber den Begriff der öffentlichen Meinung „aus der vorderen Schußlinie der wissenschaftlichen Diskussion zu ziehen“ (Kleinsteuber 1991: 415). Da dem Begriff aber auch hier eine starke Relevanz zugeschrieben wird, sollte er nicht weggeschoben werden, sondern nur explizit definiert verwendet werden.

⁶⁴ Der Aufsatz von Powlick und Katz (1998) bietet eine exzellente Übersicht über die Forschung zum Themenkomplex „Öffentliche Meinung und amerikanische Außenpolitik“.

Entscheidungsträger nicht nach diesen Strömungen richten. In diesem Zusammenhang wird das Verhältnis zwischen Eliten und Öffentlichkeit im Bereich der Außenpolitikforschung diskutiert, um herauszufinden, ob es letztlich die öffentliche Meinung ist, die über die Eliten die Außenpolitik beeinflusst („bottom-up“), oder ob die Eliten, die öffentliche Meinung manipulieren, um sie für ihre Ziele zu instrumentalisieren (Risse-Kappen 1991: 480). Risse-Kappen weist darauf hin, dass zum einen die öffentliche Meinung und die Eliten außenpolitische Entscheidungen auf verschiedene Arten und zu verschiedenen Zeitpunkten unterschiedlich beeinflussen können. Zum anderen können sie sich gegenseitig verstärken oder abschwächen und sich vermischen (Risse-Kappen 1991: 482). Zudem argumentiert Risse-Kappen, dass der Einfluss der öffentlichen Meinung und der gesellschaftlichen Interessengruppen vom Grad der Autonomie der Regierung (also der obengenannten Stärke) abhängt (Risse-Kappen 1991: 510f).

Diese beiden subsystemischen Variablen, werden in der vorliegenden Arbeit weiterverarbeitet, da sie offen dafür sind, sie in das Verhältnis zu abhängigen Variable dieser Arbeit zu setzen. Zudem stehen sie in einem engen Bezug zu der unabhängigen Variable, der die stärkste Erklärungskraft zugetraut wird, also dem Art der Einbindung von Interessengruppen in den Prozess der Problemlösung. Die Rolle der Interessengruppen im außenpolitischen Prozess wird im nächsten Abschnitt näher beleuchtet.

3.3. Interessengruppen und Außenpolitik

Schon die Imperialismustheorie gründet sich auf die Annahme, dass bestimmte Interessengruppen den Staat dazu benutzen, ihre kapitalistischen Interessen auch außerhalb des eigenen staatlichen Territoriums durchzusetzen. Wolfgang Mommsen hat herausgestellt, dass der hauptsächliche Ertrag der Imperialismustheorie war, darauf hinzuweisen, dass Imperialismus eine Strategie herrschender Eliten ist, um ihre bedrohte privilegierte Stellung zu verteidigen (Mommsen 1997: 79).

Prämisse aller Ansätze, die sich mit dem Einfluss von Interessengruppen auf Außenpolitik beschäftigen, ist die folgende: „Denn auch bei der Außenpolitik verarbeitet das politische System Forderungen, die aus seinem Umfeld stammen“ (Czempiel 1979: 15). Da das oberste Ziel jedes politischen Systems sein Fortbestand ist und gesellschaftliche Anforderungen über die Interessengruppen an das politische System herangetragen werden, können sie die Interessengruppen bei der Formulierung außenpolitischer Sachfragen nicht übergehen. Je höher der `domestic support` und je geschlossener der Konsens der Eliten und Interessengruppen⁶⁵, desto geringer ist die Handlungsautonomie der Regierung (Hagan 1995: 132f; Müller/Risse-Kappen 1990: 385). Die erfolgversprechende Strategie der Interessengruppen, einen Einfluss auf die Regierung auszuüben, ist somit die Bündelung und Mobilisierung des öffentlichen Interesses sowie die Bildung von Koalitionen mit anderen Interessengruppen und Akteuren aus dem politisch-administrativen System (Risse-Kappen 1991: 484ff). Auch für die Regierungen stellen die Interessengruppen einen wichtigen Partner dar. Zum einen werden die Interessengruppen dazu gebraucht, bestimmte Politiken nach innen der Öffentlichkeit zu verkaufen (Snyder/Bruck/Sapin 1969: 204), zum anderen werden Interessengruppen als Koalitionäre gegenüber anderen Akteuren (Parteien/Parlamenten) relevant: „When Congress and the presidency are polarized over foreign policy, their impact can be dramatic (Hagan 1995: 122). Interessengruppen haben somit eine Input-Funktion, indem sie gesellschaftliche Interessen aggregiert an das politische System herantragen, und eine strategische Funktion für die Regierungen, um die Kontrolle über den politischen Prozess zu behalten (Hudson/Simms/Thomas 1993: 55). Je höher die strategische Relevanz und das Mobilisierungspotenzial der Interessengruppe, umso höher die Zugangschance der Interes-

⁶⁵ Müller und Risse-Kappen machen jedoch deutlich, dass auch in westlichen Demokratien der Konsens von Interessengruppen eher die Ausnahme darstellt. Die Interessengruppen zeigen hier eher ein pluralistisches Abbild der Interessen einer pluralistischen Gesellschaft. Die Ausnahme stellt Frankreich dar (Müller/Risse-Kappen 1990: 385).

sengruppe zu Ressourcen, die die Regierungen verteilen (Milbrath 1967: 247ff).

Den bedeutendsten Versuch der Theoretisierung der Rolle von Interessengruppen in der Außenpolitik (und auch der internationalen Politik) ist der liberale Ansatz von Andrew Moravcsik, auf dem im Folgenden näher eingegangen wird.

3.3.1. Interessengruppen machen den Unterschied für die Problemlösungsorientierung

Wie das vorliegende Projekt gehen auch liberale Hypothesen davon aus, dass die Variation außenpolitischer Präferenzen und Handlungen eine zentrale Bedeutung für den Gegenstand internationale Beziehungen haben (Moravcsik 1997: 514). Die fundamentale Prämisse liberaler Außenpolitiktheorie ist die folgende: „that the relationship between states and the surrounding domestic and transnational society in which they are embedded crucially shapes the state behavior by influencing the social purposes underlying state preferences (Moravcsik 1997: 516). Drei Annahmen bilden die Arbeitsgrundlagen des strukturellen Liberalismus (Moravcsik 1997: 516-521):

1) *Die entscheidenden Akteure der Außenpolitik sind Individuen und private kollektive Akteure.* Diese Akteure sind im Durchschnitt risikoavers und im Handeln rational. Diese Akteure bündeln gesellschaftliche Interessen, die sich anhand bestimmter Konfliktlinien bestimmen lassen. Liberale Theorien basieren somit auf einem „bottom-up“ Ansatz von Politik, der die Anforderungen gesellschaftlicher Akteure über die Selbsterhalt-Anforderung des politischen Systems stellt. Der Druck der gesellschaftlichen Akteure wächst mit den Erwartungen dieser Akteure an einen Nutzen den sie aus der Außenpolitik des Staates erhalten. Es besteht jedoch nicht *per se* eine Übereinkunft aller gesellschaftlichen Akteure über einen zu erwartenden Nutzen durch kollektives Handeln.

Je stärker und irrationaler die Konflikte über Werte, Glauben und Güter in einer Gesellschaft sind, umso eher schlagen diese in konfliktbasierte Außenpolitik um. Zudem ist Konflikt im Handeln dort wahrscheinlicher, wo starke Ungleichgewichte des sozialen Einflusses vorherrschen.

2) *Staaten und andere politische Institutionen repräsentieren die Interessen eines Teils der Gesellschaft, auf deren Basis Regierungsoffizielle die staatlichen Präferenzen ableiten und in Außenpolitik umsetzen.* In diesem Verständnis ist der Staat kein eigenständiger und selbstinteressierter Akteur, sondern wird ständig durch interessierte Koalitionen gesellschaftlicher Individuen oder Gruppen in Anspruch genommen und wird somit zu einer ständig neu konstruierten Institution der Interessenvertretung. Der Staat als eine Art verlängerter Arm der Gesellschaft vertritt nicht notwendigerweise ihre gesamten Interessen. Staatliche Außenpolitik entsteht immer aus den Interessen, Identitäten und Machtverhältnissen gesellschaftlicher Akteure. Diese versuchen ständig, die staatlichen Akteure dazu zu bringen, ihre politischen Entscheidungen mit den gesellschaftlichen Präferenzen deckungsgleich zu gestalten. Die Umwandlung gesellschaftlicher Interessen in staatliche Präferenzen folgt jedoch auch nach bestimmten institutionellen Arrangements. Als Beispiel hierfür nennt Moravcsik die Entstehungsmechanismen staatlicher Präferenzen in klientelistisch-autoritären Regimen, die sich vorherrschend aus dem Klan nahestehender Familien- oder Geldgeberinteressen herausbilden.

Zusammenfassend implizieren diese zwei Annahmen, dass Staaten nicht automatisch fix definierte Güter wie Sicherheit, Herrschaft oder Wohlfahrt maximieren. Vielmehr streben sie nach Gütern, die gesellschaftliche Akteure jeweils unterschiedlich interpretieren und definieren. Durch diese unterschiedliche Interpretation und Definition können staatliche Präferenzen nicht aus der Systemumwelt, sondern nur aus dem gesellschaftlichen Umfeld bestimmt werden. Konzepte und Bedürfnisse

wie Sicherheit, territoriale Integrität oder Wohlstand variieren erheblich im jeweiligen sozialen Kontext.

3) *Die Konfiguration sich wechselseitig beeinflussender staatlicher Präferenzen determiniert die Außenpolitik der Staaten.* Liberale Ansätze gehen somit davon aus, dass sich unterschiedliche Verhaltensweisen aus den unterschiedlichen zugrundeliegenden Präferenzen erklären lassen. Dies bedeutet nicht, dass Staaten im internationalen Vakuum handeln, sondern dass sie versuchen, ihre Präferenzen in einem internationalen Umfeld zu realisieren, dass auch durch die Präferenzen anderer Staaten strukturiert wird. Die kritische Verbindung von Präferenzen zu Handeln wird durch das Konzept der 'Policy Interdependence' geleistet:

„Policy interdependence is defined here as the set of costs and benefits created for foreign societies when dominant social groups in a society seek to realize their preferences, that is, the pattern of transnational externalities resulting from attempts to pursue national distinctive purposes. Liberal theory assumes that the pattern of interdependent state preferences imposes a binding constraint on state behavior“ (Moravcsik 1997: 520).

Hier schlägt der subsystemische Liberalismus in eine allgemeine IB-Theorie um, da jetzt auch Interaktion in den Blickpunkt genommen wird. Die Kombination der staatlichen Präferenzen bestimmt die Wahrscheinlichkeit über Konflikt oder Konsens in den zwischenstaatlichen Beziehungen. Wenn beispielsweise der Versuch einer dominanten Gruppe in Staat A, ihre Präferenzen über die Außenpolitik seines Staates durchzusetzen, notwendigerweise mit Kosten einer dominanten Gruppe in Staat B einhergeht, steht ein Verhandlungsspiel mit einer hohen Konfliktwahrscheinlichkeit bevor. Für Liberale stehen die Ausprägung, Intensität und Wirkung von Kooperation zwischen Staaten in einem direkten Zusammenhang mit der Natur der zugrundeliegenden staatlichen Präferenzen. Internationale Politik erklärt sich jedoch nicht aus dem Interesse eines Staates, sondern aus der Interessenkonstellation zwischen den Staaten (Zangl 1998: 75).

Gerade die dritte Annahme provoziert die Kritik vor allem der Anhänger systemischer Ansätze, da sich Moravcsik explizit gegen den Konsens stellt, dass sowohl innerstaatliche wie internationale Faktoren (bspw. Institutionen) das Handeln, aber auch die Präferenzen der Staaten beeinflussen (Müller/Risse-Kappen 1990: 393f; Zangl 1998: 68ff). Kritisch wird vor allem die Behauptung von Moravcsik gesehen, und zumeist auch zurückgewiesen, dass innerstaatliche Institutionen die Präferenzen der Akteure und somit die Interaktion zwischen Staaten beeinflussen, internationale Institutionen für das Interaktionsergebnis jedoch unerheblich sind (Zangl 1998: 75). Da in dieser Arbeit nicht ein Interaktionsergebnis als zu lösendes Rätsel im Vordergrund steht, sondern die Varianz außenpolitischer Problemlösungsorientierung analysiert werden soll, kann in diesem Zusammenhang auf die kritische, dritte Annahme von Moravcsik verzichtet werden. Der Ertrag aus den ersten zwei Annahmen kann auf den folgenden Nenner gebracht werden: es ist nur dann eine problemlösungsorientierte Außenpolitik zu erwarten, wenn gesellschaftliche Interessengruppen einen egoistischen oder altruistischen Nutzen erwarten und somit eine Anforderung an das politische System stellen, diesen Nutzen über eine problemlösungsorientierte Außenpolitik bereitzustellen.

3.3.2. Das Machtverhältnis zwischen den Interessengruppen bestimmt die Problemlösungsorientierung der Außenpolitik

Volker von Prittwitz versucht mit seinem Ansatz der Umweltaußenpolitik⁶⁶, die verschiedenen Handlungen von Regierungen im Politikfeld Schutz internationaler Umweltgüter zu erklären und steht somit sehr nahe an der Ausgangsfrage dieser Arbeit. Bei seiner Analyse von internationaler Umweltpolitik stieß Volker v. Prittwitz auf ein Rätsel: Umweltpolitik entsteht nicht als eine Reaktion auf eine katastrophal hohe Umweltbelastung, sondern entwickelt sich in Phasen, „in denen die Um-

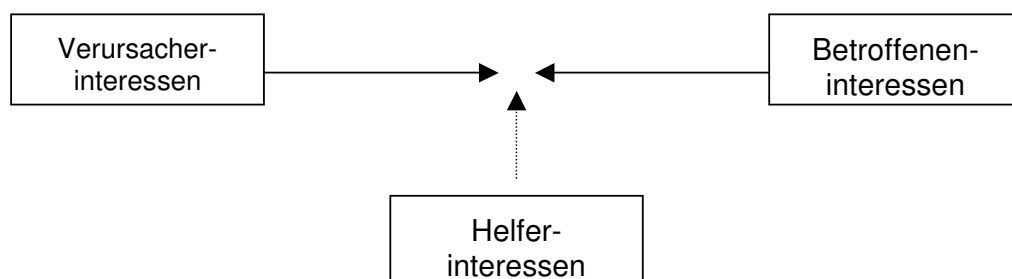
⁶⁶ Den Ausdruck Umweltaußenpolitik bringt Prittwitz 1984 in die Diskussion ein. Eine operationalisierte und arbeitsfähigere Ausarbeitung seines Konzeptes findet sich in seiner veröffentlichten Habilitationsschrift (Prittwitz 1990: 115ff).

weltbelastung deutlich sank bzw. vergleichsweise niedrig lag“ (Prittwitz 1990: 27). So galt auch für die internationale Umweltpolitik: „Ein durchgehendes Akteurmuster der Art: die besonders betroffenen Länder treiben besonders aktiv Umweltaußenpolitik, weniger betroffene Länder sind eher passiv, lässt sich nun allerdings nicht verifizieren“ (Prittwitz 1990: 236). Der erklärende Faktor für diese paradoxen Situationen („Katastrophenparadox“) sind unterschiedliche Handlungskapazitäten (wirtschaftlich, wissenschaftlich und politisch-institutionell) und die Ausbildung von unterschiedlichen Interessenprofilen. Auf der innerstaatlichen Ebene unterscheidet Prittwitz drei Arten von Interessen, die nur dann deutlich werden, wenn sie von Interessengruppen artikuliert werden (Prittwitz 1990: 115): Betroffeneninteressen, Helferinteressen und Verursacherinteressen (Prittwitz 1990: 116). Diese Interessen werden folgendermaßen umschrieben:

„Verursacherinteressen sind darauf gerichtet, eine umweltbelastende bzw. ressourcenverbrauchende Tätigkeit oder Struktur zu erhalten und auszubauen, daraus möglichst viel und anhaltend Nutzen zu ziehen und dafür mit möglichst geringen (ökonomischen, politischen, psychischen etc.) Kosten belegt zu werden. Betroffeneninteressen sind darauf ausgerichtet, Umweltschäden möglichst rasch und vollständig zu beseitigen und deren Reproduktion zu verhindern. Helferinteressen (Interessen Dritter) schließlich bestehen darin, möglichst großen Nutzen aus dem Vorgang der umweltpolitischen Problembewältigung an sich zu ziehen, also von der Rolle als Helfer (ökonomisch, politisch, psychisch) zu »profitieren«“ (Prittwitz 1990: 116-117).

Die Kombination dieser Interessen wird zusammen als ein Interessendreieck verstanden.

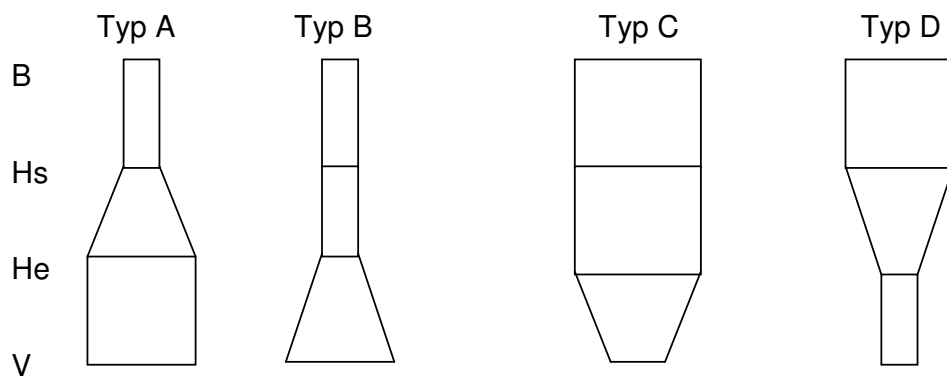
Schaubild 3: Das umweltpolitische Interessendreieck nach Prittwitz (1990: 118)



Die einzelnen Interessen sind jedoch nicht immer bestimmten Akteuren vorbehalten. Zudem mischen sich die Interessen der einzelnen Akteure. Einzelne Wirtschaftsunternehmen produzieren beispielsweise in umweltbelastender Form und betreiben Bereiche, die Umweltschutztechnologie herstellen. Umweltverbände treten für gewöhnlich als Betroffeneninteressen auf, profitieren aber zudem von der Problembewältigung durch die Generierung von Spendenaufkommen.

Prittwitz versucht die verschiedenen denkbaren Interessendreiecke als situative Interessenprofile darzustellen, um Aussagen darüber machen zu können, welches Interessenprofil zu welcher Art von Umweltaußenpolitik führt. Dazu unterteilt er zunächst die Helferinteressen in Substitutionsinteressen und Entsorgungsinteressen und kategorisiert jede Form der Interessen in zwei Ausprägungen (schwach v. stark). In seiner heuristischen Darstellung werden 16 Interessenprofile ausgearbeitet, die eine besondere Interessenposition des jeweiligen Akteurs ausdrücken.

Schaubild 4: Umweltpolitische Interessenprofile nach Prittwitz (1990: 124)



Legende: B: Betroffeneninteresse; Hs: Substitutionsinteresse; He: Entsorgungsinteresse; V: Verursacherinteresse; ___ :schwach; _____ : stark

Je nach der Kombination der Interessen, wird sich ein Verhalten der Akteure ausbilden, dass die Problemlösung verhindert (Typ A + B) bzw. die Problemlösung vorantreibt (Typ C+D). In verschiedenen anderen Typen der Situationsstrukturen, die weniger eindeutig sind, hat der Staat eine höhere Handlungsautonomie gegenüber den gesellschaftlichen Interessen. Ob sich diese Interessenprofile auch in staatliche Außenpolitik umwandeln, liegt an wirtschaftlichen und institutionellen Kapazitäten sowie der Wertestruktur einer Gesellschaft⁶⁷. Die Rolle des Staates und der Außenpolitik besteht nun darin, nach gemeinsamen Umweltinteressen mit anderen Ländern zu suchen (Prittwitz 1990: 253). Die Chance, dass es zu einer kooperativen Problembearbeitung kommt, hängt dann also davon ab, inwieweit die Interessen verschiedener Staaten kompatibel sind. Im Falle der Oberlieger/Untерliegerproblematik einer Flussverschmutzung ist eher mit einer Konfliktsituation⁶⁸ zu rechnen. Somit benennt dieser Ansatz zwar subsystemische Faktoren, die die Umweltaußenpolitik stark beeinflussen, die Faktoren aber hängen wiederum stark von dem vorherrschenden Typ des Umweltproblems ab. Interessant ist dieser Ansatz jedoch für die Untersuchung der Umweltaußenpolitik in dem Feld der Zerstörung globaler Kollektivgüter, da hier davon auszugehen ist, dass die Mehrheit der Staaten in ähnlicher Art und Weise betroffen ist⁶⁹.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sowohl der liberale Ansatz von Moravcsik sowie der Umweltaußenpolitikansatz von Prittwitz davon ausgehen, dass ein Staat nur dann die internationale Problemlösung im Bereich der Umweltpolitik vorantreiben wird, wenn innerstaatliche Interessengruppen dies von ihm verlangen und sich gegenüber

⁶⁷ Zum Zusammenspiel zwischen Interessen, Institutionen und kulturellen Faktoren als erklärende Faktoren einer Klimaaußenpolitik vgl. Ulbert (1995). Auf diesen Ansatz wird im Abschlusskapitel noch näher eingegangen.

⁶⁸ Zur Klassifikation von Umweltkonflikten siehe den grundlegenden Aufsatz von Helmut Breitmeier und Michael Zürn (Breitmeier/Zürn 1990).

⁶⁹ Zum Typus der Zerstörung globaler Kollektivgüter und zur Verlierer/Gewinner-Problematik vgl. Kapitel 4.1 dieser Arbeit.

anderen Interessengruppen durchsetzen können. Diese Ausbildung von Interessen ist nicht gleichzusetzen mit einer, wie von Ulbert zurecht kritisierten, exogenen Vorgabe von Interessen (Ulbert 1997: 36).

3.4. Nichtregierungsorganisationen im außenpolitischen Prozess

Macht die Beteiligung von NGOs in politischen Prozessen einen Unterschied in Bezug zur Problemlösungsorientierung der Außenpolitik von Staaten? Welche Leistungen erbringen Organisationen wie Umweltverbände, die nicht selten den Ruf von Störenfrieden und Chaoten haben, bezüglich auf die vier von Rainer Schmalz-Bruns benannten Schwächen der modernen Politik bei der Lösung globalisierter Probleme?

Nichtregierungsorganisationen im Verständnis der Vereinten Nationen sind alle Akteure jenseits des Staates, die gesellschaftliche Interessen vertreten und einen Beitrag zur Lösung internationaler Probleme beisteuern können. Dies sind Wirtschaftsverbände, internationale Gewerkschaftsorganisationen, Universitäten, Umweltorganisationen oder Wissenschaftsvereinigungen, um nur einige Beispiele zu nennen. In der Literatur zum Thema Nichtregierungsorganisationen ist aber in der Regel nur eine kleinere Teilmenge gemeint. *Diese* Nichtregierungsorganisationen, verstanden als zivilgesellschaftliche Akteure, sind aus den Neuen Sozialen Bewegungen entstanden. Im Umweltbereich gelten sie als diejenigen Interessengruppen, die im Sinne von Prittwitz das Betroffeneninteresse verkörpern. Als Nichtregierungsorganisationen (NRO bzw. englisch NGO) gelten Akteure, die im sog. Dritten Sektor beheimatet sind: „NRO sind formalisierte Gebilde außerhalb von Markt und Staat, die ihre Ressourcen aus Solidaritätsbeiträgen der Gesellschaft auf der Basis von Freiwilligkeit erhalten und sie zur Bearbeitung von gesellschaftlichen Problemlagen in Kollektivgüter umformen“ (Glagow 1992: 311). Genauso wie die Neuen Sozialen Bewegungen haben diese NGOs die folgenden Ziele: 1) die Initiierung von strukturellen Veränderungen im politischen Prozess und bei den Akteuren des politischen

Prozesses, um Problemlösungskapazitäten und Lernen zu etablieren (Abmilderung der Rationalitätsverluste und Ressourcenschwäche); 2) die Veränderung von Verhaltensweisen, Wertvorstellungen und Produktionsbedingungen in Wirtschaft und Gesellschaft; 3) die direkte politische Einflussnahme durch Lobbying (Dorsey 1993: 240f). Wie mit dem Konzept der Weltgesellschaft dargestellt wurde, beschränkt sich die Arbeit von NGOs jedoch nicht mehr auf die eigene Gesellschaft oder den eigenen Staat: „(W)hen this route fails or proves less efficacious, they work through transnational economic, social, and cultural networks to achieve their ends“ (Wapner 1995: 314). In diesem Verständnis sind NGOs in erster Linie klassische, wenn auch mittlerweile transnationale agierende, Interessengruppen, die ihre Legitimation dadurch erhalten, dass sie ihre Arbeit auf ein Allgemeininteresse zurückführen (Glagow 1992: 310) und bestimmte Leistungen an Stelle des Staates erbringen (Beisheim 1997: 25ff). Die Einflussnahme versuchen sie auf drei Ebenen (Gesellschaft, Staat, internationale Verhandlungen), auf denen sie jeweils andere Strategien verfolgen (Take 1998). Ihre klassische Funktion haben NGOs aber nach wie vor in der Mobilisierung des öffentlichen Interesses, der Vertretung von gesellschaftlichen Interessen und der Aufdeckung von illegalen oder unmoralischen Verhaltens (Schmidt/Take 1997: 16).

Im Rahmen der Lösung von globalisierten Problemen sind zudem der Transfer von Wissen und die Hilfe bei der Umsetzung von internationalen Vereinbarungen sowie deren Kontrolle weitere wichtige Beiträge der NGOs (Take 1998). Neben den scientific communities gelten die NGOs als Zulieferer von technischem, naturwissenschaftlichem und gesellschaftlichem Wissen in den Prozess der Problemlösung (Abmilderung der Wahrnehmungsschwäche). Auch im außenpolitischen Prozess der Staaten, beispielsweise der Präferenzbildung vor internationalen Konferenzen, sind die NGOs mittlerweile prominent vertreten und versuchen, verschiedene Interessengruppen für eine langfristige Beteiligung zu

mobilisieren und zu koordinieren⁷⁰ (Abmilderung der Konzentrationschwäche). Ihre Hilfe bei der Umsetzung erhöht die Ratifikationschance internationaler Vereinbarungen, die Kontrolle der Implementierung sorgt dafür, dass Trittbrettfahrer zu Verantwortung gezogen werden können. Das Wissen um eine hohe Compliance-Chance durch die Arbeit von NGOs kann sich schon bei der Politikformulierung positiv auf die Problemlösungsorientierung auswirken. Compliance meint hier die Regelbefolgung international vereinbarter Abkommen durch innerstaatlichen Akteure (Chayes/Chayes 1993).

Zusammenfassend macht die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen NGOs einen Unterschied bzw. hat einen Einfluss auf die Problemlösungsorientierung der Außenpolitik, weil

1) Interessen gebündelt und artikuliert werden, also als Input an das politisch-administrative System formuliert werden. So wird ein gesellschaftlicher Anspruch auf Problemlösung durch den Staat eingefordert. Die Formulierung von Betroffeneninteressen ist eine grundlegende Bedingung für eine problemlösungsorientierte Außenpolitik;

2) öffentliche Meinung als Inputverstärker ausgebildet wird;

3) Informationen über das zu bearbeitende Problem sowie gesellschaftliche und wirtschaftliche Potenziale zur Bearbeitung des Problems bereitgestellt werden und sich somit die Compliance-Wahrscheinlichkeit erhöht.

⁷⁰ Eine Darstellung der Beteiligung von NGOs bei der Ausarbeitung der deutschen Position zum Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen bieten Brock/Donner-Reichle 1998.

Was sind aber die innerstaatlichen Faktoren, die darüber entscheiden, ob sich die Arbeit von problemlösungsorientierten Interessengruppen in einer problemlösungsorientierten Umweltaußenpolitik niederschlägt? Nicht der Einfluss eines isolierbaren gesellschaftlichen Akteurs, sondern die Institutionalisierung der Politiknetzwerke scheint über die Problemlösungsorientierung zu entscheiden. Wie in Kapitel 2.2.4 angerissen wurde, hat die Beschaffenheit der politischen Netzwerke zwischen politisch-administrativem System und Gesellschaft einen Einfluss auf die Problemlösungsorientierung des Staates. Welche innerstaatlichen Strukturen fördern die Wirkung problemlösungsorientierter Akteure? Welche Faktoren bestimmen die Beschaffenheit der Politiknetzwerke und somit deren Problemlösungsorientierung? Welche Formen der Institutionalisierung zwischen gesellschaftlichen Akteuren und dem politisch-administrativen System sind hierbei denkbar?

3.5. Politiknetzwerke und problemlösungsorientierte Außenpolitik – Hypothesenbildung

Die Beziehungen gesellschaftlicher Akteure mit dem politisch-administrativen System werden in der Literatur meist an ganz ähnlichen Kategorien festgemacht, unabhängig davon, ob diese von Autoren aus der vergleichenden Policy-Forschung, der Verbändeforschung oder aus den Internationalen Beziehungen kommen. Im Folgenden werden verschiedene Kategorisierungsversuche und die dahinterstehenden Konzepte vorgestellt. Immer wieder tauchen hier der Pluralismus und verschiedene Formen des Korporatismus auf.

Frans van Waarden (1992a, 1993) geht davon aus, dass die Unterschiede der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft einen erklärungsstarken Faktor darstellen; zum einen, weil sie Politikergebnisse prägen, zum anderen, weil die Entstehung der Netzwerke kaum geklärt ist. Um die unterschiedlichen Entstehungsbedingungen zu analysieren, entwirft Waarden eine Matrix, in der er die verschiedenen Netzwerkty-

pen nach zwei Kategorien ordnet. Maßgeblich für die Unterscheidung von Policy-Netzen ist zum einen die Stärke des Staates, zum anderen die organisatorische Stärke der Zivilgesellschaft. Stärke bezeichnet er im Sinne Katzensteins (1976) als den Grad der Zentralisierung des politischen Systems, die Autonomie des Staates gegenüber gesellschaftlichen Anforderungen, den Interventionsgrad und den Interventionsstil des Staates in die Wirtschaft (Waarden 1993: 196). Stärke der Gesellschaft meint das Potenzial, gesellschaftliche Kräfte zu mobilisieren, zu integrieren und zu organisieren.

Schaubild 5: Ansätze der Staats-Gesellschafts-Beziehungen nach Waarden (1992b/1993)

	<i>Stärke des Staates</i>	
Organisatorische Stärke der Zivilgesellschaft	<i>Stark</i>	<i>Schwach</i>
Stark	Mesokorporatismus Sozialer Korporatismus	Klientelismus Liberaler Korporatismus
Schwach	Etatismus, Parentela Relations Staatskorporatismus	Liberalismus, Pressure Pluralism Gesponserter Pluralismus

(Quellen: Waarden 1992b: 133, 1993: 197)

Schubert und Grant (Grant/Schubert 1992) verweisen auf zwei grundlegende Beziehungsmuster zwischen gesellschaftlichen Interessengruppen und dem Staat: „In the first there is competition between interest groups to gain access to the policy making procedure of the state to influence political decisions. In the second approach there is cooperation between interests and between interests and the state“ (Grant/Schubert 1992: 7). Der Ausgangspunkt ihrer Untersuchung ist die Feststellung, dass es 1) nicht schlüssig ist, eine terminologische Zuordnung von Konsens zu Korporatismus und von Konflikt zu Pluralismus zu unterstellen, und 2) Grenzbereiche und Unschärfen in der

Empirie auffallen (ebd.: 10). Da aber die Verhältnisse zwischen Staat und Gesellschaft den policy-output, uns somit die Problemlösungsorientierung, mitbestimmen, ist es wichtig, eine genauere Unterscheidung dieses Verhältnisses zu treffen. Die Autoren bieten drei Kategorien zur Unterscheidung von Netzwerktypen an: „level of institutionalization (stability)“, „scope of the policy-making (sectoral v. transsectoral)“ und „number of participants (closed or open)“ (ebd.: 12). Diese Kategorien sollen zum einen helfen, Netzwerke in verschiedenen Staaten, aber auch verschiedene Netzwerke in den einzelnen Staaten zu vergleichen. Nach der Sichtung der Literatur lassen sich verschiedene Typen von Staats-Gesellschafts-Beziehungen ausmachen, die als unterschiedliche Netzwerke eingeordnet werden mit dem Ziel „to identify different subtypes of networks to characterise the different types of policy making arrangements“ (Grant/Schubert 1992: 10-11).

Schaubild 6: `Group/State relationship´ nach Grant und Schubert (1992)

		<i>Number of group participants</i>			
scope of issue discussed		<i>one group</i>	<i>Two conflicting groups</i>	<i>Restricted number of groups</i>	<i>large number of groups/low</i>
sectoral	ad hoc				Competitive and pressure pluralism
sectoral	stable	Meso corporatism; clientelism		group sub-government; iron triangle;	
transsect.	ad hoc				Open issue Networks
transsect.	stable		State corporatism; societal corporatism		

(Quelle: Grant/Schubert 1992: 25)

Nach dieser Typologisierung fällt auf, dass Beziehungsmuster, die in der Literatur als stark unterschiedlich gelten (iron triangle, policy community und corporate pluralism, aber auch meso-corporatism und clientelism), hier offensichtlich zusammenfallen: „While corporatism can be associated with social closure, monopoly recognition and policy implementation, these are also features of the ‘iron triangle’ variation of pluralism“ (Grant/Schubert 1992: 8). Die Autoren kommen somit zu dem Fazit, dass zum einen weniger die großen Konzepte, sondern vielmehr die konkreten Beziehungsmuster Gegenstand der Diskussion sein müssen, und dass zum anderen mehr Labels auf dem Markt sind als unterschiedliche Konzepte (Grant/Schubert 1992: 26).

Was sind jedoch die großen Konzepte, die hinter den Typologien stehen? Welche Chancen für eine Problemlösungsorientierung können den verschiedenen Typen von Netzwerken zugeordnet werden?

3.5.1. Pluralismus

Pluralistische Theorien haben für eine lange Zeit dominierenden Einfluss auf die Staat/Verbände-Forschung ausgeübt. Für die meisten Pluralisten sind die Verbände der entscheidende Faktor in der Analyse politischen Verhaltens. Die frühe Version des Pluralismus geht davon aus „that power is distributed equally, that the state is neutral and that the access to the state is relatively open“ (Smith 1993: 15). Elitenverbände werden als Brücke zwischen den Mitgliedern der Gesellschaft und dem politischen System angesehen, an das sie die Ansprüche der Gesellschaft weiterleiten. Politische Entscheidungen werden von den Interessengruppen ausgehandelt, der Staat ist bemüht, neutral zu richten. Richten die Interessengruppen keinen „demand“ an das politische System, kommt es zu keiner politischen Entscheidung. Der Staat kann so keine Politik unabhängig von Gruppen machen. Neue Themen werden durch neue Interessengruppen auf die Agenda gebracht. Entscheidend für den Einfluss einer Interessengruppe ist der gesellschaftliche „support“, den sie hinter sich versammeln kann (Easton 1965: 37). Die

normative Grundlage pluralistischer Konzepte ist die Forderung, dass sich die Vielfalt der Interessen auch in den Inhalten der Politik widerspiegeln soll. Der Neo-Pluralismus wies zudem darauf hin, dass sich pluralistische Willensbildung zwischen den Interessengruppen nur dann allgemeinwohlorientiert entwickelt, wenn bei ihrer Auseinandersetzung sozial akzeptierte und rechtlich festgelegte Verfahrensregeln eingehalten werden. Das bedeutendste deutsche Pluralismuskonzept legte Ernst Fraenkel vor. Fraenkel verzichtete in seinem Konzept auf eine völlige Entwertung des Staates, der zwar nicht der vorrangig wichtigste Akteur der politischen Bühne ist, dem aber eine gewisse ordnungsstiftende Aufgabe zukommt. Nach Böhret/Jann/Kronenwett sind die zentralen Aussagen dieses Konzeptes die folgenden (Böhret/Jann/Kronenwett 1998: 174f):

- 1) Alle modernen, industriell geprägten Gesellschaften sind von einer Kette von Interessengegensätzen durchzogen. Dieser Fakt ist deswegen zu akzeptieren, weil eine homogene Gesellschaft nicht anzustreben ist;
- 2) die Festlegung des Gemeinwohls ist ein Resultat eines für alle Interessengruppen offenen politischen Wettbewerbs. Er spiegelt die Interessenkonflikte und Kompromisse der gesellschaftlichen Gruppen wider. Wenn dieser offene und somit faire Wettbewerb prinzipiell wirkt, konzentrieren sich die einzelnen Interessen nicht gegen den Staat, sondern sie neutralisieren sich gegenseitig;
- 3) der Ausgleich von Interessengruppen mündet jedoch nur in Gemeinwohl, wenn dabei minimale allgemeingültige Werteordnungen beachtet werden;
- 4) Der Staat muss in diesem Prozess darauf achten, dass diese Spielregeln auch eingehalten werden und dass diese Spielregeln nicht per

se immer die gleichen Akteure bevorzugen. Dem Staat kommt hierbei eine Katalysator-Rolle zu.

Der offene Konfliktaustrag zwischen den einzelnen Interessengruppen sorgt also dann für eine problemlösungsorientierte Außenpolitik, wenn diese Außenpolitik dem Allgemeinwohl dienlich ist. Da die zivilgesellschaftlichen Akteure ja genau mit dieser Legitimationsgrundlage auftreten, müssten sie sich im Prozess des politischen Wettbewerbs auch gegen andere wirkungsmächtige Interessengruppen durchsetzen können. Da der Staat keine eigenen Interessen besitzt, wird er sich dem durchgesetzten Interesse nicht entgegenstellen.

Die *klassische neopluralistische* Hypothese muss nun folgendermaßen lauten:

Schwache Staaten, in denen sich das politische Netzwerk durch Offenheit und einen fairen Wettbewerb zwischen den Interessengruppen auszeichnet, werden am ehesten bereit sein, die Lösung internationaler Umweltprobleme durch eine problemlösungsorientierte Außenpolitik voranzutreiben.

3.5.2. Korporatismus

Der Anfang der Korporatismusdebatte war von einer heftigen, teils polemisch geführten Auseinandersetzung mit liberalen Gesellschaftstheorien geprägt (Streeck 1994: 8). Seine Stärken entwickelte der Korporatismus-Begriff bei seiner komparativen empirischen Anwendung. Pluralismus im Sinne von Fraenkel, so die Neo-Korporatisten, war empirisch weder universelle Wirklichkeit und auch nicht der Endpunkt eines unumkehrbaren Trends.

„Im Gegenteil, empirische Forschung schien zu zeigen, dass Gesellschaften, deren Realität dem liberalen Entwurf vergleichsweise nah kam, anderen, insbesondere solchen, die als `Ver-

bände-Demokratien´ (associative democracies) oder `ausgehandelte Volkswirtschaften´ (bargained economies) `korporatistisch´ organisiertem kollektivem Handeln sozialer Interessengruppen einen legitimen Platz einräumten, oft politisch und wirtschaftlich unterlegen waren“ (Streeck 1994: 9).

Zu diesem Ergebnis ist auch Peter Katzenstein gekommen. Warum, fragte sich Katzenstein, sind verschiedene, demokratisch verfasste Industrienationen unterschiedlich erfolgreich, Nutzen und Kosten auf Schwankungen der Weltwirtschaft abzustimmen? Katzenstein geht davon aus, dass mehr oder minder alle Nationen vom Wandel der Weltmärkte und von den Wirtschaftskrisen der 70er und 80er Jahre betroffen waren. Er macht jedoch eine Gruppe von Nationalstaaten aus, die ökonomisch wie auch politisch erfolgreicher waren als die meisten anderen Staaten. Seine Ergebnisse illustrieren das „traditional paradox in international relations concerning the strength of the weak“ (Katzenstein 1985: 21). Gemeint sind „small European states“ wie die Schweiz, Österreich, Norwegen, Niederlande und Dänemark. Erfolgreicher waren sie in der Eindämmung der Arbeitslosigkeit, der Inflationsrate und eben auch in der internen Legitimation des politischen Systems (hohe Anerkennung der politischen Parteien und geringe Regierungswechsel). Katzenstein führt dies darauf zurück, dass sich die kleinen Nationalstaaten Europas notwendigerweise an die Weltwirtschaft angepasst haben, da sie zum einen von der Weltwirtschaft stärker abhängig sind, zum anderen deren Spielregeln nicht beeinflussen können. So haben sich in den kleinen Industrienationen demokratisch korporatistische Strukturen ausgebildet, die Katzenstein folgendermaßen umreißt:

„Democratic corporatism is distinguished by three traits: an ideology of social partnership expressed at the national level; a relatively centralized and concentrated system of interest groups; an voluntary and informal coordination of conflicting objectives through continuous political bargaining between interest groups, state bureaucracies and political parties“ (Katzenstein 1985: 32; vgl. zudem Katzenstein 1976).

Korporatistische Strukturen sind in den verschiedenen Nationalstaaten nicht per se vorhanden (Schmidt 1982) und entwickeln sich unterschiedlich in den verschiedenen Politikbereichen: „(Es) mag ebenso Interessen und Politikarenen geben, die dagegen außerordentlich widerstandsfähig sind, da sie durch offiziell anerkannte, monopolistische, hierarchisch koordinierte Vertretungen entlang von sektoralen, Klassen- und Berufsinteressen organisiert und strukturiert sind“ (Schmitter 1981: 68; vgl. zudem Lehbruch 1982). Das zentrale Argument korporatistischer Konzepte liegt in der offensiven Rolle des Staates bei der Organisation gesellschaftlicher Interessen. Im Gegensatz zum liberalen Pluralismus ist staatliche Einflussnahme hier keine Anomalie, sondern ein Schlüsselfaktor für die erfolgreiche Organisation von Interessengruppen (Streeck 1994: 9). Die gezielte Einbindung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure sorgt dafür, dass sich der Staat die Ressourcen dieser Akteure zu Nutze macht. Dies gilt dann gerade bei der Implementierung getroffener Regeln. Die Funktion von Politiknetzen, die durch korporatistische Strukturen gekennzeichnet sind, scheint nicht von der Durchsetzung von Einzelinteressen dominiert zu werden – wie z.B. in den USA, sondern ist vielmehr hilfreich bei der Abarbeitung von politischen Aufgaben: „The dominant function of the network, ..., is policy formation and implementation, with centres of decisionmaking being difficult to locate“ (Waarden 1992b: 139). Korporatistische Strukturen scheinen sich durch ihren konsensualen Interessenausgleich also besser zur Gewährleistung von Regierbarkeit zu eignen als rein pluralistische Strukturen (Streeck 1994: 16). Für Erwartungssicherheit zwischen den Akteuren, die auch das Lernen und das gegenseitige Verständnis fördern, sorgt die Routinisierung der Beziehungen zwischen den ausgewählten Akteuren, die nicht im öffentlichen Wettbewerb stehen. Vielmehr werden die Interessengegensätze in geschlossene, vom Staat moderierte Arenen verlagert. Problemlösungsorientierung kann sich somit durchsetzen, weil der Staat als Vertreter des Allgemeinwohls darauf achtet, dass sich keine partikularen Interessengruppen durchsetzen. Zudem hat er die Chance sich durch nicht in die Öffentlichkeit gelangende Zugeständnisse, die Bereitschaft auch der Interessen zu sichern, die per se nicht an einer Problemlösung interessiert sind, da

sie mit Kosten verbunden ist. Die Überzeugung dieser Verursacherinteressen ist deshalb von zentraler Bedeutung, da der Staat bei der Implementierung auf ihre Mitwirkung angewiesen ist (Compliance).

3.5.3. Offener und geschlossener Korporatismus

In einem Vergleich der Politiknetzwerke der USA und der Niederlande hat sich gezeigt, dass sich auch Bürgerbewegungen und kleine Parteien in korporatistische Strukturen eingeklinkt haben und auf diesem Wege den Politikprozess nachhaltig beeinflussen konnten (Waarden 1993). Dies ist für den klassischen Korporatismus zumindest erklärungsbedürftig, denn gerade das zentralisierte (geschlossene) Aushandeln ist Definitionsbestandteil. Hier empfiehlt es sich zwischen geschlossenem (*exclusive corporatism*) und offenem (*non-exclusive corporatism*) zu unterscheiden. Der geschlossene Korporatismus zeichnet sich dadurch aus, dass es die klassischen Akteure von Arbeit und Kapital geschafft haben, neue gesellschaftliche Akteure wie Umweltverbände nicht in das korporatistische Gefüge hereinzulassen. Dies hat entweder zur Folge, dass der machtlose Faktor Umwelt einfach benutzt (verbraucht) wird, oder dass die klassischen korporatistischen Akteure den Herausforderungen des Umweltmanagements durch Abkommen mit der Regierung entgegentreten (Hukkinen 1995: 69). Den neuen gesellschaftlichen Interessengruppen bleiben somit nur die Kontrolle von außen und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit. Die offene Form des Korporatismus versucht hingegen, mehrere relevante Interessengruppen in die Verhandlungen mit einzubeziehen. Die Zahl der Interessengruppen kann sich durch Allianzbildung reduzieren. So wird versucht, schon in den Verhandlungen Lösungen zu finden, die einen möglichst breiten gesellschaftlichen Konsens beinhalten. Konsensuale Verhandlungen verlangen dann aber, dass zum einen der Konfliktgegenstand als anerkannt gilt und dass die neuen gesellschaftlichen Akteure ebenfalls zur Modifikation ihrer Positionen bereit sind. Zudem muss gewährleistet werden, dass die Verhandlungspartner legitimiert sind, Entscheidungen zu treffen, die dann von ihrer Organisation umgesetzt werden. Patrick O'Mahony sieht jedenfalls Ansatzpunkte dafür, dass sich auch

im Bereich der Umweltpolitik und der Umsetzung des Konzepts der „Nachhaltigen Entwicklung“ korporatistische Strukturen etablieren bzw. eine Ökologisierung bestehender korporatistischer Strukturen stattfindet. Folgende Tendenzen sprechen für dieses Argument: 1) eine zunehmende pragmatische Orientierung der Umweltbewegung; 2) eine zunehmende Kooperation zwischen konservativen und radikalen Umweltschützern; 3) eine Integration der Umweltbewegung in Politikprozesse als Ratgeber oder Gutachter; 4) eine zunehmende Hierarchisierung der Organisation der ökologischen Bewegung (O'Mahony 1996: 5-7).

Die *klassische neokorporatistische* Hypothese muss nun folgendermaßen lauten:

Starke Staaten, in denen sich das politische Netzwerk durch Geschlossenheit, einen Konsens zwischen hierarchisch organisierten Interessengruppen und durch eine stabile Institutionalisierung auszeichnet, werden eher bereit sein, die Lösung internationaler Umweltprobleme durch eine problemlösungsorientierte Außenpolitik voranzutreiben als rein pluralistisch organisierte Staaten.

Die Hypothese, die aus dem Konzept des offenen Korporatismus abgeleitet wurde, muss nun folgendermaßen lauten:

Starke Staaten, in denen sich das politische Netzwerk durch Offenheit gegenüber organisierten Interessen, einen Konsens zwischen diesen organisierten Interessengruppen und durch eine stabile Institutionalisierung auszeichnet, werden eher bereit sein, die Lösung internationaler Umweltprobleme durch eine problemlösungsorientierte Außenpolitik voranzutreiben als rein pluralistisch organisierte Staaten.

3.5.4. Ökologische Modernisierung

Die prominentesten Beispiele für theoriebasierte Versuche, eine nötige, aber schon schleichend geschehende Erneuerung, Reform oder einen Umbau der Gesellschaften zu begründen, finden sich im Lager der Modernisierungstheoretiker⁷¹. Das relative breit gestreute Spektrum an modernisierungstheoretischen Programmen mit ökologischer Ausrichtung, speist sich aus den verschiedensten Quellen, die Wehling folgendermaßen zusammenfasst:

„In seinen Grundzügen stammt das Konzept ökologischer Modernisierung aus drei verschiedenen politischen und theoretischen Quellen: erstens aus einer Kritik der Formen, Instrumente und Ergebnisse bisheriger (staatlicher) Umweltpolitik in den entwickelten Industrieländern; zweitens aus einer ökologischen Erweiterung der politikwissenschaftlichen Theorie der politischen Modernisierung von Almond, Pye, Verba u.a.; drittens aus einem Programm von Umweltpolitik als Wirtschafts-, Struktur- und Technologiepolitik“ (Wehling 1992: 227).

Martin Jänicke entwarf mit seiner Theorie des Staatsversagens einen Versuch, die gesunkene Steuerungsfähigkeit von Nationalstaaten zu erklären. Drei Schwächen kennzeichnen, so Jänicke, den entzauberten Staat (Wilke 1983), der viel können muss, aber wenig können kann (Luhmann 1990): politische Interventionsschwäche, funktionelle Uneffektivität und ökonomische Ineffizienz (Jänicke 1993a: 64). Diese Tendenzen konnten sich entwickeln, weil zum einen Veränderungen ignoriert wurden, zum anderen sich Interessen institutionalisiert haben, „denen an der Dauerhaftigkeit der Problemursache gelegen sein muss“

⁷¹ Dies ist nicht der Versuch, die komplette modernisierungstheoretische Debatte der letzten Jahrzehnte nachzuzeichnen. Gelungene allgemeine Darstellungen finden sich bei Wehling (1992) und bei Zapf (1996), für die Diskussion im Rahmen der Entwicklungsländerforschung siehe bei Menzel (1992). Generell lassen sich in der Entwicklung der Modernisierungstheorien drei zeitliche Bezüge zuordnen, die auch den Gegenstand der Modernisierungstheorie aufzeigen: 1) der säkulare Prozess seit der industriellen Revolution, in dem sich die kleine Gruppe der heute modernen Gesellschaften entwickelt hat; 2) die vielfältigen Aufholprozesse der Nachzügler; 3) die Bemühungen der modernen Gesellschaften selbst, durch Innovationen und Reformen, ihre neuen Herausforderungen zu bewältigen (Zapf 1996: 63).

(Jänicke 1993a: 65). Jänicke nennt hier vor allem bürokratische und industrielle Interessen, Prittwitz nennt sie Verursacherinteressen (Prittwitz 1990). Da teilweise aber neben der Bevölkerung auch Teile der Industrie und Verwaltung vom Staatsversagen betroffen sind, haben sich unterhalb und in Zusammenarbeit mit den politischen Systemen neue, dezentrale und kooperative Strukturen herausgebildet. Diese, noch in den Anfängen begriffene Entwicklung, die Jänicke als politische Modernisierung bezeichnet, zeitigt folgende Veränderungen:

- „- von der bürokratischen Detailregelung zur verstärkten Steuerung von Rahmenbedingungen und Handlungskontexten,
- von der Bürokratisierung der Problembearbeitung zu ihrer Vergesellschaftung unter Einschluss des Staates,
- von der zentralistischen zur eher dezentralen Problemlösung,
- von der exklusiven zur stärker inklusiven und partizipativen Entscheidungsstruktur (ein teilweises Aufbrechen der policy networks),
- vom imperativen Politikstil zur Verhandlungslösung,
- vom reaktiven zum stärker antizipativen Politikmuster,
- von der Steuerung über öffentliche Ausgaben zur verstärkten Steuerung über öffentliche Einnahmen (Steuern, Abgaben, Tarife, Gebühren)“ (Jänicke 1993b: 70-71).

Ökologische Modernisierung ist als ein Idealtypus von Politik zu verstehen, als „eine Veränderung und signifikante Erweiterung der Problemlösungsfähigkeit von Industriegesellschaften im Sinne einer tendenziellen Entbürokratisierung, Dezentralisierung und Vergesellschaftung“ (Jänicke 1993a: 72). Eine so gefasste Modernisierung umfasst vor allem eine - in der Weltgesellschaft notwendig werdende - Neubestimmung des Verhältnisses von politischem System und den anderen gesellschaftlichen Subsystemen (Jänicke 1993b: 17). Die eher inklusive und partizipative Entscheidungsstruktur, die dem Konzept der politischen Modernisierung zugrunde liegt, verhindert auch eine Abschottung der politischen Netze und in der Folge eine Exklusion des politischen Prozesses. Ob eine Einbindung gesellschaftlicher Akteure jedoch auf Dauer eine Offenheit politischer Institutionen garantieren

kann, wird von einigen Akteuren zurecht kritisch betrachtet (Tatenhove 1996: 3ff). Gerade in der umweltpolitischen Debatte hat sich gezeigt, dass ein offener Politikprozess innerhalb eines Politiknetzwerks eine entscheidende Kapazität zur Lösung von ökologischen Dilemmasituationen darstellen kann (Prittwitz 1993: 347; Gleditsch/Sverdrup 1995). Gerade in einem solchen politischen Netzwerk können die problemlösungsorientierten NGOs ihre ganze Wirkung entfalten. Sie haben eine hohe Anzahl von Zugangspunkten zum offenen und transparenten politischen Prozess, in dem sie auch ihre Öffentlichkeitswirkung ausnutzen können.

Von Kritikern wurde häufig die ambivalente Haltung Jänickes zur Rolle des Staates im Prozess der ökologischen Modernisierung aufgenommen. Zum einen sei Jänicke der Auffassung, dass das Staatsversagen auch wirklich vom Staat ausgehe, auf der anderen Seite weist Jänicke dem Staat eine wichtige Funktion der Initiierung und der Durchsetzung von innovativen umweltpolitischen Programmen zu (Wehling 1992: 230). Dem lässt sich nur entgegenhalten, dass wenn erst die Bürokratisierung – und hier liegt wohl eine Hauptquelle des Staatsversagens – aufgebrochen ist, die gesellschaftlichen Beteiligungsformen einen wirklichen innovativen Schub der Problemlösung auslösen können. Dass staatliche Organe quasi zu einer Selbstentmachtung beitragen, ist hingegen nicht wahrscheinlich und leider werden die Triebkräfte für eine Entbürokratisierung nur sehr vage entweder im Parlament oder der Öffentlichkeit ermittelt. Erfolgversprechender operationalisiert ist hingegen eine Strategie der Selbstbindung durch öffentliche Diskurse, wie sie von Saretzki entworfen wurde (Saretzki 1995: 279).

Die aus dem Konzept der ökologischen Modernisierung abgeleitete Hypothese müsste dagegen lauten:

Staaten, in denen sich das politische Netzwerk durch Offenheit, einen Konsens zwischen möglichst allen gesellschaftlichen Interessen und

durch eine gewisse Institutionalisierung auszeichnet, die die dezentralisierte Problemlösung rückbindet, werden eher in der Lage sein, die Lösung internationaler Umweltprobleme durch eine problemlösungsorientierte Außenpolitik voranzutreiben als rein pluralistisch oder stark korporatistisch organisierte Staaten.

3.5.5. Zusammenfassung

Die verschiedenen Konzepte der Staats-Gesellschafts-Beziehungen verweisen auf verschiedene Faktoren, die die Wirkung der problemlösungsorientierten NGOs in den politischen Netzen und damit auch auf die Außenpolitik beeinflussen. Eine große Rolle scheint jedenfalls die *Offenheit der Beziehungen* zu spielen. Hier werden die Zugangschancen der Akteure zum politischen System und zum politischen Prozess thematisiert. Offene Netzwerke bieten prinzipiell gute Zugangschancen, geschlossene Netzwerke erzeugen Verhandlungssysteme mit wenigen, ausgesuchten Akteuren. Pluralistische Beziehungen und politisch modernisierte Systeme sind offener als beispielsweise korporatistische Systeme. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist *der Organisationsgrad der gesellschaftlichen Akteure*. Korporatistische Beziehungen leben geradezu von (hierarchisch) organisierten, gesellschaftlichen Blöcken und Koalitionen von Akteuren, während diese beispielsweise in pluralistischen Beziehungen nicht die Regel sind. Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal ist die *Institutionalisierung der Beziehungen*, die Auskunft über die Stabilität des Netzwerkes gibt, und der vorherrschende *Politikstil*, der sich auf der Achse Konflikt vs. Konsens bewegt. Im Konzept der politischen Modernisierung verbirgt sich beispielsweise eine bestimmte Institutionalisierung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft. Der Faktor der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung der Problemlösung spielt hier die entscheidende Rolle. Hier wird unterstrichen, dass gerade in der Umweltpolitik strukturelle Fortschritte erzielt werden müssen, die vor allem die Implementierung der Politiken auf mehrere Schultern verteilt. Regionale, lokale und gesellschaftliche Akteure müssen eingebunden werden. So muss im konkreten Fall untersucht werden, welche Form der Institutionalisierung die Beziehungen

zwischen Staat und Gesellschaft dominiert. Ein weiterer Faktor betrifft die Stellung des Staates in den verschiedenen Netzwerken. Für den Pluralismus ist ein schwacher Staat die Grundvoraussetzung für die Problemorientierung, für den Korporatismus ist ein starker Staat die Basis dafür, dass sich problemlösungsorientierte Interessen durchsetzen können.

Die Fallstudien werden sich genau an diesen, in der folgenden Darstellung zusammengefassten, Indikatoren orientieren und die zu untersuchenden Politiknetzwerke anhand dieser kategorisieren und den verschiedenen Ausprägungen der Außenpolitik zuordnen.

Schaubild 7: Kategorisierung der Staats-Gesellschafts-Beziehungen

	<i>Indikatoren der Staats-Gesellschafts-Beziehung</i>				
Konzept	<i>Offenheit</i>	<i>Konsens im Politikstil</i>	<i>Organisationsgrad der Akteure</i>	<i>Institutionalisierung</i>	<i>Stärke des Staates</i>
Pluralismus	+ ¹	-	-	-	-
Korporatismus	-	-/+	+	+	+
Offener Korporatismus	-/+	-/+	+	-/+	+
Pol. Modernisierung	+	+	-/+	-/+	-/+

¹Die Merkmalsausprägungen bedeuten: stärker ausgeprägt (+), schwächer ausgeprägt (-) bzw. variierend (-/+).

4. Der Schutz des globalen Klimas

4.1. Grundlagen der Klimaproblematik

Alles Leben ist Problemlösen, doch welchem Problem sehen sich die Politik und die Wissenschaft gegenüber, wenn von dem Klimaproblem gesprochen wird? Welches sind die Ursachen und die Folgen dieses Problems und welche Lösungsvorschläge gibt es? In diesem Abschnitt sollen die naturwissenschaftlichen Grundlagen der globalen Klimaerwärmung dargestellt werden. Zum einen soll dem Leser ein Verständnis der Problematik ermöglicht werden, auf dessen Basis eine Einschätzung des politischen Prozesses möglich ist, zum anderen soll aufgezeigt werden, welche komplexe Struktur das Problem aufweist und somit eine Lösung der Klimaproblematik erschwert. In Abschnitt 4.2. wird die Struktur der internationalen Problembearbeitung dargestellt. Hier stehen nicht mehr die naturwissenschaftlichen Fakten, sondern die Probleme im Vordergrund, die sich bei der Problemlösung ergeben. In Kapitel 5. werden dann die internationalen Verhandlungen zum Schutz des Weltklimas dargestellt, um die verschiedenen Außenpolitiken der beteiligten Akteure herauszuarbeiten. Im folgenden Kapitel 6. werden die Außenpolitiken der Niederlande, Großbritannien, Deutschland und Vereinigte Staaten von Amerika näher beleuchtet und in ihren verschiedenen Ausprägungen erklärt⁷². Die USA, BRD, Großbritannien und Niederlande wurden ausgesucht, weil hier die Varianz des außenpolitischen Verhaltens im Problemfeld sehr stark ausgeprägt ist. Dies stellt, vor allem vor dem Hintergrund, dass sie sich im globalen Vergleich hinsichtlich ihrer Kapazitäten kaum unterscheiden und in ähnlichem Maße vom Klimawandel betroffen sind, eine Herausforderung dar. Die klassische Hypothese im Problemfeld erwartet nämlich bei hoher umweltpolitischer Kapazität und hoher Betroffenheit eine effektive umweltpolitische Strategie. Bei ähnlicher Betroffenheit und ähnlichen Kapazitäten

⁷² Hier findet sich dann auch eine nähere Erläuterung der Fallauswahl, die sich an der Varianz der verschiedenen Variablen orientiert.

kann diese Hypothese keine Varianz erklären⁷³. Sie hilft uns aber die Erwartung zu begründen, dass zunächst nicht davon auszugehen ist, dass die Varianz im Verhalten der Staaten der OECD so stark ausgeprägt ist. Die Darstellung der Positionen der Akteure in den internationalen Verhandlungen beschränkt sich im Wesentlichen auf die zu untersuchenden Akteure. Das Verhalten anderer Akteure wird dann dargestellt, wenn es für das Gesamtverständnis erforderlich ist.

Der Treibhauseffekt

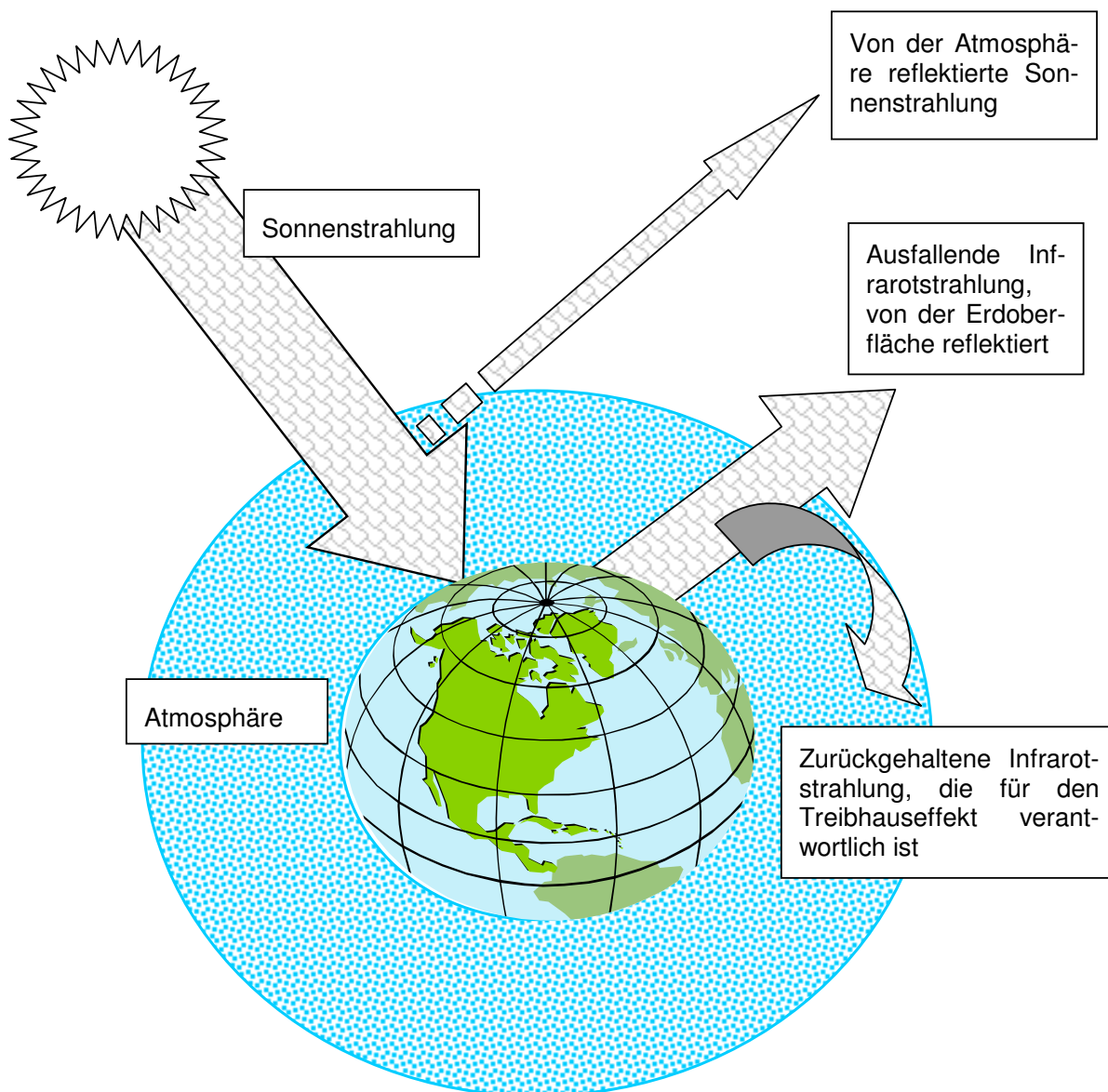
Ganz allgemein versteht man unter dem Begriff Klima den "langzeitigen Mittelwert des Wettergeschehens einer Region" (Enquete-Kommission 1992: 31). Bestimmt wird das komplexe Klimasystem von den komplizierten und fragilen Vorgängen zwischen der Atmosphäre, der Hydrosphäre, der Kyrosphäre, der Biosphäre und der Lithosphäre. Folgendes Schaubild zeigt ein komplexes Klimasystem (UNEP 1992: Fact Sheet 3; vgl. ebenfalls Kirstein/Schleser 1992: 15 und IPCC 1992: 8). Im Jahre 1827 beschrieb Jean Baptiste Fourier den Zusammenhang zwischen der Temperatur auf der Erdoberfläche und der chemischen Zusammensetzung der Erdatmosphäre mit der Analogie eines Treibhauses aus Glas, in dem Pflanzenzucht betrieben wird. Fast 70 Jahre später präsentierte der schwedische Chemiker Svante Arrhenius eine Theorie, die besagte, dass die Temperatur der Erde um 4 – 6 Grad ansteigen könnte, wenn sich die atmosphärische CO₂-Konzentration verdopple (Loske 1996: 35). Fourier beschreibt den sogenannten natürlichen Treibhauseffekt, während Arrhenius den anthropogenen (menschgemachten oder zusätzlichen) Treibhauseffekt in die Diskussion brachte.

Der natürliche Treibhauseffekt basiert darauf, dass die Spurengase in der Atmosphäre wie Kohlendioxid, Methan, Distickstoffoxid und verschiedene Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKWs) die kurzwelligeren

⁷³ Zu der umweltpolitischen Kapazitätshypothese vgl. die Arbeiten von Prittitz (1984, 1990) und Jänicke/Mönch (1988).

Sonnenstrahlen zwar weitgehend ungehindert zur Erdoberfläche passieren lassen, die längerwelligen Strahlen, die von der Erdoberfläche zurückreflektiert werden, aber von den Spurengasen auf dem Weg zurück in das Weltall wieder aufgehalten und somit die Troposphäre und die Erdoberfläche erwärmen.

Schaubild 8: Der natürliche Treibhauseffekt



Ohne diesen natürlichen Treibhauseffekt läge die Durchschnittstemperatur auf der Erde nicht bei 15 Grad C, sondern bei –18 Grad C. Unser Leben wäre auf der Erde in dieser Form also nicht möglich. Klimaschwankungen sind ein wichtiger Bestandteil der Entwicklung des Weltklimas⁷⁴. Die letzte Eiszeit ist vor circa 11.000 Jahren zu Ende gegangen. Während dieser sogenannten Würm-Kaltzeit lagen die Temperaturen um circa 4-5° C unter den heutigen Werten (Schönwiese 1996a: 9). Folgende Tabelle stellt die wichtigsten Ursachen von Klimaveränderungen dar:

Schaubild 9: Wichtige Ursachen von Klimaveränderungen

Extraterrestrisch	Terrestrisch
<ul style="list-style-type: none"> - Solarkonstante, langfristiger Trend - Variationen der Solarkonstante - Rotation der Milchstraße und kosmische Materie - Meteore und Meteoriten - Mond - Gezeitenkräfte allgemein 	<ul style="list-style-type: none"> - Kontinentaldrift - Orogenese - Vulkanismus - Waldbrände - Zusammensetzung und Zirkulation der Atmosphäre - Zirkulation und Salzgehalt des Ozeans - El Nino-Phänomen - Eis- und Schneebedeckung - Bevölkerung - Vegetation - Autovariation Anthropogene Einflüsse: - „Treibhauseffekt“ - „Stadtklima“ - troposphärisches Sulvat - „Ozonloch“-Effekte

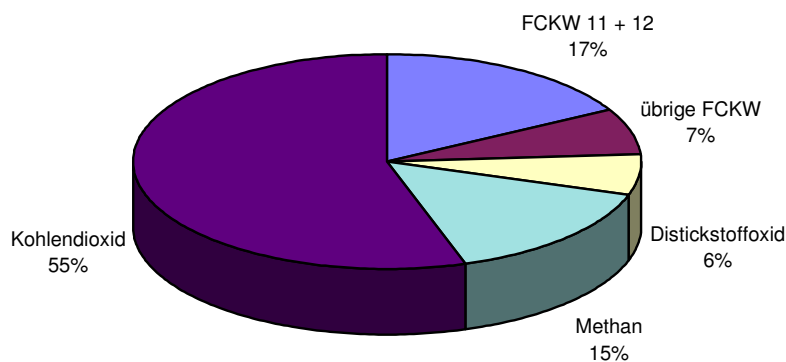
(Quelle: Schönwiese 1996a: 15)

⁷⁴ Eine sehr gut verständliche Geschichte der globalen Klimaentwicklung der letzten 580 Millionen Jahre findet sich bei Kirstein (1998: 23ff).

4.2. Der anthropogene Treibhauseffekt

Der anthropogene, der zusätzliche, von Menschen gemachte Treibhauseffekt, ist nur ein kleiner Bestandteil von möglichen Ursachen, die Klimawandel induzieren können. Dieser ist die Folge des Eingriffs menschlicher Lebens- und Produktionsweisen in das Gleichgewicht der Strahlungsbilanz in der Atmosphäre. Dieser Eingriff besteht in der Anreicherung der Spurengase in der Atmosphäre. Durch die zusätzlichen Spurengase wird der Treibhauseffekt verstärkt, soll heißen, der Teil der von der Erde abgegebenen Infrarotstrahlen, der nicht in das Weltall entweichen kann, erhöht sich. Der Anteil der klimarelevanten Spurengase, die in der Atmosphäre für den zusätzlichen Treibhauseffekt verantwortlich sind, ist in dem folgenden Schaubild dargestellt:

Schaubild 10: Prozentuale Verteilung der am zusätzlichen Treibhauseffekt beteiligten Spurengase (IPCC 1990).



Die verschiedenen Treibhausgase lassen sich hinsichtlich ihrer Wirksamkeit pro Molekül und ihrer Verweildauer in der Atmosphäre unterscheiden. Neben Methan und den verschiedenen FCKWs nimmt das Kohlendioxid die bedeutendste Stellung ein.

Schaubild 11: Klimawirksamkeit verschiedener Treibhausgase

Treibhausgas	Gegenwärtige Konzentration in ppm	Atmosphärische Verweildauer in Jahren	Gegenwärtiger Zunahmetrend pro Jahr in %	Beitrag zum anthr. Treibhauseffekt in %	Klimawirksamkeit bezogen auf ein Molekül CO ₂
Kohlendioxid	350	10	+ 0,4	50-61 ⁷⁵	1
Methan	1,65	7 - 10	+ 1,1	19	32
Distickstoffoxid	0,31	150	+ 0,25	4	150
Ozon	0,02	0,1	ungewiss	8	2 000
FCKW	0,00052	90	+ 5	17	16 000

(Quelle: Kirstein/Schleser 1992: 39)

Die Abgabe von Treibhausgasen durch menschliche Aktivitäten in die Atmosphäre wird durch sogenannte Senken abgemildert. Senken sind Depots, die für eine Einbindung der CO₂-Emissionen sorgen. Während die Quellen der CO₂-Emissionen mittlerweile sehr gut bekannt sind, ist die Absorbierungsleistung der Senken noch nicht vollständig erschlossen. Neben der Lagerung in nicht treibhausrelevanten Schichten der Atmosphäre, absorbieren vor allem die Ozeane und neu aufgeforstete Wälder in der nördlichen Hemisphäre circa 6 Gigatonnen an Kohlendioxid. Die Quellen und die verschiedenen Verursachungsprozesse der Treibhausgase lassen sich gut abschätzen und sind folgendermaßen verteilt:

⁷⁵ Die Angaben zum Anteil des Kohlendioxids am zusätzlichen Treibhauseffekt variieren je nach Quelle zwischen 50% (Kirstein/Schleser1992) und 55% (Loske 1996) bis hin zu 61% (IPCC 1992; Schönwiese 1996a).

Schaubild 12: Anteil der verschiedenen Verursacherbereiche am zusätzlichen Treibhauseffekt in den 80er Jahren

Verursachergruppen	Anteile (gerundet)	Aufteilung auf die Spurengase	Ursachen
Energie (einschließlich Verkehr)	50%	40% CO ₂ 10% CH ₄ und O ₃	Emissionen der Spurengase aufgrund der Nutzung der fossilen Energieträger Kohle, Erdöl und Erdgas, sowohl im Umwandlungsbereich, insbesondere bei der Strom- und Fernwärmeerzeugung sowie Raffinerien, als auch in den Endenergiesektoren Haushalte, Kleinverbrauch, Industrie und Verkehr
Chemische Produktion	20%	20% FCKW und Halone	Emissionen der FCKW, Halone
Vernichtung der Wälder	15%	10% CO ₂ , 5% weitere Spurengase, insbesondere N ₂ O, CH ₄ und CO	Emissionen durch die Verbrennung und Verrottung, vor allem der tropischen Wälder einschließlich verstärkter Emissionen aus dem Boden
Landwirtschaft	15%	15% in erster Linie CH ₄ N ₂ O und CO ₂	Düngung (N ₂ O), anaerobe Umsetzung von CH ₄ durch Rinderhaltung und Reisanbau

(Quelle: Borsch/Hake 1998b: 121)

Das Kohlendioxid hat gegenüber vorindustriellen Zeiten, so die Abschätzungen in verschiedenen Modellen, um 29% in der Atmosphäre zugenommen⁷⁶ (Schönwiese 1996a: 19). Dies verwundert nicht, wenn man einen Blick auf die Quellen der jeweiligen Treibhausgase wirft. 75% der Kohlendioxidemissionen gehen auf die Verbrennung fossiler Energieträger zurück, 20% auf die Rodung von Wäldern und 5% auf die Nutzholzverbrennung und andere Quellen. Bedingt durch die Industrialisierung und das immense Anwachsen von Produktion und Mobilität sind die CO₂-Emissionen von 342 Millionen Tonnen im Jahre 1860 auf 22,3 Milliarden Tonnen im Jahre 1992 angestiegen. Die CO₂-Konzentration in der Atmosphäre hat gegenüber dem vorindustriellen Niveau um etwas mehr als 25% zugenommen (Loske 1996: 42). Nicht nur das Ausmaß dieser Veränderungen ist hierbei besonders problematisch, sondern vielmehr die für erdgeschichtliche Verhältnisse hohe Geschwindigkeit (Bundesministerium für Umwelt 1994: 20). Loske geht davon aus, dass in der Zukunft die relative Bedeutung der CO₂-Emissionen noch zunimmt, da bei den anderen Treibhausgasen, wie den FCKW von Rückgängen auszugehen ist. Diese sind durch andere Regelungen im Bereich der Politik zum Schutz der globalen Ozonschicht bedingt (Loske 1996: 43).

4.3. Die Folgen des anthropogenen Treibhauseffektes

Die durch menschliche Aktivitäten verursachte Anreicherung der Atmosphäre mit großen Mengen an Treibhausgasen, verursacht eine Verstärkung des natürlichen Treibhauseffektes. Da diese zusätzliche Anreicherung der Treibhausgase aber nur ein Teil der komplexen Wechselwirkungen zwischen menschlichen Aktivitäten, natürlichen Aktivitäten in der Biosphäre und Aktivitäten in der Atmosphäre selbst ist, kann die Wirkung des anthropogenen Treibhauseffektes nur mit sehr komplexen Klimamodellen abgeschätzt werden. Diese Klimamodelle haben

⁷⁶ Vorindustrielle Zeiten bedeutet circa um 1800. Der damalige CO₂-Anteil in der Atmosphäre lag bei circa 280 ppm, der in der Mitte der 90er Jahre bei 360 ppm (Schönwiese 1996a: 19).

eine Eigenschaft, die sie mit allen Modellen⁷⁷ teilen: ihre Unvollständigkeit (Schönwiese 1996b: 21). Klimamodelle sollen helfen, Antworten auf die folgenden Fragen zu erhalten: Welches Verhalten der Menschheit ist vor allem hinsichtlich ihres Energieverbrauches in Zukunft zu erwarten? Welche Folgen hat dies für die atmosphärische Konzentration der Treibhausgase? Welche Reaktionen des Klimas sind zu erwarten? Welche Auswirkungen (ökologisch und sozio-ökonomisch) werden das zur Folge haben? (Schönwiese 1996b: 23). Das Intergovernmental Panel on Climate Change hat in verschiedenen Szenarien dargestellt, welche Auswirkungen verschiedene Pfade der Entwicklung der CO₂-Emissionen, zum einen auf den Anteil von Kohlendioxid in der Atmosphäre und zum anderen auf den Temperaturanstieg auf der Erde und dessen Folgen haben werden (IPCC 1990, 1992, 1996). Die verschiedenen IPCC-Szenarien gehen von unterschiedlichen Entwicklungen der CO₂-Emissionen aus: Szenario A („business-as-usual“) rechnet damit, dass keine politischen Entscheidungen zur Eindämmung des zusätzlichen Treibhauseffektes unternommen werden und sich damit die Emissionen ungestört weiterentwickeln können. Nach diesem Szenario, in dem vor allem der immens steigende, weltweite Energiebedarf durch aufholende Entwicklung in den Staaten der `Dritten Welt´ berücksichtigt wird, wird sich die CO₂-Konzentration in der Atmosphäre in den nächsten 100 Jahren mehr als verdoppeln. Die Temperatur auf der Erde wird in den nächsten 50 Jahren nochmals um 2°C steigen und nochmals um weitere 1,5°C bis zum Jahr 2100 (IPCC 1992: WG.1). Das sehr ambitionierte Szenario D geht unter anderem davon aus, dass die energiebedingten CO₂-Emissionen bis zum Jahre 2050 um 50% gesenkt werden. Selbst nach diesem ehrgeizigen Szenario würde es zu einem globalen Temperaturanstieg von 2°C über das vorindustrielle Zeitalter kommen. Das wäre das Doppelte der natürlichen Variationen der letzten 10.000 Jahre. Schönwiese (Schönwiese 1996b: 28) fasst die Ergebnisse der Klimamodellvorhersagen wie folgt zusammen:

⁷⁷ Zur Diskussion um verschiedene Klimamodelle siehe Holzapfel (1998).

- Erhöhung der bodennahen Temperaturen, die in den Tropen relativ gering, in den arktischen Wintern relativ stark ausfallen wird;
- Abkühlung der Stratosphäre und somit ein begünstigter Abbau des dortigen Ozons;
- Anstieg des Meeresspiegels als Folge des Expansionseffektes der Ozeane und des Rückschmelzens außerpolarer Gebirgsgletscher. Nach dem IPCC Szenario A weltweit gemittelt 10-30 cm, im Extremfall bis zu einem Meter (IPCC 1990: 277);
- Im weltweiten Mittel kommt es zur Zunahme von Verdunstung, Feuchte und Niederschlag. Zudem werden regionale Niederschlagsumverteilungen erwartet;
- Möglicherweise Häufigkeits- und Intensitätszunahmen von Extremereignissen wie tropischen Wirbelstürmen, Tornados und sommerlichen Hagelschäden.

Michael Grubb fasst die Diskussion um die Folgen des Klimas jedoch unter einem anderen Gesichtspunkt zusammen, der vor allem die sozialen Folgen des Klimawandels für relevant hält und aus dieser Perspektive die Dringlichkeit einer internationalen Klimapolitik begründet: „The overriding conclusion from this discussion is that valuing the impacts of climate change is fundamentally an ethical issue, not an economic one“ (Grubb 1995: 473).

Strategien gegen die Folgen des anthropogenen Treibhauseffektes

Um diesen Folgen des Klimawandels entgegenzutreten, gibt es nun verschiedene Möglichkeiten, die als unterschiedlich effektiv eingestuft werden können⁷⁸. Die abwartende Strategie ist diejenige, die weitere

⁷⁸ Generell lassen sich umweltpolitische Maßnahmen nach den folgenden Kriterien von Prittitz unterscheiden: Wirkungstiefe, Wirkungsbreite, Wirkungsgeschwindigkeit und Wirkungsschärfe (Prittitz 1990: 54ff). Die umweltpolitische Wirkungstiefe steigt, je näher das Umweltproblem an der Wurzel angepackt wird. Wirkungstief ist eine Umweltpolitik also dann, wenn sie nicht die Sympto-

Forschungsmaßnahmen für erforderlich hält und ohne wissenschaftlich stärker fundierte Befunde keine Maßnahmen für legitim hält. Falls es jedoch zu Folgen der Klimaerwärmung kommen sollte, könnten diesen mit baulichen Maßnahmen (Dämmen) oder Umsiedlungsprojekten entgegengetreten werden (Strategie der Anpassung). Die internationale Wissenschaftsgemeinde, zusammengeslossen im IPCC, hielt jedoch schon in ihrem ersten Zwischenbericht eine sofortige Reaktion gegen den Treibhauseffekt für erforderlich, um möglichen Folgen des anthropogenen Treibhauseffektes schon heute vorzubeugen, indem die Ablagerung weiterer Treibhausgase in der Atmosphäre zunehmend eingeschränkt wird (Strategie der Prävention). In diesem ersten Bericht kommt das IPCC zu dem Ergebnis, dass die Stabilisierung der gegenwärtigen Treibhausgaskonzentration nur durch immense Emissionsreduzierung erreicht werden kann. Hierzu müssten die energiebedingten CO₂-Emissionen um circa 60%, Methan um circa 20%, Distickstoffoxid und FCKWs um circa 80% gesenkt werden (IPCC 1990: 8), natürlich auf den globalen Maßstab bezogen. Aus diesem Grund kann nur eine internationale Klimaschutzstrategie erfolgreich sein.

4.4. Die Problemstruktur der Klimaproblematik

Die Probleme, die sich für die politische Bearbeitung des dargestellten Problems der Erwärmung des Weltklimas ergeben, sind mit dieser Darstellung jedoch nicht vollständig erfasst. Diese ergeben sich aus der

me einer Umweltbelastung bearbeitet, zum Beispiel durch Schadenersatzzahlungen, sondern ein Umweltproblem an seinen Ursachen anpackt. Da Umweltprobleme oft durch bestimmte Lebens- oder Produktionsweisen determiniert werden, ist die wirkungstiefste Umweltpolitik, die die darauf gerichtet ist, wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturen so zu beeinflussen „daß Ressourcen geschont und Schadstoffemissionen minimiert werden“ (Prittwitz 1990: 57). Als wirkungsbreit kann eine Umweltpolitik dann bezeichnet werden, wenn nicht nur sehr punktuelle, örtlich und zeitlich begrenzte Maßnahmen durchgeführt werden, sondern eine breite, langfristig angelegte und wechselseitige Verknüpfungen anerkennende Strategie verfolgt wird. Die Wirkungsgeschwindigkeit bezeichnet die Zeitdimension der Umweltpolitik. Ein schnelles Handeln entscheidet sehr oft über die Effektivität der Umweltpolitik (Bsp.: Tankerunglück). Gerade bei hochkomplexen Umweltproblemen wie der Klimapolitik ist die Wirkungsschärfe von hoher Bedeutung. Wirkungsscharf ist eine Umweltpolitik dann, wenn sie die zentralen Ursachen erkennt und bekämpft, also die Instrumente optimal ansetzt.

sehr schwierigen Abschätzung der regionalen Folgen der Erwärmung des Weltklimas (Gewinner/Verliererproblematik), der Vielzahl der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Sektoren, die für die Emissionen verantwortlich sind, der sehr unterschiedlichen regionalen ökonomischen Problemlösungskapazitäten, der Problematik der regional unterschiedlichen Verursachung der Klimaproblematik und der Problematik der sogenannten Trittbrettfahreranreize. Diese Problemstruktur wird im nächsten Abschnitt kurz dargestellt, da sie die Problembearbeitung und die Problemwahrnehmung von Akteuren beeinflussen kann. Die Problemstruktur spiegelt die Probleme wider, die sich bei der Lösung eines Problems ergeben.

Ein Teil der Problemstruktur der Klimaerwärmung ist die *Vielzahl* der Emissionsquellen der verschiedenen Treibhausgase und das *Spektrum* der Treibhausgase selbst. Während bei anderen Umweltproblemen wie dem sogenannten Sauren Regen oder der Zerstörung der stratosphärischen Ozonschicht in der Hauptsache nur ein Schadstoff oder eine Schadstoffgruppe mit überschaubaren Schadstoffquellen für die Verschmutzung bzw. Zerstörung eines Naturgutes verantwortlich ist, ist die Lage bei der Erwärmung des Weltklimas ungleich komplexer. Dies soll an der Verursachung der CO₂-Emissionen verdeutlicht werden. Nahezu alle Lebensbereiche der Menschen und ein Großteil des Lebens von Tieren und Pflanzen sind an den komplexen Ursachen- und Wirkungszusammenhängen der Treibhausproblematik beteiligt. So ist nicht eine einzelne industrielle Produktionsweise der Verursacher, sondern die Umwandlung von Energieträgern als erste Emissionsquelle zu nennen. So entstehen CO₂-Emissionen nicht nur bei der industriellen Produktion durch Erdöl-, Kohle- oder Gasverbrennung, sondern ebenso bei der Energieumwandlung durch die Nutzung von Heizungen oder das Fahren von Kraftfahrzeugen. Da die Stromherstellung zum großen Teil auf der Umwandlung von fossilen Energieträgern beruht⁷⁹, ist der Ver-

⁷⁹ In der Europäischen Gemeinschaft war der Anteil der verschiedenen Energieträger 1990 folgendermaßen verteilt: Kohle 23,4%, Öl 41,3%, Erdgas 16,7%,

brauch von Strom in allen Sektoren der Gesellschaft (vom Individuum bis hin zum Großkonzern) eine weitere Ursache für die Emission des Treibhausgases CO₂. Eine weitere relevante Emissionsquelle ist die Verbrennung der tropischen Regenwälder. Diese geschieht hauptsächlich zur Gewinnung von landwirtschaftlichen Nutzflächen. Der Anteil der Tropenwaldzerstörung am zusätzlichen Treibhauseffekt betrug in den 80er Jahren circa 15% (Breitmeier 1996: 173), erscheint in den 90er Jahren jedoch eher rückläufig (Bundesministerium für Umwelt 1994: 21).

Ein wichtiger Teil der Problemstruktur ist die sogenannte *Gewinner/Verlierer-Problematik*. Hier wird davon ausgegangen, dass nicht alle Teile der Erde gleichermaßen von den Folgen des Treibhauseffektes betroffen sind. Zu den Hauptverlierern, die man weniger nach Staaten, sondern eher nach Regionen qualifizieren muss, gehören Regionen, die eine lange Küste aufweisen, in denen eine hohe Siedlungsdichte herrscht und Gebiete, die nicht signifikant über dem Meeresspiegel liegen. Diese Regionen sind von einem Anstieg des Meeresspiegels extrem betroffen. Durch Verschiebungen der Vegetationszonen und das Auftauen von Permanentfrostzonen können manche Staaten sogar positive Effekte erwarten (Fischer 1992: 40; Oberthür 1993: 20; IPCC 1992: 25; Deutscher Bundestag 1990a: 3. Kap.), durch die Abwanderung besonders fruchtbarer Zonen genauso aber negativ betroffen sein. Die Verteilung von Gewinnen und Verlusten ist jedoch nur sehr schwierig abzuschätzen. Ein Haltung, die sich auf mögliche Gewinne versteift und deshalb der Treibhausproblematik freien Lauf zu lässt, scheint zu spekulativ⁸⁰. Schon auf das Territorium eines Nationalstaates bezogen, zeichnet sich ab, dass diese Rechnung nicht aufgehen wird. Meyer-Abich zeigt dies am Beispiel Russlands, das durch Auftauen von Per-

Kernenergie 13,7%, Stromeinfuhr 0,2% und erneuerbare Energien 4,7% (Borsch/Hake 1998: 130).

⁸⁰ Zu den verschiedenen Szenarien über treibhausbedingte Verluste und Gewinne sowie deren regionale Verteilung, siehe Meyer-Abich (1993: 68-81).

manentfrostgebieten im Norden profitiert, im Süden jedoch sehr fruchtbare Anbaugelände verlieren könnte (Meyer-Abich 1993: 69ff).

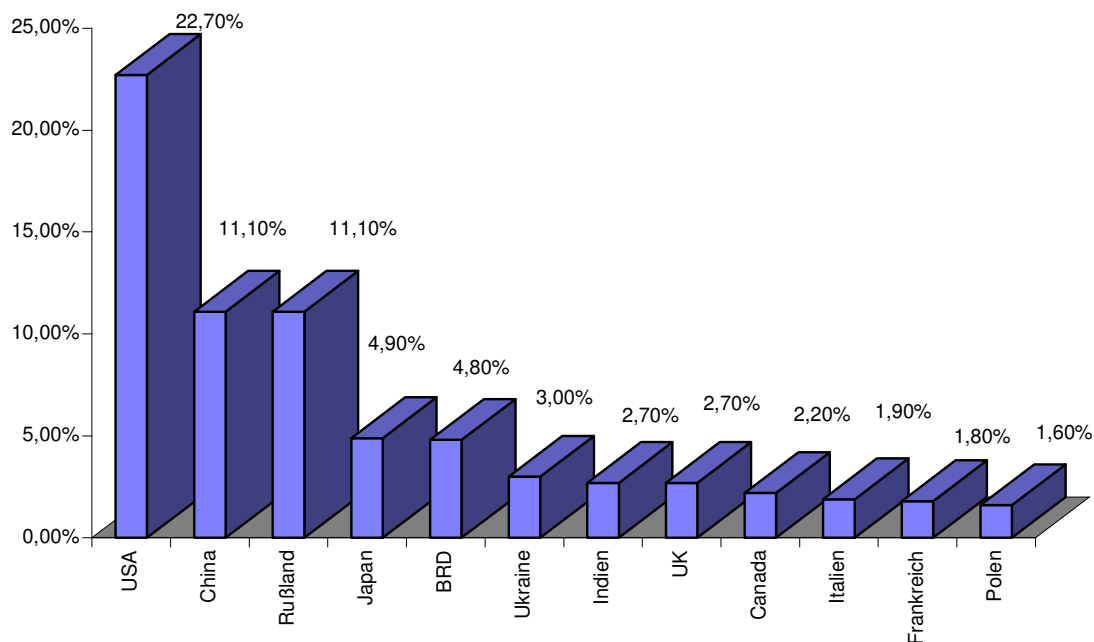
Ein weiteres Problem liegt in der großen *Anzahl der Akteure* die Emissionen erzeugen und darin, *dass nicht alle Staaten, die von Klimaveränderungen betroffen sind, auch als Verursacher des anthropogenen Treibhauseffektes gelten*. Gerade stark betroffene Inseln wie die Malediven oder Tonga leisten einen kaum messbaren Beitrag zur Erwärmung des Weltklimas. Diese Inselstaaten können somit auch nicht in geringster Weise dem Treibhauseffekt durch Emissionsreduzierungen entgegentreten, da diese keinen Einfluss auf die globalen Emissionen haben. Hierin liegen zwei Folgeprobleme:

1) Bis auf die sehr großen CO₂-Emittenten hat der einzelne Reduzierungsbeitrag eines Staates keinen nennenswerten Einfluss auf die Entwicklung des Weltklimas;

2) Staaten, die von Folgen des Treibhauseffektes betroffen sind, bleiben auf die Hilfe anderer Staaten angewiesen. Zum einen kann nur deren gemeinsamer Beitrag die Erwärmung abmildern, zum anderen können nur mit finanzieller und technischer Hilfe der Staaten der OECD-Welt Maßnahmen ergriffen werden, um Schutzvorrichtungen gegen Klimafolgeschäden bereitzustellen.

Folgendes Schaubild zeigt die größten Verursacher von energiebedingten CO₂-Emissionen im Jahre 1990, also zur Zeit der Rio-Konferenz:

Schaubild 13: Die zwölf größten Verursacher energiebedingter CO₂-Emissionen (1990)



(Quelle OECD 1994: 26)

Die *unterschiedlichen ökonomischen Kapazitäten* der einzelnen Regionen sind ein weiteres strukturelles Problem. Küstenstaaten, wie die Niederlande, sind wirtschaftlich und technologisch viel eher in der Lage, kostspielige Dammbauprojekte gegen den Anstieg des Meeresspiegels durchzuführen als Staaten, wie Bangladesch, die schon heute von Sturmfluten bedroht werden. Das heißt, dass Selbstschutzstrategien nur für eine kleinere Anzahl von Staaten möglich sind.

Generell spielen jedoch die Entwicklungsländer eine gewichtige Rolle bei der Verstärkung des menschengemachten Treibhauseffektes. 1994 lebten fast 80% der Weltbevölkerung in Entwicklungsländern, die jedoch Anfang der 90er Jahre nur circa 30% der energiebedingten Koh-

lendioxidemissionen verursachten. Vor allem China, Indien und Brasilien sind hier als Hauptverursacher zu nennen. Die Dramatik des Beitrags der Emissionen der Entwicklungsländer liegt jedoch nicht im heute, sondern in der Zukunft. So gehen Schätzungen davon aus, dass im Zeitraum nach 2010 die Volksrepublik China die USA als größten CO₂-Emittenten überholen wird (Oberthür 1993: 169). Global gesehen wird die Nachfrage nach Primärenergien in den nächsten Jahren fast parallel zum Bevölkerungswachstum drastisch ansteigen. Obwohl die Industrieländer den Hauptpart im Problemlösungsprozess spielen müssen, werden vor allem in der Zukunft auch die Entwicklungsländer eine Verantwortung für den Klimaschutz übernehmen müssen (Breitmeier 1996: 123)⁸¹.

Generell werden jedoch alle Schutzstrategien gegen Klimaerwärmung dadurch erschwert, dass die Option des Nicht-Handelns aus einer nutzenmaximierenden Sicht für die Akteure der internationalen Politik in diesem Problemfeld durchaus eine gewisse Attraktivität besitzt. Diese Attraktivität ergibt sich daraus, dass man auch bei Nicht-Handeln vom Handeln der anderen Akteure profitieren wird. Die Möglichkeit des Trittbrettfahrens beim Schutz von Kollektivgütern erschwert die Kooperation erheblich, da auf internationaler Ebene die außen- bzw. überstehende Interventionsinstanz nicht gegeben ist (Weltregierung), die die Akteure zur Raison aufrufen kann (Prittitz/Wolf 1993: 194).

Die hypothetische Abschätzung der Folgen von Klimaveränderungen stellt einen weiteren Mosaikstein der Problemstruktur dar. Es ist heute sehr schwer zu quantifizieren, wann es zu Auswirkungen des Klimawandels kommt, und welche in der Zukunft liegenden Faktoren den anthropogenen Treibhauseffekt möglicherweise abmildern könnten. Die wissenschaftlichen Grundlagen der Erklärung der Zusammenhänge von

⁸¹ Zur Umsetzung des Beitrages der Entwicklungsländer zum Klimaschutz Baumert/Bhandari/Kete (1999).

CO₂-Emissionen und dem Anstieg des Gases in der Atmosphäre sowie die Auswirkungen auf den Anstieg der mittleren Temperaturen auf der Erde sind zwar mittlerweile common sense, nicht aber die Folgeabschätzung. Aus heutiger Sicht können folgende Beobachtungen nur mögliche Indizien für beginnende Klimafolgeschäden sein:

- Die Zeitreihen für Mittelwerte der bodennahen Temperaturen zeigen einen Anstieg zwischen 0,3°C und 0,6°C in den letzten 100 Jahren sowie eine Anhäufung außergewöhnlich warmer Jahre in den achtziger und neunziger Jahren.
- Abnahme der Schneebedeckung in der nördlichen Hemisphäre um 8% seit den siebziger Jahren und eine Abnahme der alpinen Gletscher um circa 50% seit 1850.
- Abnahme der Niederschlagsmenge in der Sahelzone.
- Zunehmende Erwärmung der Ozeane und Zunahme des Wasserdampfgehaltes der unteren tropischen Troposphäre seit Mitte der siebziger Jahre sowie die Abnahme der Stratosphärentemperaturen (Bundesministerium für Umwelt 1994: 24).

Diese einzelnen Entwicklungen für sich selbst genommen stellen jedoch keinen sicheren Beweis dar, liegen aber im Einklang mit den Klimamodellrechnungen, die sie als anthropogen erzeugt ausweisen (Bundesministerium für Umwelt 1994: 24).

Die wissenschaftlichen Unsicherheiten prägten den ersten Teil der internationalen Problembearbeitung zum Schutz des Weltklimas. Im nächsten Kapitel wird dieser Problemlösungsprozess dargestellt und die wichtigsten Akteure und ihre Strategien identifiziert, bevor dann im Kapitel 6 eine Erklärung des Verhaltens von vier Staaten, aufgrund der in Kapitel 3 beschriebenen theoretischen Ausgangsvermutungen, erfolgt.

5. Internationale Politik zur Eindämmung des Treibhauseffektes

5.1. Vom Problem der (Natur)Wissenschaft zum Problem der Politik(Wissenschaft) – Agenda-Setting⁸²

Bevor es zu umweltpolitischen Problemlösungen kommt, muss zunächst das Problem definiert werden. Nicht das Wissen⁸³ um die in 4.1. dargestellten Zusammenhänge zwischen Emissionen, Anreicherung der Treibhausgase in der Atmosphäre und der Erwärmung der erdnahen Temperaturen, sondern vor allem die Auswirkungen der Erwärmung sind der Kern der Klimaproblematik. Denn nur wahrnehmbare Folgen oder das Potenzial für wahrnehmbare Folgen werden als problematisch angesehen. Nur wenn ein Umweltproblem als wissenschaftlich abgesichert gilt, kann es den Sprung auf die internationale Problemlösungsagenda⁸⁴ schaffen.

Der erste Teil der internationalen Bemühungen um eine Problemlösung fand zwischen Wissenschaftlern, hauptsächlich Klimatologen und Meteorologen, statt. So hatte beispielsweise die erste Weltklimakonferenz fast kein politisches Echo (Jäger/O´Riordan 1996: 14).

⁸² Der Prozess der internationalen Problemlösung zum Schutz des Weltklimas ist Gegenstand zahlreicher sozialwissenschaftlicher Analysen. Die Darstellung dieses Prozesses dient in dieser Arbeit in erster Linie zur Herausarbeitung des Verhaltens der verschiedenen Akteure in diesem Problemlösungsprozess (abhängige Variable). Sehr gute Darstellungen dieses internationalen Prozesses, vor allem für die Zeitspanne 1989 bis 1994, finden sich bei folgenden Autoren Breitmeier (1992, 1996), Rowlands (1995), Jäger/O´Riordan (1996), Simonis (1992), Mintzer/Leonard (1993).

⁸³ Wissensbasierte Ansätze der Erklärung von internationalen Kooperationsprozessen finden sich beispielsweise bei Haas (1995) und Haas/McCabe (1996).

⁸⁴ Die Phase des Agenda-Settings wurde von Helmut Breitmeier detailliert beschrieben (Breitmeier 1992).

Als erster Meilenstein der Konzentration der international koordinierten Forschungsbemühungen gilt die Villach-Konferenz⁸⁵, die von dem United Nations Environmental Programm, der WMO und dem Council of Scientific Unions 1985 veranstaltet wurde. Die Wissenschaftler kamen zu dem Ergebnis, dass eine Verdopplung des CO₂-Gehalts in der Atmosphäre fatale ökologische und sozioökonomische Folgen nach sich ziehen könnte. Die Ergebnisse der Konferenz flossen nicht zuletzt 1987 in den Bericht der Brundtland-Kommission ein (Breitmeier 1996: 187). Der Brundtlandbericht und ein Jahr später auch die Teilnehmer der Klimakonferenz in Toronto forderten eine internationale politische Initiative, um gegen den anthropogenen Treibhauseffekt anzugehen. Die Teilnehmer der Toronto-Konferenz⁸⁶ einigten sich unter anderem darauf, dass eine 50 prozentige Reduktion der Treibhausgasemissionen notwendig sei, um das Weltklima zu stabilisieren. Gleichzeitig sahen sie diese Reduktion als nicht realisierbar an und forderten zumindest eine Reduktion der Kohlendioxidemissionen um 20% bis zum Jahr 2005 ('Toronto Target'). Parallel dazu mischten sich auch in verschiedenen Nationalstaaten Wissenschaftler zunehmend in die öffentliche Debatte ein. Gerade in den USA wurden Stimmen lauter, die vor den Folgen des menschengemachten Treibhauseffektes warnten. Prominentes Beispiel hierfür ist James Hansen (Goddard Institute for Space Studies der NASA). Hansen erklärte den Mitgliedern des US Senate Energy and Natural Resources Committee am 23 Juni 1988, dass die Wärmeperioden in den USA der achtziger Jahre zu 99% ein Anzeichen eines beginnenden Klimawandels sind (Rowlands 1995: 73).

⁸⁵ Die Dokumentation der Konferenz „International Conference on the Assessment of the Role of Carbon Dioxide and other Greenhouse Gases in Climate Variations and associated Impacts“ ist als Report dokumentiert (ICSU/UNEP/WMO 1986). Zur Vorbereitung dieser Konferenz fanden jeweils 1980, 1983 und 1985 Vorbereitungskonferenzen statt, übrigens auch in Villach.

⁸⁶ Auf der Konferenz „The Changing Atmosphere: Implications for Global Security“ trafen sich 1988 in Toronto über 300 Wissenschaftler aus 46 Ländern, um den menschengemachten Treibhauseffekt und mögliche Reaktionen darauf zu diskutieren. Die Ergebnisse der Konferenz wurden dokumentiert (WMO/UNEP 1988).

Um der Forderung nach mehr wissenschaftlicher Evidenz nachzukommen, wurde das Intergovernmental Panel on Climate Change⁸⁷ (IPCC) von der UNEP und der WMO 1988 gemeinsam gegründet. Das IPCC wurde in drei Arbeitsgruppen unterteilt, die jeweils unterschiedliche Aufgaben hatten: 1) die verfügbare wissenschaftliche Information über Klimaveränderungen auszuwerten (Working Group I, Science); 2) die Auswirkungen von Klimaveränderungen auf Umwelt und Sozioökonomie zu analysieren (Working Group II, Impacts) und 3) Reaktionsstrategien auszuarbeiten (Working Group III, Response Strategies)⁸⁸. Der erste Bericht von IPCC wurde im August 1990 veröffentlicht und diente als Grundlage bei der Aushandlung des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC). Ebenso veröffentlichte IPCC dessen Ergänzung von 1992 sowie "Klimaänderungen 1994: Strahlungsantrieb von Klimaänderungen und Auswertung der IPCC-Emissionsszenarien IS92", die dem Übereinkommensprozess dienlich waren. 1992 reorganisierte der Ausschuss seine Arbeitsgruppen II und III, um einerseits die Auswirkungen und Reaktionsoptionen, andererseits die sozialen und ökonomischen Aspekte von Klimaveränderungen auszuwerten. Das IPCC verpflichtete sich, den zweiten Bericht 1995 fertigzustellen und dabei nicht nur die Informationen zu denselben Sachgebieten wie im ersten Bericht auf den neuesten Stand zu bringen, sondern auch das neue Gebiet der technischen Fragen im Zusammenhang mit den sozioökonomischen Aspekten von Klimaveränderungen abzudecken. Die Berichte des IPCC bildeten in der Folge die wissenschaftliche Basis der internationalen Problembewältigung.

Die verschiedenen Arbeitsberichte des IPCC stellen zwar die konsensuelle Arbeitsgrundlage vieler renommierter Wissenschaftler und politischer Entscheidungsträger dar, sie sind jedoch mitnichten abschlie-

⁸⁷ Die verschiedenen Arbeitsberichte, Presseerklärungen und Vorlagen des IPCC, sowie Beschreibungen der Arbeit der drei Arbeitsgruppen findet man auf der Internet-Seite des IPCC unter: www.ipcc.ch

⁸⁸ Einen sehr gelungenen Insider-Bericht der Arbeit des IPCC findet sich in den Arbeiten von Bert Bolin (Bolin 1997). Bolin war selbst Vorsitzender des IPCC.

ßend und generell akzeptiert. Das IPCC selbst hat immer darauf hingewiesen, dass nicht alle Variablen ihrer Modellrechnungen zu kontrollieren seien (Bolin 1997: 100). Diese verbliebene Unsicherheit wurde von Gegnern einer effektiven Klimaschutzpolitik immer wieder thematisiert. Der Widerstand gegen die Güte der Ergebnisse des IPCC kam vor allem aus dem Lager der politischen Rechten in den USA und weniger aus den staatlichen amerikanischen Forschungsanstalten. Die These einer generellen 'Klimaverniedlichung' in den USA ist also nicht zu halten⁸⁹ (Boehmer-Christiansen 1997: 130). Die Auseinandersetzung um die wissenschaftliche Basis der Klimapolitik zieht sich jedoch wie ein roter Faden durch die weiteren Klimaverhandlungen.

Das Vordringen auf die globale politische Agenda gelang auf verschiedenen internationalen Konferenzen am Ende der achtziger Jahre, nicht zuletzt durch die gestiegene Bedeutung des IPCC, das sich nun auch auf die Legitimation der UN-Vollversammlung berufen konnte. Auf einer Konferenz von Klimaexperten in Ottawa wurde dann zum ersten Mal der kanadische Vorschlag einer Konvention zum Schutz des Weltklimas erörtert (Breitmeier 1996: 189). Die weiteren Schritte der internationalen Klimadiplomatie waren die zwischenstaatlichen Konferenzen in Den Haag (März 1989) und in Nordwijk (November 1989). Während die USA, die UdSSR und Großbritannien der Den Haager Konferenz fernblieben und somit die Konferenz vor einem konflikthaften Verlauf verschonten – es wurden hauptsächlich Aspekte der Struktur der internationalen Koordination diskutiert (Strübel 1992: 222) – markiert die Konferenz in Nordwijk den ersten Meilenstein des offenen Konfliktaustrags

⁸⁹ In den letzten Jahren häufen sich auch in deutschen Zeitungen die Presseartikel, die den vom Mensch verursachten globalen Klimawandel grundsätzlich bezweifeln. So ist in der ZEIT die Rede vom 'Märchen Treibhauseffekt' (25.7.1997). Dass es gar keinen Treibhauseffekt gibt, verkündet auch raum & zeit (8.9.97). Und in einem Artikel in den Energiewirtschaftlichen Tagesfragen (47. Jg., 1997, Heft 10) polemisiert ein Autor über die "unsinnige Gefahr der treibhausbedingten, CO₂-induzierten 'Klimakatastrophe'". Unter <http://www.comlink.apc.org/germanwatch/rio/skept.htm> findet sich auch eine Aufstellung von Wissenschaftlern, die sich massiv gegen das Vorurteil eines absehbaren zusätzlichen Treibhauseffektes stemmen. Germanwatch deckt auch deren Querverbindung zur Industrie auf.

zwischen den verschiedenen Staaten. Auf der Konferenz wurden vor allem von den USA, der UdSSR, Japans und teilweise auch von Delegierten aus Großbritannien jegliche Maßnahmen zur Stabilisierung von Treibhausgasen mit dem Argument der fehlenden wissenschaftlichen Evidenz abgelehnt (Breitmeier 1996: 190; Rowlands 1995: 77). Die Lücke zwischen Wissenschaft und Politik dokumentierten zudem auch die Ergebnisse der zweiten Weltklimakonferenz im November 1990 in Genf, die sich in gleich zwei Dokumenten wiederfanden. Die teilnehmenden Wissenschaftler einigten sich auf eine Erklärung, die harsche politische Bemühungen verlangte. Die Ministerrunde hingegen konnte sich nicht auf die Festlegung von Reduktionen einigen.

5.2. Die Verhandlungen vor der United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)

Der erste Höhepunkt der zwischenstaatlichen Klimaverhandlungen, manchen Kritikern zufolge auch der letzte, war 1992 die Konferenz der Vereinten Nationen zu Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro. Diese Konferenz markiert aber nur den prominenten und öffentlichkeitsgenerierenden Zwischenschritt, der in verschiedenen Vorbereitungsmeetings inhaltlich festgezurrert wurde. Das sogenannte Preparatory Committee, das 1989 von der UN-Generalversammlung eingerichtet wurde, organisierte fünf Treffen⁹⁰ der staatlichen Verhandlungsdelegationen innerhalb des Intergovernmental Negotiation Committee (INC) for a Framework Convention on Climate Change (FCCC), die von Februar 1991 bis April 1992 durchgeführt wurden⁹¹. Ziel war die Ausarbeitung einer Rahmenübereinkunft zum Schutz des Weltklimas, die dann in Rio de Janeiro unterschriftsreif vorliegen sollte⁹². Die detaillierte Aus-

⁹⁰ In der UN-Resolution 45/212 waren eigentlich nur vier Treffen des INC vorgesehen. In der Resolution 46/169 kam die Vollversammlung dem Wunsch des INC nach einer fünften Sitzung nach (Oberthür 1993: 28).

⁹¹ Washington (Februar 1991), Genf (Juni 1991), Nairobi (September 1991), Genf (Dezember 1991), New York (Februar 1992 und April/Mai 1992).

⁹² Hintergrundinformationen zu den Treffen des Preparatory Committees finden sich bei United Nations Department of Public Information 1991: 1ff.

arbeitung der Klimarahmenkonvention wurde den Staaten übertragen. Das erweiterte Netzwerk des Verhandlungsprozesses bildeten jedoch auch Nichtregierungsorganisationen, Internationale Organisationen, Unterorgane der UNO und das IPCC (Oberthür 1993: 28). Die Verhandlungen der staatlichen Delegationen begannen sehr zögerlich⁹³. In den ersten beiden Meetings standen vor allem prozedurale Fragen auf der Tagesordnung. Die Diskussion drehte sich allerdings zunehmend um die Rolle der wissenschaftlichen Grundlage der Problemlösung. Vertreter aus den USA und anderen Staaten drängten auf eine weitere Erforschung der Weltklimaproblematik, bevor politische Schritte eingeleitet werden sollten. Dagegen wiesen viele staatliche Delegierte aus mehreren Staaten darauf hin: „that scientific uncertainties could not excuse inaction on global climate change; and that waiting for scientific proof could involve putting at risk the common future of humankind in its very existence“ (INC A/AC.237/6: 13). Während der folgenden Treffen innerhalb des INC wurden die unterschiedlichen Positionen der einzelnen Staaten immer deutlicher. Fast alle OECD-Staaten, aber auch einige Entwicklungsländer und die Gruppe der AOSIS-Staaten (Alliance of Small Island States) hatten sogenannte Non-Papers⁹⁴ eingereicht. Diese Non-Papers, informelle Positionspapiere der verschiedenen Staaten bzw. Staatengruppen, waren die Grundlage der Verhandlungen innerhalb des INC. In diesen Papieren nahmen die Akteure dazu Stellung, wie sie die verschiedenen Verhandlungsgegenstände in einer Klimarahmenkonvention⁹⁵ untergebracht haben wollten. Die zentralen Punkte kreisten um zwei Konflikte:

⁹³ Einen guten Einblick in die Verhandlungen des INC bietet Oberthür (1993: 31ff), Bodansky (1993).

⁹⁴ Diese Non-Papers sind in den meisten Fällen als Sammlungen verschiedener Papiere einzelner Staaten veröffentlicht. Hinter den Bezeichnungen wie INC A/AC.237/Misc.1/Add.1 verstecken sich also in der Regel mehrere Non-Papers von verschiedenen Staaten.

⁹⁵ Die Entwürfe der verschiedenen Staaten unterschieden sich jedoch nicht nur inhaltlich, sondern auch in formeller Hinsicht. Der britische Konventionsentwurf war eine komplett ausgearbeitete Fassung einer Rahmenkonvention, während beispielsweise die USA, aber auch die AOSIS, einzelne kritische Bestandteile einer möglichen Konvention beleuchteten (Oberthür 1993: 34ff).

1) welches Ausmaß an Reduktionen von (welchen) Treibhausgasen sollte auf welchen Zeitraum anvisiert werden? Hier ging es um die Frage, ob nur die energiebedingten Kohlendioxidemissionen zur Disposition standen, oder ob man auch andere Treibhausgase wie Methan in die Konvention aufnehmen sollte. Zudem wurde verhandelt, auf welches Basisjahr die Reduktionen bezogen werden sollten und bis zu welchem Jahr diese Reduktionen erreicht werden sollten;

2) welche Transfers sollen die Staaten der OECD-Welt in die Entwicklungsländer leisten? Die Industrieländer tragen die Hauptverantwortung für den anthropogenen Treibhauseffekt. Diese Schuld sollte sich nach der Meinung der Gruppe 77 und verschiedener europäischer Länder auch dahingehend auswirken, dass Klimaschutzmaßnahmen in den Entwicklungsländern auch von den `reichen` Ländern aus dem Norden zumindest co-finanziert werden müssten. Die Instrumente sollten hierbei der Transfer von finanziellen Mitteln aber auch von Know-how sein.

5.2.1. Die Positionen der Hauptakteure in den INC-Verhandlungen

Das Ziel der Verhandlungen innerhalb des INC wurde von der UN-Vollversammlung festgelegt. Die beteiligten Akteure sollten sich auf eine „effective framework convention of climate change, containing appropriate commitments“ (UN Resolution 45/212, Absatz 7) einigen, bei der zu berücksichtigen sei, dass auch die Instrumente der Konvention vor dem Beginn der UNCED festzulegen sind. Das INC war zwar für alle Mitgliedsstaaten der UNO geöffnet, es nahmen aber bei weitem nicht alle Mitgliedsstaaten, vor allem aus der `Dritten Welt`⁹⁶, an den jeweiligen Treffen teil. Die Positionen der Akteure lassen sich jedoch nicht an einer eindeutigen Nord/Süd-Konfliktlinie festmachen. Gerade

⁹⁶ Um eine adäquate Beteiligung der Entwicklungsländer an den Verhandlungen sicherzustellen, wurde von der Vollversammlung ein Fond eingerichtet, der diese Länder durch Reisekostenzuschüsse unterstützte. Im UN-Dokument (INC A/AC.237/6: 17) findet sich eine Aufstellung der Spender unter den UN-Mitgliedern.

innerhalb der verschiedenen Staatengruppen wie der OECD oder der Gruppe der 77 traten stärkere Positionsunterschiede auf als zwischen vielen Industrie- und Entwicklungsländern. Von einem die Verhandlungen übergreifend dominierenden Nord/Süd-Konflikt kann daher nicht gesprochen werden⁹⁷.

5.2.2. Entwicklungsländer und AOSIS

Innerhalb der Sparte der Entwicklungsländer war jedoch eines common sense: die Hauptverantwortung des anthropogen Treibhauseffektes liegt eindeutig bei den Industrienationen des Nordens. Da die Bevölkerung der Industrieländer für fast 80% der energiebedingten Kohlendioxidemissionen verantwortlich ist, sollen die Regierungen dieser Staaten mit den Maßnahmen zum internationalen Klimaschutz voranschreiten, also erst einmal ihre „Schuld“ begleichen. Diese parallelen Interessen der Länder der `Dritten Welt´ - vor allem von Indien, China und Brasilien - sind in der "Kuala Lumpur Declaration on Environment and Development" (INC/FCCC/None No. 40) zusammengefasst:

1. "We urge the developed countries to undertake meaningful and specific commitments on the stabilization and reduction of emissions of carbon dioxide and other greenhouse gases.
2. We further stress that developed countries should make commitments for the provision of financial resources and transfer of technology to developing countries to enable them to adapt, mitigate and combat climate change and its adverse effects" (INC/FCCC/None No. 40: 10).

Zudem wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die erdölexportierenden Entwicklungsstaaten zusätzliche Interessen haben, die in den Verhandlungen zu berücksichtigen seien (INC A/AC.237/Misc.1/Add.9: 3). Es wurden also in erster Linie Erwartungen an die Industrieländer gestellt, wie diese sich ihre Rolle in der Klimarahmenkonvention aus-

⁹⁷ Einen anderen Standpunkt hierzu vertritt beispielsweise Missbach (1999).

gestalten sollen. Verpflichtungen der Entwicklungsländer zu emissionsreduzierenden Klimaschutzmaßnahmen wurden mit dem Hinweis abgelehnt, dass diese Maßnahmen das wirtschaftliche und soziale Wachstum der Entwicklungsländer aushebeln würden. Aus dieser Perspektive stellt zwar in erster Linie das Klimaproblem eine Gefahr für den Wohlstand der Menschen dar, die Folgen von Wachstumseinbußen als Konsequenzen von Klimaschutzpolitik werden aber fast als ebenso problematisch angesehen (Moltke/Rahman 1996: 338). Weder China, Indien noch Brasilien oder Malaysia wollten sich auf Reduzierungen von CO₂-Emissionen zum jetzigen Zeitpunkt festlegen, forderten die Industrieländer aber auf, saubere Technologien und finanzielle Ressourcen bereitzustellen, die das Wachstum in der `Dritten Welt` umweltgerecht forcieren sollten. Der indische Umweltschützer Anil Agarwal findet für diesen Sachverhalt noch deutlichere Worte:

"Seit rund 100 Jahren pusten Länder wie Deutschland und Amerika massenweise Kohlendioxid in die Luft, das jetzt zur Erwärmung des Weltklimas, dem Treibhauseffekt, führt. Wenn aufgrund dessen bald ein Drittel von Bangladesch vom Meer verschlungen wird, dann müßt Ihr nun verdammt noch mal Euren Wohlstand mit uns teilen" (Frankfurter Rundschau vom 02.06.1992, S. 6)⁹⁸.

Eine Ausnahme bilden hier die Alliance of Small Island States (AOSIS). Da diese Allianz kein Subjekt im Sinne der INC-Verhandlungen ist, wurde der von der AOSIS unterbrachte Konventionsentwurf im Namen von Vanuata eingereicht. Die AOSIS stellten zwar auch eine unterschiedliche Verantwortlichkeit der Industrie- und Entwicklungsländer als Verursacher des Treibhauseffektes fest, schlugen aber eine Verpflichtung vor, die beinhaltete, dass von keinem Land mehr ein schädlicher Einfluss auf das Klima ausgehen sollte (Oberthür 1993: 41)⁹⁹. Obwohl

⁹⁸ Argawal gilt als einer der "führenden Köpfe der grünen Bewegung des Südens" (Frankfurter Rundschau vom 02.06.1992). Er gründete 1980 das Zentrum für Wissenschaft und Umwelt in Neu Delhi.

⁹⁹ Zur Diskussion in der Gruppe der AOSIS vgl. INC/FCCC/None. 37. Hier findet sich die Dokumentation eines von den AOSIS veranstalteten Symposiums im

diese Staatengruppe vor den Klimaverhandlungen kaum ein Gewicht besaß, nutzten sie die entstehende Weltöffentlichkeit und die Vertreter der Nichtregierungsorganisationen, um ihren Einfluss auf die Verhandlungen geltend zu machen. Unterstützt wurde das Anliegen der AOSIS aber auch vom Vorsitzenden des INC, Jean Ripert, der die Abhängigkeit der Insel- und Küstenstaaten von den Industriestaaten betonte, da nur diese eine wirkungsvolle Klimaschutzpolitik einläuten können (INC/FCCC/None. 37: 2).

5.2.3. Die Europäische Gemeinschaft und ihre Staaten¹⁰⁰

Die Europäische Gemeinschaft hatte im Verlauf der INC-Verhandlungen, und auch darüber hinaus, den Anspruch mit einer gemeinsamen Stimme zu sprechen. Im Gegensatz zu den AOSIS stellt die Europäische Gemeinschaft einen der stärksten ökonomischen Blöcke der internationalen Beziehungen dar. Obwohl die einzelnen Staaten separate Positionspapiere verfassten, hat auch die Europäische Kommission ihren Standpunkt zur Klimaschutzpolitik offiziell bekannt gemacht. Da nach den Verfahren der UN grundsätzlich nur Staaten als volle Mitglieder gelten, wurde für die EU eine Kompromissregelung getroffen, nach der ihr ein erweitertes Beobachter- und Rederecht, aber kein Stimmrecht zugebilligt wurde (Schumer 1996: 110). Ein gemeinsames Vorgehen der Europäischen Gemeinschaft hatte dreierlei Gründe: 1) eine gemeinsame Strategie konnte auf dem internationalen Parkett mit mehr Nachdruck präsentiert werden; 2) ein gemeinsames Vorgehen diente auch zum internen Austausch von Informationen, Transaktionskosten sollten auf diesem Weg eingespart werden; 3) die Umsetzung von Reduktionsszenarien in Instrumente wie Energiesteuern oder flexible Emissionshandelsrichtlinien verlangen nach der Harmonisierung um einen funktionierenden Binnenmarkt zu gewährleisten (Col-

Vorfeld der fünften INC-Sitzung in New York. Beispielsweise stimmte hier der Vertreter der Seychellen gegen eine Position der AOSIS, die auch Verpflichtungen von den Entwicklungsländern verlangt (INC/FCCC/None. 37: 7).

¹⁰⁰ Eine grundlegende Darstellung des umweltpolitischen Entscheidungsprozesses findet sich bei Lenschow 1996.

lier 1997: 43). Wie die Gruppe der 77 und die AOSIS bekannte sich die Europäische Gemeinschaft zum Prinzip der gemeinsamen, aber geteilten Verantwortung. Die Hauptverantwortung, dem Klimawandel entgegenzutreten, liegt demnach eindeutig bei den Staaten der industrialisierten Welt. Nachdem sich die Europäische Gemeinschaft schon Ende 1990 auf eine Stabilisierung der CO₂-Emissionen als Ziel einer Klimakonvention festgelegt hatte, arbeitete die Kommission Mitte 1992 verschiedene Programme aus, wie sie das Stabilisierungsziel (Stabilisierung der Emissionen im Jahre 2000 auf dem Niveau von 1990) umsetzen wollte (Loske 1996: 275). Das Stabilisierungsziel wurde von der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten auch während der INC-Verhandlungen vertreten. Dieses Vorgehen beinhaltet eine starke Komponente des Ausgleichs zwischen den Interessen der einzelnen Mitgliedsstaaten der EU. Während einige der Staaten das Stabilisierungsziel übererfüllen wollen, werden die Kohlendioxidemissionen einzelner Staaten bis über das Jahr 2000 hinaus ansteigen. Um auch diese Staaten zu einer vermeintlich international gewichtigeren, gesamteuropäischen Position bringen zu können, werden die verschiedenen Emissionen der einzelnen Staaten *innereuropäisch* aufgerechnet. Die Außenpolitik der Europäischen Gemeinschaft wurde somit zum verlängerten Arm der klimapolitischen Vorreiter. Die Bundesrepublik Deutschland hat vor allem dazu beigetragen, dass es zu einem gesamteuropäischen Klimastandpunkt kam (Fischer 1992: 80). Auch in der Frage des Ressourcentransfers waren die Vorstellungen der EU relativ deckungsgleich zu denen der Entwicklungsstaaten. Die Europäische Gemeinschaft kam zu der Erkenntnis, dass ohne einen Transfer von Finanzen und Technologien eine internationale Klimaschutzpolitik nicht effektiv sein könne, und dass man zudem die Entwicklungsländer ohne diese Transfers nicht zu einer prinzipiellen Mitarbeit bewegen könne.

Obwohl sich die verschiedenen EG-Staaten auf das Ziel der Europäischen Kommission festgelegt hatten, und auch das Ziel der Stabilisierung der 1990er Emissionen verankert haben wollten, legten sie

während der INC-Verhandlungen vor der Rio-Konferenz sehr unterschiedliche Reduzierungsziele vor. Folgende klimapolitische Zielvorstellungen konnten herausgearbeitet werden:

Schaubild 14: Klimapolitische Zielvorstellungen der EG-Länder

Land	Aktion	Basisjahr	Zieljahr	Bedingungen
Dänemark	20%-Red.	1988	2005	-
Deutschland	25-30%-Red.	1987	2005	-
Frankreich	Stabilisierung	1990	2000	Pro-Kopf-Emission
Großbritannien	Stabilisierung	1990	2000	Angepasst an EG-Vorgehen
Italien	Stabilisierung 20%-Red.	1988	2000	nicht verbindend
		1988	2005	
Luxemburg	Stabilisierung 20%-Red.	1990	2000	-
		1990	2005	
Niederlande	Stabilisierung 3-5%-Red.	1989/90	1995	-
		1989/90	2000	
Restliche EG-Staaten	Stabilisierung	1990	2000	EG-Gesamtziel

(Zusammengestellt in Schmidt 1993, nach: IEA/OECD 1992: 25)

Parallel zu der Europäischen Gemeinschaft versuchten jedoch einige EG-Staaten, mit Positionspapieren den Verlauf der Verhandlungen im INC und somit auch die Klimarahmenkonvention zu beeinflussen. Vor allem die Staaten, die die klimapolitische Problembearbeitung vorantreiben wollten, hatten detaillierte Vorschläge zu einer Klimarahmenkonvention im INC präsentiert.

Neben Dänemark hat die *Bundesrepublik Deutschland* als einer der ersten Industriestaaten eine Reduzierung der Kohlendioxidemissionen um 25 bis 30 Prozent für das Jahr 2005 beschlossen. Die Fixierung dieser Reduktionsziele wurde nicht, wie es beispielsweise die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages forderte (Deutscher Bundes-

tag 1990b: 867), der Hauptpunkt der Verhandlungsposition der deutschen Delegation. Diese wollte innerhalb der Rahmenkonvention folgendes verankern:

"- a stabilization of the global energy-related CO₂ emissions at their 1990 level by the year 2000 and first steps towards their reduction in the years 2005 and 2010 (...). This requires immediate and drastic measures on the part of the developed countries in order to stabilize and reduce their emissions" (INC A/AC.23-7/Misc.1/Add.1: 18).

Die Bundesregierung bekräftigte zudem immer wieder ihr persönliches Ziel der Reduzierung um 25%. Da dieses Ziel aber als eine klare Maximalposition angesehen wurde, also schon in der EG nicht konsensfähig war, wurde die Stabilisierung als erster Schritt vorgeschlagen. Dieses Signal ging vor allem in die Richtung der US-amerikanischen Verhandlungsdelegation. Neben diesem Kernpunkt beinhaltete das deutsche Non-Paper Forderungen nach weiteren Forschungsbemühungen, allgemeinen technischen Details zu den weiteren Verhandlungen, aber auch sehr konkrete Vorschläge beispielsweise zum Umgang mit Waldressourcen. Für eine mögliche Präambel der Klimakonvention schlug die deutsche Konvention verschiedene Prinzipien vor, wie die generelle Bedeutung des Klimaschutzes als „common concern of mankind“ (INC A/AC.237/Misc.1/Add.1: 15). Eine besondere Bedeutung kommt den Stellen im Non-Paper zu, in denen sich die deutsche Delegation zum Verhältnis der Entwicklungsländer in Bezug auf den Klimaschutz äußert:

„5. In doing so, we are aware of the special responsibility and obligation in particular of the developed countries with regard to developing and taking appropriate measures and strategies since these countries have been the main sources of the increase in atmospheric concentrations of climate-relevant trace gases.

6. We understand in particular the special situation of the developing countries which have to make the development necessary due to their economic and social circumstances compatible with measures for the protection of the environment and the climate. However, it is only with their broad participation that the global challenge can met effectively“ (INC A/AC.237/Misc.1/Add.1: 16).

In dieser Passage spiegelt sich die Auffassung der deutschen Delegation wider, dass die Industrieländer die Hauptschuld des Klimawandels tragen. Die Entwicklungsländer sollen zum jetzigen Zeitpunkt den Klimaschutz hinter die wirtschaftliche Entwicklung stellen, in Zukunft werden sie aber eine Rolle im internationalen Problemlösungsprozess spielen müssen. Um die Entwicklungsländer zum jetzigen Zeitpunkt ins Boot holen zu können und damit nicht in eine internationale Schieflage zu geraten, sollte die generelle Bereitschaft der Entwicklungsländer zur Partizipation an der Klimakonvention durch weitgehende Zugeständnisse erkaufte werden:

„7. We are fully aware that not every country is able to take the necessary measures by itself alone. For this reason, the developed countries declare their readiness to grant the necessary, adequate support.

8. The transfer of knowledge and environmentally sound technology is of particular importance for all Contracting Parties, in particular the developing countries.

9. The developing countries recognise the need to support the developing countries by providing adequate and additional financial resources” (INC A/AC.237/Misc.1/Add.1: 16).

Die Betonung liegt hier auf dem Begriff `additional resources`. Es ging hierbei darum, dass den Entwicklungsländern zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden, die bislang noch nicht im Etat der staatlichen Entwicklungshilfe vorhanden waren.

Das Papier der *Niederlande* baut in vielen Teilen auf die deutsche Position auf und greift bestimmte Passagen direkt als Zitate heraus. Es wurden auch Passagen aus verschiedenen IPCC-Berichten sowie einem Entwurf der britischen Delegation direkt integriert. Als Beispiel wurde hierfür ein Papier der Delegationen der Schweiz und Österreich verwendet, die aus verschiedenen anderen Entwürfen wichtige Elemente sammelten. Dieses Vorgehen wurde im niederländischen Papier als `Shopping List` bezeichnet (INC A/AC.237/Misc.1/Add.1: 26). In den wesentlichen Punkten stimmt das Papier der Niederlande mit dem der

deutschen Delegation überein. Es versucht somit eine erste Symbiose verschiedener problemlösungsfreundlicher Positionen.

Die Delegation aus *Großbritannien* legte in ihrem Non-Paper einen weitgehend kompletten Entwurf für eine Klimakonvention vor. Nicht nur allgemeine Prinzipien und fast alle gängigen Bezugswörter auf vorausgegangene Konferenzen und UN-Resolutionen fanden Eingang in das britische Papier, sondern auch konkrete Umsetzungen der verschiedenen allgemeinen Prinzipien und Regeln. In diesem Papier, dem ein weiteres beigelegt wurde, machte die britische Delegation quasi zwei Vorschläge, wie das Ziel der Konvention in Bezug auf die Reduzierung der Treibhausgase formuliert werden könnte.

„1. To undertake co-ordinated action with the ultimate global objective of stabilising the climate change effect of greenhouse gases at a level which would dangerous anthropogenic interference with the climate.

2. To adopt, as quickly as possible, measures which will have the effect of limiting emissions of greenhouse gases and which are beneficial for reasons other than climate change, and justified in economic terms“ (INC A/AC.237/Misc.1/Add.1: 84).

Im Gegensatz zu der deutschen und der niederländischen Position ist die britische sehr viel verhaltener. Dieser Vorschlag beinhaltet weder eine mengenmäßig quantifizierbare, noch eine zeitlich fixierte Reduzierung oder Stabilisierung. Der Vorschlag galt aber als ein Versuch, die blockierende Haltung der USA aufzuweichen und eine Konvention vorzuschlagen, die auch die amerikanische Delegation befürworten konnte. Die eher abwartende Haltung wurde von der britischen Regierung im Weißbuch vom September 1990 festgelegt und galt auch als Verhandlungsrichtlinie für die Delegation. Im Weißbuch wurde folgendes festgehalten, dass: „falls andere Staaten ähnliche Schritte ergreifen, in Großbritannien die Emissionen von CO₂ im Jahre 2005 auf dem Niveau des Jahres 1990 liegen sollen“ (Fischer 1992: 84). Die britische Haltung auf den INC-Sitzungen spiegelte diese Position wider, eine Initiative zur

Verankerung von Reduzierungszielen wurde nicht ergriffen. Die Devise hieß warten und beobachten.

5.2.4. Die Position der Vereinigten Staaten von Amerika

Während die Haltung der britischen Regierung als neutral abwartend bezeichnet werden konnte, war die Haltung der amerikanischen Delegation im INC-Prozess stärker blockierend. Die USA versuchte, die Diskussion um den Inhalt der Klimarahmenkonvention wesentlich weiter zu fassen und nicht nur die Frage nach Festlegungen für energiebedingte CO₂-Emissionen zu führen. Die USA forderte in den Verhandlungen, dass auf die spezifischen nationalen Gegebenheiten Rücksicht genommen werden müsse und somit flexible Mechanismen und Instrumente (wie beispielsweise der Handel mit Emissionszertifikaten und *Joint Implementation*¹⁰¹) zugelassen werden sollten (Ulbert 1997: 34). Die Position der *Vereinigten Staaten von Amerika* zum Thema der Reduktionen kann folgendermaßen zusammengefasst werden: "Give a number or a date, but never both" (The Economist vom 13.06.92, Seite 43). Diese Blockade richtet sich in erster Linie gegen verbindliche Auflagen und konkrete Reduzierungspläne und somit auch gegen den Konventionsentwurf der BRD:

"Specific commitments for emission reductions should not be included in the framework convention, because of the need for flexibility in nations' choices of their measures" (A/AC237/Misc.1/Add.1: 94).

¹⁰¹ Joint Implementation ist ein sehr umstrittenes Instrument zur Umsetzung von Emissionsreduzierungen. Hier steht im Kern der Gedanke, dass es für den Schutz des Weltklimas letztlich egal ist, wo die Reduzierung von Emissionen erfolgt. Da es nun aber wesentlich billiger ist, eine Tonne Kohlendioxid in einem weniger entwickelten Land einzusparen, da die Effizienz der Energiewirtschaft beispielsweise in Rumänien signifikant geringer ist als in einem technologisch hochentwickelten Land, sollten die Emissionen auch dort durchgeführt werden. Der Mitteleinsatz ist eben dort effektiver, wo es deutlichere Potenziale zur Einsparung gibt. Da in diesen Ländern jedoch die Mittel knapper sind, sollen diese Klimaschutzmaßnahmen von Staaten aus der OECD-Welt finanziert werden. Die Emissionseinsparungen sollen da im Gegenzug den Finanzierungsländern gutgeschrieben werden. Kritisiert wurde hierbei, daß sich die OECD-Staaten quasi freikaufen können, ohne die so wichtigen Modernisierungsimpulse im eigenen Land zu initiieren.

Mit diesem Vorgehen hat sich die Delegation der USA, aber auch die amerikanische Regierung unter George W. Bush, schon im Vorfeld der Rio-Konferenz den Ruf als schwarzes Schaf der Klimadiplomatie gesichert. Diese Position, die im spieltheoretischen Wortgebrauch als Rambo-Position¹⁰² bezeichnet wird, führte nicht nur dazu, dass keine effektive Partizipation im Problemlösungsprozess eingenommen wurde. Die amerikanische Delegation versuchte darüber hinaus den ganzen Verhandlungsprozess scheitern zu lassen, um nicht noch stärker in Isolation zu geraten. Die Taktik änderte sich im Laufe der INC-Verhandlungen. In der ersten Phase wollte man eine Konvention generell verhindern, in der zweiten Phase eine Konvention verhandeln, die keine Reduzierung an Emissionen beinhaltete. Da die USA mit dieser Position unter den OECD-Ländern alleine war, ging man dazu über, auf andere Delegationen Druck auszuüben, um diese auf den amerikanischen Kurs zu bringen. Beispiele hierfür sind Schreiben an die Regierungen der Niederlande und Österreichs, die als diplomatische Abmahnungen verstanden wurden (Fischer 1992: 59). Die einzigen Staaten, die sich im INC eindeutig auf die Seite der USA schlugen, waren anfangs die UdSSR¹⁰³ und auch über Rio hinaus die Staaten der OPEC.

Die Position der USA wurde von der amerikanischen Delegation mit den wissenschaftlichen Unsicherheiten verteidigt, die eine kostenintensive Klimapolitik nicht fundiert begründen könne. Die USA setzte sich dafür ein, dass die Herstellung von wissenschaftlicher Sicherheit das erste Ziel einer internationalen Klimaschutzstrategie sein müsse¹⁰⁴.

¹⁰² Zur spieltheoretischen Analyse der Hauptkonfliktlinie zwischen der EG und der USA vgl. eigene Vorarbeiten des Autors (Schmidt 1996b).

¹⁰³ Die UdSSR verlor jedoch während der Verhandlungen ihr Gewicht als Allianzpartner der USA: "Die Schwächung und schließlich der Verfall der UdSSR läßt sich in den Verhandlungen über den Klimaschutz verfolgen: Zuerst verliert sie ihre Rolle als einflußreicher Akteur, dann verstummen ihre Vertreter in den Verhandlungen, und schließlich löst sie sich als Subjekt gänzlich auf" (Fischer 1992: 68).

¹⁰⁴ Für die amerikanische Verhandlungsdelegation wurde die Devise ausgegeben, nicht darüber zu debattieren, ob eine Erwärmung stattfindet, da diese Diskussi-

5.2.5. Der Kompromiss: „No dates and numbers“

Als sich die Delegationen zum zweiten Teil der fünften Sitzung des INC Ende April 1992 in New York trafen, prägte eine Initiative des Vorsitzenden des INC den Fortgang der Verhandlungen. Auf der Basis verschiedener Non-Papers, vor allem des der britischen Delegation, formulierte Jean Ripert einen eigenen Konventionsentwurf (INC-Dokument A/AC/237./CRP.1/Rev.1 and Add. 1-8). Da sich die USA zwar gegen bindende Festlegungen zur Reduktion von Treibhausgasen wehrten, sich aber nicht mehr generell gegen die Verabschiedung einer Konvention stemmten, nahmen die Delegationen den Konventionsentwurf von Ripert als weitere Diskussionsgrundlage an (Oberthür 1993: 52). Aus Zeitmangel und wegen des geringen Handlungsspielraumes gegenüber der Blockadehaltung der USA einigten sich die Teilnehmer auf eine Kompromissformel, in der letztlich kein verbindliches Reduzierungsziel für die Industrieländer verankert wurde (Breitmeier 1996: 204). Das dieser Kompromiss überhaupt erreicht wurde, ist auch der britischen Delegation zu verdanken, da diese einen Konventionsentwurf erarbeitete, der die Vorreiter und die USA überzeugen konnte (Jäger/O´Riordan 1996: 19).

Der Kompromiss ist letztendlich ein klares Zugeständnis an die USA, da der Akteurskreis um die EG keine Vereinbarung ohne den größten Verursacher von energiebedingten Kohlendioxidemissionen verabschieden wollte. Am letzten Tag der fünften Sitzung wurde dann somit das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen angenommen (INC Dokument A/AC.237/18 (Part II)/Add.1). Der strittige Punkt über die Maßnahmen zur Bekämpfung des Treibhauseffektes durch festgelegte Reduzierung der Staaten konnte nur auf Minimalkonsensebene fixiert werden und sollte auch die Hauptkonfliktlinie für den Rio-Folgeprozess zementieren.

on wenig öffentlichkeitswirksam ist, sondern immer wieder auf die wissenschaftlichen Unsicherheiten hinzuweisen (Breitmeier 1996: 191).

5.3. Die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED)

Die UNCED in Rio de Janeiro, die im Juni 1992 stattfand, ist im Hinblick auf die internationale Klimapolitik nur der diplomatische Festakt zur Verabschiedung des zuvor ausgehandelten Kompromisses. Vertreter aus 178 Staaten, darunter 140 Staats- und Regierungschefs, nahmen an dieser Konferenz teil. Neben der Rio-Deklaration, der Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt, der Agenda 21 und einer nicht rechtsverbindlichen Walderklärung, stand die Rahmenkonvention zum Schutz des Weltklimas (UNFCCC)¹⁰⁵ dennoch stark im Mittelpunkt des Interesses von Medienbeobachtern aus der ganzen Welt. Vor allem die deutsche Regierung konnte nun die Lorbeeren ihrer Arbeit im INC ernten: "Deutschland wurde in Rio de Janeiro zur neuen ökologischen Großmacht" (Berliner Zeitung vom 15.6.92). Die deutsche Regierung versuchte noch auf der Konferenz mit den Niederlanden und anderen europäischen Staaten eine gemeinsame Erklärung abzugeben, in der sie sich zusammen auf eine freiwillige Stabilisierung der CO₂-Emissionen auf dem Stand von 1990 bis zum Jahr 2000 verpflichten wollten. Nicht zuletzt der politische Druck der USA verhinderte dies (Breitmeier 1996: 207). Zudem konnte der Verzicht auf weitere politische Konflikte als intelligente Verhandlungsstrategie verkauft werden:

"Hierfür muss die Schlußakte von Rio - ähnlich wie die KSZE-Schlußakte von Helsinki - ein glaubwürdiges Startsignal geben und zur Vereinbarung vertrauensbildender Maßnahmen führen. Dies ist das vorrangige Ziel, das ich in Rio erreichen möchte. Dafür genügt es nicht, auf der Konferenz nur Maximalpositionen auszutauschen. Eine solche Strategie bringt nicht den gewünschten Fortschritt, sondern beschert einen sicheren Mißerfolg. Jedermann muss sich darüber im klaren sein, dass internationale Verhandlungen zwischen nahezu 180 souveränen Staaten nur bei Kompromißbereitschaft aller Beteiligten zu positiven,

¹⁰⁵ Da nicht die Erklärung des Kooperationsergebnisses, also die Klimarahmenübereinkunft, sondern das außenpolitische Verhalten der Staaten im Vordergrund steht, wird auf eine eingehende Analyse der Klimarahmenkonvention an dieser Stelle verzichtet. Eine gelungene Analyse der Klimarahmenkonvention im Licht der Regimeanalyse findet sich bei Breitmeier (1996: 175-185).

gemeinsam getragenen Ergebnissen führen" (Bundesumweltminister Töpfer, Beitrag in der Frankfurter Rundschau vom 02.06.1992, Seite 6).

Die Klimarahmenkonvention fand freilich nur wenig Lob auf der Seite der beteiligten Nichtregierungsorganisationen¹⁰⁶, vieler Medienbeobachter und politischer Akteure aus vielen Industrie- und Entwicklungsländern. Auch Maurice Strong, der den Erdgipfel als Umweltchefdiplomats der UNO organisiert hatte, fand letztendlich wenig lobende Worte für die politische Relevanz der Konferenz: „If you want to judge Rio's effect solely on the basis of government action, then you would have to give a poor report. Fundamental changes at the government level have not occurred“ (zitiert nach Alexander 1994: 52). Im Zentrum der Kritik stand vor allem der Artikel 2, in dem die Ziele der Konvention verankert sind und sich auf die Rolle der Industriestaaten beziehen (Annex 1 Staaten¹⁰⁷):

„Das Endziel dieses Übereinkommens und aller damit zusammenhängenden Rechtsinstrumente, welche die Konferenz der Vertragsparteien beschließt, ist es, in Übereinstimmung mit den einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird. Ein solches Niveau sollte innerhalb eines Zeitraumes erreicht werden, der ausreicht, damit sich die Ökosysteme auf natürliche Weise den Klimaänderungen anpassen können, die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird und die wirtschaftliche Entwicklung auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann“ (Artikel 2 der Klimarahmenkonvention, zitiert nach BMU 1992).

¹⁰⁶ Zur Rolle der Nichtregierungsorganisationen im UNCED-Prozess vgl. Finger (1994). Hier werden die rechtlichen Grundlagen der Beteiligungen der NGOs, ihre tatsächliche Mitwirkung und ihre verschiedenen Formen der Einflussnahme thematisiert.

¹⁰⁷ Diese, in der Anlage 1 der Klimakonvention aufgeführten Staaten, sind die OECD-Staaten und die osteuropäischen Staaten im Übergang.

Dieses Ziel wird in den Artikeln 4.2.a und 4.2.b weiter, aber weiterhin unverbindlich, dahingehend spezifiziert, dass eine Rückkehr zu den Emissionen von 1990 erreicht werden soll. Weiter heißt es, dass eine derartige Stabilisierung bis zum Ende des Jahrzehnts eine klimawirksame Maßnahme wäre. Verpflichtet sind die Staaten jedoch nicht, eine Stabilisierung bis zum Jahr 2000 durchzuführen.

Ein weiterer Konflikt in den Verhandlungen über die Klimakonvention war die Höhe und die Art von Transferleistungen in die Entwicklungsländer. Die in Anlage 2 der Konvention aufgeführten Industrieländer erklären sich bereit, neue und zusätzliche Mittel für die Arbeit der Entwicklungsländer aufzubringen, damit diese ihren Verpflichtungen gegenüber der Klimakonvention nachkommen können, beispielsweise der Berichtspflicht gegenüber dem Klimasekretariat (Artikel 11 und 12 der Klimarahmenkonvention).

Neben Punkten zum Austausch von Wissen, Fragen der Berichtspflicht, der Rolle des Klimasekretariats, der Forschung, Bildung und Erziehung wurden zudem die institutionellen Mechanismen der Umsetzung und der Weiterentwicklung der Klimarahmenkonvention festgelegt. Dazu gehört beispielsweise die Festlegung auf die Konferenz der Vertragsparteien, die als oberstes Organ des Übereinkommens seine Umsetzung und Weiterentwicklung überwachen soll. Die erste Konferenz der Vertragsstaaten soll ein Jahr nach Inkrafttreten¹⁰⁸ der Konvention stattfinden. Die deutsche Regierung lud die Konferenzteilnehmer daraufhin zur ersten Vertragsstaatenkonferenz nach Berlin ein.

5.4. Von Rio über Berlin (1995) nach Kyoto (1997)

Der Problemlösungsprozess war mit der Konferenz von Rio also nicht beendet, es wurde im Prinzip nur der Ausgangspunkt des Prozesses

¹⁰⁸ Für das Inkrafttreten wurde folgendes Prozedere gewählt: „Das Übereinkommen tritt am neunzigsten Tag nach dem Zeitpunkt der Hinterlegung der fünfzigsten Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde in Kraft“ (Artikel 23.1. der Klimarahmenkonvention, zitiert nach BMU 1992).

definiert, von welchem die weitere Problemlösung ausgehen sollte. Diesen Ausgangspunkt fasst Hartenstein, von 1987-1994 stellvertretende Vorsitzende der Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages, wie folgt zusammen:

- „1. Rio hat die Themenfelder Umwelt und Entwicklung miteinander verknüpft und damit deutlich gemacht, dass es vom geltenden Entwicklungsmodell abhängt, wie viel Umwelt `verbraucht´ wird, d.h. wie stark der eingeschlagene Entwicklungsweg in die bestehenden Ökosysteme eingreift oder wie weit eine Vereinbarkeit von menschlichen Ansprüchen und Naturressourcen möglich ist.
2. Rio hat vor aller Augen das Ausmaß der globalen Bedrohungen sichtbar gemacht und gezeigt, dass es nicht am Wissen mangelt, um Ursache und Wirkung zu erkennen.
3. Die Konferenz hat den Begriff der `nachhaltigen Entwicklung´ (sustainable development) weltweit zum Leitbegriff gemacht. Er wird künftig aus der internationalen Diskussion nicht mehr wegzudenken sein, obgleich zwischen feierlichen Sonntagsreden und tatsächlicher Praxis eine riesige Kluft besteht.
4. Durch UNCED wurde der Blick dafür geschärft, dass die Rettung des Planeten nicht im internationalen Gegeneinander, sondern nur im globalen Miteinander möglich ist“ (Hartenstein 1996: 228).

Die positive Wirkung der Rio-Konferenz war eine psychologische, keine politisch substanzielle. Was bleibt, fasst Timothy Wirth¹⁰⁹ zusammen: „The world´s awareness on environmental issues was raised very dramatically by what happens in Rio“ (zitiert nach Alexander 1994: 52).

Die Effektivierung der verschiedenen Beschlüsse in Rio de Janeiro, vor allem der Klimarahmenkonvention, sollte auf den Konferenzen der Vertragsstaaten und den sie vorbereitenden Treffen des INC gelingen. Die Ratifikation der Klimarahmenkonvention ist nach der UNCED zügig vorangeschritten. Das nötige Quorum für das Inkrafttreten (Ratifikation

¹⁰⁹ Wirth war Verhandlungsführer der amerikanischen Delegation und US Undersecretary of State for Global Affairs während der INC-Verhandlungen bei der Rio-Konferenz und auch nach Rio.

von 50 Staaten) war am 21. Dezember 1993 erfüllt. Drei Monate später, am 21. März 1994, ist das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen in Kraft getreten.

5.4.1. Die erste Vertragsstaatenkonferenz in Berlin (1995)

Schon im Vorfeld dieses Inkrafttretens hatten die Vorbereitungen für die erste Vertragsstaatenkonferenz in Berlin stattgefunden. In insgesamt sechs Sitzungen des INC¹¹⁰ wurde die Berliner Konferenz vor- und nachverhandelt. Im Mittelpunkt hierbei standen die Überprüfung der Angemessenheit der Verpflichtungen der Klimakonvention und gegebenenfalls der Beschluss über weitere Maßnahmen zum Klimaschutz. Da die Änderung der Klimakonvention als völkerrechtlich zu kompliziert angesehen wurde, konzentrierten sich die Verhandlungen formell auf die Ausgestaltung eines zusätzlichen Protokolls als Anhang zur Konvention (Oberthür/Ott 1995: 400). Die Verhandlungen liefen nach der Euphorie des Erdgipfels sehr schleppend an. Die einzige gute Nachricht kam aus den USA, als Bill Clinton sich zu einer Stabilisierung der Treibhausgasemissionen in den USA auf das Level von 1990 bis zum Jahr 2000 verpflichtet hatte¹¹¹. Im Vergleich zu den INC-Verhandlungen 1991 und 1992 wurden nur zwei Non-Papers mit Vorschlägen für eine mögliche Ausgestaltung des Berliner Protokolls eingereicht und zwar von der Gruppe der AOSIS und der deutschen Delegation. Da diese beiden Papiere recht spät eingereicht wurden, gerade noch rechtzeitig sechs Monate vor der Berliner Konferenz, konnte die Diskussion im INC nicht an vorliegenden Papieren festgemacht werden. Die Diskussion drehte sich aber im Wesentlichen um die Konflikte, die auch die Vorbereitungen des Erdgipfels in Rio geprägt hatten. Deutlich wurde zudem

¹¹⁰ Folgende Sitzungen wurden in der Phase vor der Berliner Konferenz abgehalten: Genf (Dezember 1992), New York (März 1993), Genf (August 1993), Genf (Februar 1994). Nach der Berliner Konferenz fanden zwei weitere Sitzungen statt: Genf (August/September 1994), New York (Dezember 1995).

¹¹¹ Auf dem „earth day“ 1993 bekannte sich Clinton zu einer Änderung der amerikanischen Verhandlungsposition. Diese Verpflichtung wurde jedoch nie vom Kongress bestätigt. Zudem lehnte es Clinton ab sich auf eine Stabilisierung der Emissionen über das Jahr 2000 hinaus festzulegen (Schmidt 1996: 138).

eine weitere Allianzbildung: Auf der einen Seite die JUSCANZ, eine Gruppe, die sich unter der Führung der USA mit den Delegationen von Kanada, Australien, Neuseeland und Japan gebildet hatte, auf der anderen Seite unter der Führung der BRD und den Niederlanden die Europäische Union, die von den meisten Umweltverbänden und den AOSIS unterstützt wurde. Die JUSCANZ-Gruppe stellte die wissenschaftlichen Unsicherheiten, die Forderung nach flexiblen Mechanismen, die Berücksichtigung von Joint Implementation¹¹² als zentrales Umsetzungsinstrumentarium und die Ausweitung der zu bearbeitenden Treibhausgase innerhalb des Protokolls in den Mittelpunkt (Breitmeier 1996: 210ff). Eine Festlegung von zeitlich zementierten Reduzierungsfestschreibungen in einem Protokoll über die Beschlüsse von Rio hinaus wurde mit dem fehlenden sicheren Kenntnisstand abgelehnt. Zudem wurde die Forderung erhoben, auch die Entwicklungsländer auf klimawirksame Verpflichtungen festzulegen, wenn diese erforderlich seien. Der Protokollentwurf der AOSIS forderte eine Reduzierung der CO₂-Emissionen der Industrieländer um 20% bis zum Jahre 2005. Der deutsche Protokollentwurf war weniger substanziell¹¹³. Sein zentrales Anliegen war eine von den Industrieländern gemeinsam oder einzeln durchzuführende Rückführung der CO₂-Emissionen bis zum Jahre „X“ um „Y“ Prozent (Oberthür/Ott 1995: 401). Mit Ausnahme der BRD, den Niederlanden und Dänemark verfolgten die meisten anderen Staaten eine abwartende Haltung. Dieses Taktieren und die fehlende Bereitschaft der meisten Staaten, die Problemlösung voranzutreiben, verhinderten, dass auf der Berliner Konferenz ein ergänzendes Reduzie-

¹¹² Zur strittigen Debatte im INC über die Aufnahme von Joint Implementation-Maßnahmen vgl. Michaelowa (1995).

¹¹³ Zur Kritik der NGOs an dem deutschen Protokollentwurf siehe ECO No.5/ VOL. LXXXVII - AUGUST 31, 1994. ECO ist der Umwelt-Newsletter der grünen NGOs auf den INC-Verhandlungen und auf den Klimakonferenzen seit 1972. Er ist eine tägliche Informationsquelle auf den Verhandlungen, auf die nicht nur die NGOs, sondern auch die staatlichen Delegierten und die Medien zurückgreifen. Auf den meisten Konferenzen wurde der Newsletter von den Regierungen Deutschlands, Dänemarks und der Niederlande finanziell unterstützt. Da nicht mehr alle Print-Ausgaben des ECO verfügbar sind, wird jeweils die Internetseite angegeben, auf der die Ausgabe abgelegt ist. Die hier zitierte Ausgabe findet sich unter <http://www.igc.org/climate/E5adequacy.html>

rungsprotokoll zur Diskussion stand. Dies führte zu einer immensen Frustration und Ernüchterung in weiten Teilen der Medien und der NGO-Gemeinde¹¹⁴ (ECO No.10/Vol. LXXXIX - APRIL 7, 1995¹¹⁵; Alexander 1994: 5; Subak 1996: 60). Es konnte also kaum verwundern, dass auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz (COP 1) vom 28. März bis 7. April 1995 in Berlin kein verbindliches Protokoll zur Klimakonvention verabschiedet wurde, das eine weitere Verschärfung der Reduktion der Treibhausgasemissionen forderte, sondern nur das sogenannte Berlin Mandat¹¹⁶. In diesem Mandat, das nur nach vielen Störfeuern einiger OPEC-Staaten zustande gekommen ist, einigten sich die teilnehmenden Staaten auf eine vage Erklärung: Die Staaten hielten die Ziele der Klimarahmenkonvention für nicht adäquat, und es sollte ein Prozess in Gang gesetzt werden, der eine teilweise Verschärfung der Bestimmungen zur Reduzierung der Treibhausgase zum Ziel hat (NGLS 1998: 3). Zu diesem Zwecke wurde als eines der Organe der Klimakonvention die Ad Hoc Group on the Berlin Mandate (AGBM)¹¹⁷ unter Vorsitz des Argentiniers Raúl Estrada-Oyuela eingerichtet. Diese ad-hoc Gruppe sollte allen Vertragsstaaten und den akkreditierten NGOs offenstehen und bis zur dritten Vertragsstaatenkonferenz (COP 3), zu der die japanische Regierung für 1997 nach Kyoto eingeladen hatte, ein Protokoll erarbeiten. Dieses Protokoll sollte zum einen die Höhe der Emissionsreduzierungen für die Industrieländer regeln und

¹¹⁴ So forderte beispielsweise das KLIMAFORUM '95, ein Netzwerk „grüner“ NGOs unter der Leitung des Deutschen Naturschutzrings, vor der Berliner Konferenz „ein Protokoll, das die von den AOSIS-Staaten geforderten Reduzierungen vorsieht: Die OECD-Staaten sollen sich verpflichten, ihren CO₂-Ausstoß bis zum Jahre 2005 im Vergleich zu 1990 um 20 Prozent zu reduzieren. Weitergehende nationale Reduktionsziele, zum Beispiel Deutschlands, bleiben unberührt“ (KLIMAFORUM '95 1995: 14).

¹¹⁵ Zu finden unter <http://www.igc.org/climate/10.c1.kyoto.html>

¹¹⁶ Das offizielle Dokument findet sich unter FCCC/CP/1995/Add.1, Dec. 1/CP.1, oder bei Brauch (1996) auf den Seiten 354-356.

¹¹⁷ Neben der AGBM tagen auf den weiteren INC-Treffen die folgenden Untergruppen (subsidiary bodies) des INC: 1) Der Subsidiary Body for Scientific and Technical Advice (SBSTA), der den Wissensaustausch fördern soll und die technischen Aspekte der Nationalberichte diskutiert und 2) der Subsidiary Body for Implementation (SBI), der die Implementation in den Nationalstaaten und die inhaltlichen Klimaschutzziele in den Nationalberichten kontrolliert.

zum anderen die Instrumente dieser Reduzierung festlegen sowie die Auswahl der zu reduzierenden Gase bestimmen. Vor allem auf Drängen der JUSCANZ-Gruppe wurde die Auswahl der zu regulierenden Treibhausgase erweitert ('Basket-Approach'). Auf Druck der Industrie- und Schwellenstaaten wurde in das Berliner Mandat eine Regelung zum Instrument der gemeinsamen Umsetzung aufgenommen. Auf Begehren der Entwicklungsländer wurde jedoch erst eine Pilotphase vereinbart, die gemeinsame Instrumente testweise zulassen sollte. Es wurde zudem nicht von *Joint Implementation*, sondern von *activities implemented jointly* gesprochen. Die Frage der Anrechnung dieser Pilotphase wurde ausgeklammert (Breitmeier 1996: 215).

5.4.2. Die zweite Vertragsstaatenkonferenz in Genf (1996)

Auf der zweiten Vertragsstaatenkonferenz in Genf (COP 2) im Juli 1996, die weit weniger stark im Interesse der Öffentlichkeit stand, ging es in erster Linie darum, den Weg für die Ausarbeitung eines Protokolls über die Verschärfung der Emissionsreduzierung vor der dritten Vertragsstaatenkonferenz freizumachen. Ein Zeichen für die Wiederbelebung des Problemlösungsprozesses war die stärkere Beteiligung der Staaten bei der Einreichung von Proposals innerhalb der AGBM. Ein Grund dafür war der 1995er Bericht des IPCC, der davon ausging, dass zum einen die menschlichen Einflüsse auf das Weltklima schon heute sichtbar sind, und zum anderen, dass bis zum Jahre 2100 mit einem weiteren Temperaturanstieg zu rechnen sei (Weber 1996: 449). Insgesamt wurden 30 verschiedene Vorschläge eingereicht¹¹⁸, die jedoch nicht als Entscheidungsgrundlage gedacht waren, sondern nur zum allgemeinen Informationsaustausch dienten. Die Delegationen der Vertragsstaaten beschlossen, dass die AGBM ihre Arbeit bis zur nächsten Vertragsstaatenkonferenz, und wenn nötig auch darüber hinaus, fortsetzen solle (Decision 4/CP.2, vgl. FCCC/CP/1996/15/Add.1: 7) und dass die Pilotphase des Tests der Instrumente gemeinsamer Umset-

¹¹⁸ Zu finden unter: www.unfccc.de/resource/cop2.html

zung von Klimaschutzmaßnahmen andauern solle (Decision 8/CP.2, vgl. FCCC/CP/1996/15/Add.1: 14). In der Genfer Ministererklärung, die von den anwesenden Regierungsmitgliedern oder den Leitern der Delegationen der Vertragsstaaten unterzeichnet wurde, wurden auch selbstkritische Töne laut. Es wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass die verschiedenen Industriestaaten (Annex I Staaten) gewisse Fortschritte beim Klimaschutz machen, vor allem was ihre Informationspolitik gegenüber dem UN-Klimasekretariat betrifft. Die kritische Einschränkung:

„Also *take note* (Hervorhebung im Original, H.S.) that this is not the only commitment that Annex I Parties have made and that many of these Parties need to make additional efforts to overcome difficulties that they face in achieving the aim of returning their emissions of greenhouse gases to 1990 levels by 2000“ (UN Document FCCC/CP/1996/15/Add.1: 72).

Die amerikanische Delegation unter Timothy Wirth bemühte in Genf nicht mehr die wissenschaftlichen Unsicherheiten als Argument gegen eine Weiterführung der internationalen Klimapolitik (Dunn 1996: 908). Es wurde jedoch gleichzeitig erneut darauf hingewiesen, dass man einer Verschärfung der Klimarahmenkonvention nur dann zustimmen könne, wenn zum einen flexible Instrumente eingesetzt werden können und zum anderen die Entwicklungsländer ihren signifikanten Beitrag zum internationalen Klimaschutz leisten. Die amerikanische Regierung konnte mit der Ausweitung der zu regelnden Substanzen, der möglichen Instrumente und der zu beteiligenden Staaten an Zeit gewinnen. Eine Taktik, die auch in den folgenden Sitzungen weiterverfolgt wurde (ECO No. 4/VOL. XCV MARCH 4, 1997)¹¹⁹. Ein weiterer strittiger Punkt der Verhandlungen konnte nicht beigelegt werden: die Finanzierung der Maßnahmen innerhalb der Klimarahmenkonvention. Vor allem die Vertreter der Entwicklungsländer gaben sich kritisch, da sie mit der Hoffnung nach Genf reisten, dass die Finanzierungsfragen auch hinsichtlich eines Ressourcentransfers entschieden würden (Børsting/Fermann

¹¹⁹ Zu finden unter http://www.igc.org/climate/b1_4_south.html

1997: 80). Dennoch zogen selbst die Umwelt-NGOs ein tendenziell positives Fazit im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Problemlösung seit der Berliner Vertragsstaatenkonferenz:

“The Declaration goes beyond the Berlin Mandate in three important respects. First, it strongly endorses the IPCC conclusions, rejecting complaints by some industry lobbyists and OPEC countries. Second, it confirms the findings of the IPCC that the continued rise in GHG concentrations ‘will lead to dangerous interference with the climate system’. This is highly significant in that the Climate Convention commits Parties to the objective of avoiding ‘dangerous’ climate change. Third, it calls for ‘legally binding’ objectives for emission limitation and ‘significant’ reductions (binding targets and timetables)” (ECO No. 8/VOL. XCIII JULY 19, 1996)¹²⁰.

5.4.3. Die dritte Vertragsstaatenkonferenz in Kyoto (1997) und ihre Vorbereitung

Schon auf den Vorbereitungskonferenzen der AGBM im Vorfeld von Kyoto wurde deutlich, dass noch nicht alle Staaten der OECD auf der Verhandlungslinie der EU lagen. Die Staaten Europas (also auch die Schweiz u.a.) wollten in Kyoto ein Protokoll verabschieden, das eine signifikante Reduzierung der Treibhausgasemissionen von 1990 bis zum Jahre 2005 vorsehen sollte. Vor allem die USA schien ihre Position, die sie während der zweiten Vertragsstaatenkonferenz verfolgte, wieder verlassen zu wollen. Die an der Konferenz teilnehmenden und die verschiedenen Papiere der Staaten kontrollierenden Umwelt-NGOs standen dem Protokollentwurf der USA sehr skeptisch gegenüber und sahen die Chancen für eine erfolgreiche Vertragsstaatenkonferenz in Kyoto schwinden:

“There is controversy about many of the central elements of the US proposal in these negotiations: emissions trading, multiyear budgets, “borrowing” of emissions from future budget periods, and joint implementation for credit with developing countries. NGOs and other governments are weighing these elements with varying degrees of skepticism. But there are aspects of the US proposal around which there is no uncertainty: it has no reduc-

¹²⁰ Zu finden unter http://www.igc.org/climate/eco8_cop2.html

tion targets, and it has no timelines. The absence of these central features casts doubt on the whole framework the US is trying to market at this session" (ECO No. 5/VOL. XCV MARCH 6, 1997)¹²¹.

Diese unentschlossene Haltung der USA wurde auch auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Denver am 21./22. Juni 1997 und auf der 19. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen¹²² Ende Juni 1997 in New York deutlich. Nachdem sich die USA und Japan in Denver gegen eine verbindliche Festlegung zur Reduzierung von Treibhausgasen aussprachen und somit im deutlichen Konflikt zu den Reduzierungsplänen der EU standen, drängte der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl die USA ganz offiziell zu besserem Klimaschutz¹²³ (Süddeutsche Zeitung vom 24. Juni 1997, S. 1). Diese Tagung sollte eine Bilanz der Umsetzung und Weiterentwicklung der auf dem Erdgipfel 1992 beschlossenen Maßnahmen, insbesondere der Agenda 21, sein. Als Abschluss dieser Tagung sollte eine Erklärung der Regierungen verabschiedet werden, von der neue Impulse für den Rio-Folgeprozess ausgehen sollten. Auch nach fünftägigen Verhandlungen konnten sich die Delegierten auf keine Erklärung einigen und entschieden sich dafür, sie ersatzlos zu streichen – „ein in der jüngeren Konferenzgeschichte der UN einmaliges Eingeständnis des Versagens“ (Martens 1997: 137). Dieses Scheitern war auch, besonders im Hinblick auf die nur ein halbes Jahr später stattfindende dritte Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (COP 3), nicht sehr erfreulich, da man sich in New York ein starkes Signal an die COP 3 erwartet hatte.

¹²¹ Zu finden unter http://www.igc.org/climate/b1_5_us.html

¹²² Die offizielle Bezeichnung der 19. Generalversammlung: Sondertagung zur allgemeinen Überprüfung und Beurteilung der Agenda 21.

¹²³ Zusammen mit Brasilien, Singapur und Südafrika schlug die Regierung Deutschlands vor, den Umweltschutz als Ziel der UNO in deren Charta aufzunehmen.

Ein weitaus stärkeres Signal schickte der amerikanische Senat an die Teilnehmer des siebten Treffens der AGBM am 25. Juli 1997 nach Bonn: die Byrd/Hagel Resolution. Nach diesem Beschluss, der den Senat mit einer 95-0 Abstimmung passierte, werde der Senat kein Protokoll zur Klimarahmenkonvention ratifizieren, das der amerikanischen Wirtschaft schade und auf eine signifikante Beteiligung der Entwicklungsländer am Klimaschutz verzichtet. Dieser Beschluss sorgte für extreme Unruhe innerhalb der Diskussion um das Kyoto-Protokoll, da nicht abzuschätzen war, welche Auswirkung dieser Beschluss auf die Position der amerikanischen Delegation zum einen, und zum anderen auf die wirklichen Ratifikationschancen eines zu verhandelnden Protokolls in den USA hatte (ECO No. 3/Vol XCVI JULY 31, 1997)¹²⁴.

Auf dem achten Treffen der AGBM Ende Oktober 1997 in Bonn, mittlerweile Sitz des UN-Klimasekretariats, lag immer noch kein fertiger Entwurf für ein Protokoll vor, das in Kyoto hätte unterzeichnet werden können¹²⁵. Während der Sitzungen wurde vereinzelt die Forderung gestellt, weitere Treibhausgase in die Verhandlungen einzubeziehen und außerdem die unterschiedliche Ausstattung der Länder mit Senken zu berücksichtigen bzw. den Ausbau von Senken mit den Reduzierungsverpflichtungen aufzurechnen. Da auch in der Frage der Zeithorizonte, in denen die Emissionsreduzierungen zu erbringen seien (Reduzierungen pro Jahr oder Reduzierungen auf eine Zeitspanne gerechnet) keine Einigung erzielt werden konnte, wurde der zweite Teil der achten AGBM-Sitzung einen Tag vor der Eröffnung der dritten Vertragsstaatenkonferenz in Kyoto durchgeführt. Auch diese eintägige Sitzung brachte keine weiteren Ergebnisse, die an die dritte Vertragsstaatenkonferenz hätten berichtet werden können, so die ernüchternde Fest-

¹²⁴ Zu finden unter http://www.igc.org/climate/eco3_agbm7.html

¹²⁵ Den einzigen gut ausgearbeiteten Protokollvorschlag, der auch allen Delegierten der Konferenz zugestellt wurde, machte Greenpeace International (Greenpeace International 1997).

stellung des Chairman der AGBM, Raúl Estrada-Oyuela (INC-Dokument FCCC/AGBM/1997/8/Add.1: 2).

Als COP 3 am 1. Dezember 1997 eröffnet wurde, stand anders als auf den Konferenzen von Rio und Berlin das Konferenzergebnis noch nicht fest¹²⁶. Die Position, die die USA und die anderen Staaten der JUSCANZ-Gruppe sowie die OPEC-Staaten, also die größten Gegner von Reduktionsfestlegungen der letzten Jahre, in Kyoto vertraten, kam einem Kessel Buntem doch sehr nahe. Zum einen wurden flexible Instrumente wie das Handeln von Emissionszertifikaten und Joint Implementation zur Beratung und Verankerung vorgeschlagen. Es wurde der Anspruch erhoben, dass auch die Aufforstung von Wäldern als emissionsbindende Maßnahme angerechnet werden müsse und ein Vorschlag eingebracht (vor allem auf die Initiative Australiens hin), dass auch die unterschiedlichen Interessen und wirtschaftlichen Unterschiede in den entwickelten Staaten zu berücksichtigen seien („differentiation“). Aufgrund des Umfangs des zu diskutierenden Maßnahmenbündels, bezeichnete das Wall Street Journal die Verhandlungen in Kyoto als „the most complex non-military treaty negotiations in history“ (zitiert nach WWF 1997a). Wie schon auf den Vorbereitungskonferenzen deutlich wurde, machte die USA ihre Zustimmung zu einer Verschärfung der Artikel 4.1, 4.2a und 4.2b davon abhängig, ob auch die großen Entwicklungsländer einen signifikanten Beitrag zum Klimaschutz leisten müssen (Bals/Treber 1998: 54). Gerade diese Forderung stieß auf den Widerstand der meisten Entwicklungsländer, die zwar eine gemeinsame Verantwortung aller Staaten für den Schutz des Klimas akzeptierten, aber forderten, dass die ersten Schritte zu einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen von den Industrieländern ausgehen müssen (NGLS 1998: 4). Die Europäische Union bekräftigte ihr Ziel, die Treibhausgasemissionen um 15% zu reduzieren (verglichen mit den Emis-

¹²⁶ Das Arbeitsprogramm findet sich als UN Dokument FCCC/CP/1997/1 unter: <http://www.unfccc.de/resource/cop3.html>

onen aus dem Jahr 1990), legte das Zieljahr für die Reduzierung jedoch auf das Jahr 2010 fest.

Am Ende der ersten Verhandlungswoche kristallisierten sich die Konflikte und Probleme stärker heraus. Zum einen herrschte eine deutlich zunehmende Unsicherheit über die Reduktionsszenarien, die für die verschiedenen Länder der OECD-Welt gelten sollten, zum anderen über die Instrumente der Umsetzung der Vereinbarungen wie der Handel mit Emissionszertifikaten und die Umsetzung des sich noch in der Pilotphase befindlichen Joint Implementation (ECO No. 6/VOL. XCVIII DECEMBER 6, 1997¹²⁷). Besonders strittig war der Handel mit Emissionszertifikaten deswegen, weil Staaten wie Russland ihre schon erbrachten Reduzierungen an andere Staaten verkaufen könnten und es somit zu keiner weiteren Reduzierung der Emissionen kommen würde (Hot-Air-Trading). Mit besonderer Spannung wurde die Rede des amerikanischen Vize-Präsidenten erwartet, der im Vorfeld der Konferenz einen signifikanten Beitrag der USA zum Klimaschutz angekündigt hatte. Zwei Tage vor Ende der Kyoto-Konferenz deutete sich ein Kooperationswille der USA an, so Gore: "I am instructing our delegation right now to show increased negotiating flexibility if a comprehensive plan can be put into place" (zitiert nach ECO No. 8/Vol. XCVIII DECEMBER 9, 1997¹²⁸). Die Rede von Gore ermutigte zwar die meisten staatlichen Delegierten, weil zumindest eine Verabschiedung des Protokolls möglich schien. Unter dem Aspekt einer möglichst effektiven Problemlösung schien die Rede jedoch die Erwartungen zu enttäuschen:

"But Gore does not intend to commit the US to even stabilise its domestic emissions. It still pursues its not-so-hidden agenda of demanding a license to continue to increase emissions at home, through use of unlimited emissions trading and Joint Implementation. This has led to concern over the now well-known 'Superheated' and 'Hot Air' loopholes. In addition, the US seeks inclusion of sinks in the Kyoto Protocol, despite the acknowledged

¹²⁷ Zu finden unter http://www.igc.org/climate/c3_6_state.html

¹²⁸ Zu finden unter http://www.igc.org/climate/c3_8_fraud.html

scientific uncertainties about their measurement and verification. Thus, despite almost 'saint like' rhetoric, Gore is unwilling to reduce a single gram below 1990 levels of CO₂ from burning fossil fuels domestically" (zitiert nach ECO No. 8/Vol. XCVIII DECEMBER 9, 1997).

Am letzten Tag des Gipfeltreffens wurde dann bis in die Nacht zum 11. Dezember 1997 um die Formulierung des Kyoto-Protokolls verhandelt. Um 10.15 am Morgen des 11. Dezembers konnte dann eine Einigung auf ein Protokoll erzielt werden, das am späten Nachmittag verabschiedet wurde (FCCC/CP/1997/L.7/Add.1)¹²⁹. Dieses Übereinkommen markiert hinsichtlich der ersten Festlegung einer Verschärfung der Rio-Konvention einen Meilenstein in der internationalen Klimapolitik, der jedoch durch massive Zugeständnisse an die JUSCANZ-Gruppe zustande gekommen ist. Für die verschiedenen Staaten wurden unterschiedliche Reduktionsziele auf Basis der 1990er Emissionen bis zu dem Zeitraum zwischen 2008 und 2012 vereinbart. Insgesamt sollten die Industrieländer ihre Emissionen bis zum Jahre 2012 um 5,2% reduzieren. Während einige Länder ihre Emissionen sogar noch steigern dürfen, sollen die Länder der europäischen Union ihre Emissionen um 8%, die USA um 7% und Japan um 6% reduzieren¹³⁰. Folgende Formel wurde im vierten Artikel in der Konvention verankert:

- “1. The Parties included in Annex I shall, individually or jointly, ensure that their aggregate anthropogenic carbon dioxide equivalent emissions of the greenhouse gases listed in Annex A do not exceed their assigned amounts, calculated pursuant to their quantified emission limitation and reduction commitments inscribed in Annex B and in accordance with the provisions of this Article, with a view to reducing their overall emissions of such gases by at least 5 per cent below 1990 levels in the commitment period 2008 to 2012.
2. Each Party included in Annex I shall, by 2005, have made demonstrable progress in achieving its commitments under this Protocol.

¹²⁹ Zu finden unter <http://www.unfccc.de/resource/cop3.html>

¹³⁰ Eine Aufstellung der einzelnen Ziele der Industriestaaten findet sich im Anhang dieser Arbeit.

3. The net changes in greenhouse gas emissions by sources and removals by sinks resulting from direct human-induced land-use change and forestry activities, limited to afforestation, reforestation and deforestation since 1990, measured as verifiable changes in carbon stocks in each commitment period, shall be used to meet the commitments under this Article of each Party included in Annex I. The greenhouse gas emissions by sources and removals by sinks associated with those activities shall be reported in a transparent and verifiable manner and reviewed in accordance with Articles 7 and 8” (FCCC/CP/1997/L.7/Add.1).

Die Entwicklungsländer wurden derweilen von Reduzierungsverpflichtungen gegen den Willen der USA ausgenommen. In Artikel 17 des Protokolls wurde der Vorschlag aufgenommen, das Handeln von Emissionszertifikaten als Instrument des Klimaschutzes zuzulassen:

“The Conference of the Parties shall define the relevant principles, modalities, rules and guidelines, in particular for verification, reporting and accountability for emissions trading. The Parties included in Annex B may participate in emissions trading for the purposes of fulfilling their commitments under Article 3. Any such trading shall be supplemental to domestic actions for the purpose of meeting quantified emission limitation and reduction commitments under that Article. (FCCC/CP/1997/L.7/Add.1).

Die Einzelheiten zum Handel mit Emissionsrechten sollten auf der vierten Vertragsstaatenkonferenz im November 1998 in Buenos Aires (COP 4) festgelegt werden¹³¹. Auch in zwei weiteren Punkten konnten sich die USA durchsetzen: 1) wurden teilhalogenierte und perfluorierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid in die Liste der zu reduzierenden Gase aufgenommen; 2) das Protokoll tritt nur dann in Kraft, wenn mindestens 55 Staaten die Ratifikation durchgeführt haben¹³², darunter die Industriestaaten, die für mindestens 55% des Kohlend-

¹³¹ In diesem Zusammenhang müssen in Zukunft auch die Querverbindungen des Kyoto-Protokolls mit internationalen Finanzinstitutionen berücksichtigt werden (UNU/IAS/GEIC 1999).

¹³² Bislang hat noch kein Industriestaat das Kyoto-Protokoll ratifiziert (Stand 13.02.2000). Der aktuelle Stand kann unter der folgenden Internetadresse abgerufen werden: <http://www.unfccc.de/resource/convkp.html>

oxidsausstoßes verantwortlich sind. Durch diese Regelung besitzen die Staaten der JUSCANZ-Gruppe praktisch ein Vetorecht.

Als ein Instrument der gemeinsamen Umsetzung von Emissionsreduzierungen und des Technologietransfers wurden die sogenannten Clean Development Mechanism in das Protokoll aufgenommen (CDM). Die CDM sollen zum einen den Entwicklungsländern durch den Transfer von Technologie und finanziellen Mitteln helfen, einen Weg der nachhaltigen Entwicklung einzuschlagen, zum anderen für die Industriestaaten (Annex 1 Staaten der Klimarahmenkonvention) eine Möglichkeit bieten, ihre Emissionsreduzierungen in einem anderen Staat durchzuführen, um zu hohe Kosten zu vermeiden.

Die Konferenz und das Protokoll von Kyoto wurden aufgrund der offenen Fragen, ähnlich wie die Konferenzen in Rio, Berlin und Genf von den meisten Beobachtern als wichtiger Zwischenschritt bezeichnet, der die Problemlösung ermöglichen könnte. Bezüge zum Montrealer Protokoll wurden beschworen:

„Unlike the Montreal Protocol on substances that deplete ozone layer, which will eventually `solve´ the problem of ozone depletion if adhered to, the Kyoto Protocol will not `solve´ the problem of climate change, but only begin the long process of weaning the world away from heavy reliance on fossil fuels and other sources of greenhouse gases“ (World Resources Institute 1998: 4).

5.5. Die Vertragsstaatenkonferenzen von Buenos Aires (1998)

Die Vertragsstaatenkonferenz in Buenos Aires (COP 4) war schon bei Einladung als ein Zwischenschritt verstanden, das Kyoto-Protokoll unterschriftsreif zu gestalten. Das Climate Action Network formulierte im Vorfeld der Konferenz die Anforderungen an den Kyoto-Folgeprozess aus der Sicht der Umwelt-NGOs. Die Kernpunkte waren 1) die Weiterentwicklung der Reduzierungsziele; 2) die Entwicklung eines Systems

effektiver `compliance´, also der Regelbefolgung und Umsetzung; 3) die Sicherstellung, dass der Handel mit Emissionszertifikaten und Maßnahmen von Joint Implementation und CDM nicht dazu führt, dass die Industriestaaten ihre Reduzierungsziele vorwiegend außerhalb ihres Staatsgebietes verwirklichen können; 4) die Festlegung, dass die Option der weiteren Nutzung der Kernenergie als eine Maßnahme zum Klimaschutz nicht erwogen wird und dass schließlich 5) die Sicherstellung von Technologietransfers gewährleistet wird (Climate Action Network 1998). Durch die starke Ausweitung des Verhandlungsgegenstandes wurde befürchtet, dass solange keine konkrete Ausgestaltung des Kyoto-Protokolls vorliegen würde, keiner der Staaten wirkungsvolle Schritte in Richtung Emissionsreduzierungen unternehmen würde. Vor allem die Frage nach der Kompatibilität eines Systems des internationalen Emissionsrechtehandels mit innerstaatlichen Systemen in Umweltpolitik und Umweltrecht verzögert die Umsetzung des Protokolls. Für die COP 4 hatten die USA schon eine klare Zielvorgabe, nachdem sie das Kyoto-Protokoll in der ersten Novemberwoche 1998 unterzeichnet hatten: „We hope to achieve progress in refining the market-based tools agreed to in Kyoto, and in securing the meaningful participation of key developing countries“ so Al Gore in einer Pressemitteilung des Weißen Hauses am 12. November 1998. Der Konflikt um die Beteiligung der Entwicklungsländer wurde auf dieser Konferenz jedoch nicht ausgetragen. Grundlegende politische Beschlüsse wurden auch nicht getroffen, sondern der Weg für die folgenden Konferenzen in Bonn (1999) und in Den Haag (2000) vorbereitet. Aus diesem Grund standen vor allem verhandlungstechnische und protokollarische Fragen im Vordergrund. So endete die Konferenz auch als erste in der Geschichte der Vertragsstaatenkonferenzen, die nicht in einem politischen Beschluss als Grundlage und Signal für die weiteren Vertragsstaatenkonferenzen mündete (WWF 1999a: 1). Um sich hier keine Blöße zu geben, taufte die Delegationen den weiteren Fahrplan für die Verhandlungen aber sehr kreativ in `Buenos Aires Plan of Action´.

5.6. Die fünfte Vertragsstaatenkonferenz (COP 5) in Bonn (1999)

Im Vorfeld der Bonner Vertragsstaatenkonferenz kamen erste Zweifel am System der handelbaren Emissionszertifikate auf. Nach der Meinung von Robert W. Hahn und Robert N. Stavins, die beide zur Umsetzung von Zertifikatslösungen im Umweltschutz forschen, sind die zur Diskussion stehenden Modelle für einen Emissionshandel zum Scheitern verurteilt, weil sie in Konflikt zu den innerstaatlichen politischen Institutionen der meisten Industriestaaten stehen, die keine Systeme zum Handel mit Verschmutzungszertifikaten etabliert haben (Hahn/Stavins 1999: 20). Auch die Folgen der CDM-Maßnahmen für die Entwicklungsländer wurden von den Delegierten diskutiert. Vor allem die Delegationen der Staaten Afrikas gaben zu bedenken, dass die Mittel für gemeinsame Projekte nicht nur in die Staaten fließen dürfen, die schon Entwicklungsfortschritte gemacht haben und somit vor allem das Ungleichgewicht zwischen Asien und Afrika weiter zementieren würden (ECO No. 4/ VO. CI JUNE 7, 1999)¹³³. Trotz dieser Bedenken stand vor allem die Frage im Mittelpunkt der Bonner Konferenz, welche Formen die flexiblen Mechanismen der gemeinsamen Umsetzung der Reduzierungen kennzeichnen müssen, um möglichst günstige, effektive und trotzdem faire internationale Institutionen zu schaffen (Cutajar 1999: 2). Zudem wurden Sanktionsmaßnahmen besprochen, die eine Nichteinhaltung der Umsetzung des Kyoto-Protokolls abstrafen sollten. Die Verhandlungsgruppe um Sir Espen widerstand hier dem Druck der OPEC-Staaten, die sich gegen jegliche Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen sperren (ECO No. 8/ Vol. CII NOVEMBER 4, 1999)¹³⁴. Ein weiterer Schwerpunkt der Verhandlungen bildete die Ausstattung der CDM-Maßnahmen und generelle Förderungsmittel, um die umwelt- und entwicklungsbezogenen Kapazitäten der Entwicklungsländer auszubauen (FCCC/CP/1999/6/Add.1: 28). Einer Präsentation der Universität von Wagingen zufolge könnte es nach dem Vorschlag der USA zur

¹³³ Zu finden unter http://www.igc.org/climate/4_0699_equity.html

¹³⁴ Zu finden unter http://www.igc.org/climate/8_cop5_way.html

Einbeziehung der Senken (durch Aufforstung) in die nationalen Reduzierungspläne rein rechnerisch zu einem Anstieg der Treibhausgasemissionen kommen, ohne das Kyoto-Protokoll zu verletzen (ECO No. 2/Vol. CII OCTOBER 27, 1999)¹³⁵. Da die EU nicht, wie von den Umwelt-NGOs gefordert, für eine Verschärfung des Kyoto-Protokolls eintrat, kam es auf der COP 5 zu keinen nennenswerten Konflikten zwischen den Delegationen der EU und der USA.

5.7. Zusammenfassung der Verhandlungen und der Rolle entscheidender Akteure

Der internationale Problemlösungsprozess hat seit seinem Beginn in den 80er Jahren entscheidende Schritte vollzogen, die sich in der internationalen Institutionalisierung der Klimapolitik ausdrücken, oder wie es Helmut Breitmeier beschreibt: der Verhandlungsprozess hat den Übergang von nichtregulierten zum regulierten Konfliktaustrag vollzogen (Breitmeier 1996: 186-240). Dem Weltklima hat dies jedoch noch nicht entscheidend geholfen. Die globalen Treibhausgasemissionen, darunter auch die einzelner Industrieländer, steigen weiter. Dennoch wurden unter der Führung der AOSIS sowie der Europäischen Union und gegen den Willen der JUSCANZ-Gruppe, die Grundlagen für eine Problembearbeitung für die nächsten Jahre festgezurr. Die Verhandlungen haben gegenüber der Rio-Konferenz deutlich an Komplexität gewonnen. Damals wurde in erster Linie die Stabilisierung von energiebedingten Kohlendioxidemissionen verhandelt, die Umsetzung dieser Richtlinien wurde den Staaten als `Hausaufgabe´ erteilt. Heute ist das Kohlendioxid nur noch eines der Gase, die innerhalb eines `Basket-Approach´ limitiert werden sollen. Zudem wurden auch die Instrumente der Umsetzung um Joint Implementation (COP 1, Berlin), den Handel mit Emissionszertifikaten und Clean Development Mechansim (Cop 3, Kyoto und Cop 4, Buenos Aires) ergänzt. Die wichtigsten Stationen waren nach der Klimarahmenkonvention und neben der Verabschiedung

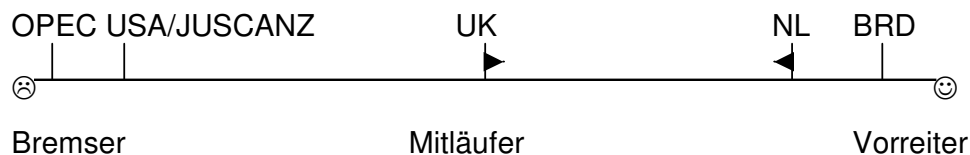
¹³⁵ Zu finden unter http://www.igc.org/climate/eco2_cop5.htm

des Berliner Protokolls sicherlich die Einigung auf das Protokoll von Kyoto.

Erstaunlich ist hierbei die Konstanz der Positionen und Verhandlungsstrategien, die die einzelnen Staaten und Staatengruppen während der Verhandlungen verfolgten. Vor allem die Gruppe der *JUSCANZ* (Japan, USA, Australien, Neuseeland) unter US-amerikanischer Führung versuchte im Anfangsstadium eine Konvention generell zu verhindern, dann die vorliegende Konvention zu verwässern und die Folgeverhandlungen zu verzögern und zu blockieren. Auf der anderen Seite einer virtuellen Skala des Problemlösungsrankings stehen die Staaten der AOSIS und Dänemark, die Niederlande und Deutschland. Die Forderungen der AOSIS nach einer 20-25 prozentigen Reduzierung der Treibhausgasemissionen ist die radikalste Forderung nach einer Verankerung internationaler Klimaschutzziele. Die Position der Europäischen Union und ihrer Staaten liegt der AOSIS-Position am nächsten. Sie sieht seit Kyoto eine Reduktion der Emissionen um mindestens 8% bis 2005 vor (im Bezug zu den Emissionen von 1990). Um dieses Ziel zu erreichen, müssen jedoch einige Staaten, wie beispielsweise Deutschland, wesentlich ambitioniertere Reduktionen durchführen. Jürgen Trittin bekräftigte im Vorfeld der COP 5 das deutsche Ziel, die Treibhausgasemissionen um circa 21% bis spätestens 2010 zu reduzieren (Trittin 1999: 6). Die Staaten der EU, allen voran Deutschland, die Niederlande, Dänemark und im späteren Verhandlungsverlauf teilweise Großbritannien, haben durch ihre konstruktive Rolle einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dass nun auch wirklich Klimaschutzziele auf der internationalen Ebene verankert wurden. Ein symbolisches Beispiel der Vorreiter-Troika ist die Finanzierung der Berichterstattung der Umwelt-NGOs auf den Konferenzen der internationalen Klimapolitik und damit der Möglichkeit einer Kontrolle und Transparenzschaffung der Verhandlungen durch die NGOs. Nach Angaben der NGO-Vertreter wurde das ECO-Magazin jedoch auch von EU-Staaten dazu eingesetzt, Druck auf die Staaten der OPEC sowie die USA und ihre Allianzpartner auszuüben. Trägt man das Verhalten und die Positionen der Akteure

auf einer Skala¹³⁶ mit den idealtypischen Eckpunkten Vorreiter, Bremser und Mitläufer ab, ergibt sich das folgende Bild (die Pfeile geben die Tendenz im Verhandlungsverlauf an):

Schaubild 15: Ein Ranking der außenpolitischen Performance



Wie in Kapitel 1.2 vorgestellt beinhaltet das Vorreiter-Verhalten jedoch zusätzlich auch die innerstaatliche Umsetzung der Positionen, die den Verhandlungsprozess vorantreiben. Wie eine Untersuchung des WWF von 1997 zeigt, korrespondiert die obige Einschätzung auch mit der Implementation des Minimalkonsenses von Rio. Um die Klimapolitiken der verschiedenen Staaten zu vergleichen, hat der WWF eine Climate Change Score Card entworfen und veröffentlicht, die die Klimapolitik der Staaten nach den folgenden drei Kategorien beurteilt:

¹³⁶ Diese Ordinalskala erhebt keinen Anspruch auf eine statistisch zweifelsfreie Darstellung, sondern dient nur zur Illustration.

Schaubild 16: Ergebnisse der WWF-Evaluation zur Klimapolitik

Staat	Erfüllt die Rio-Vereinbarung	Aktuelle Position der Regierung	Pro-Kopf Emissionen von CO ₂
USA	-	-	>13 metric tons
UK	+	0	8-13 metr. tons
BRD	+	+	8-13 metr. tons
NL	0 bis +	+	8-13 metr. tons

(Quelle: WWF 1997b)

Für die endgültige Bewertung der Klimapolitik der Staaten und ihres Verhaltens bei der Implementierung in dieser Vorreiter/Bremser-Skala muss jedoch, wie in Kapitel 1.2 besprochen, auch die Umsetzung innerhalb der Staaten untersucht werden. Diese Untersuchung erfolgt in den folgenden Fallstudien jeweils getrennt für die einzelnen Staaten.

6. Klimaaußenpolitik und Politiknetzwerke – ein Vergleich

6.1. Fallauswahl und methodisches Vorgehen

Wie in Kapitel 5 vorgestellt wurde, variiert das außenpolitische Problemlösungsverhalten der OECD-Staaten innerhalb des Aushandlungsprozesses der Klimaschutzvereinbarungen ganz immens. Die erste Stufe der Fallauswahl orientiert sich an dem *most-similar-case* Verfahren. Dieses Verfahren hat seinen Ausgangspunkt in dem vorliegenden Politikfeld an der schon vorgestellten Betroffenheits-/Kapazitätsthese. Nach dieser Hypothese erwarten wir eine problemlösungsorientierte Außenpolitik bei den Staaten, die von Klimaveränderungen betroffen sind und starke wirtschaftliche, wissenschaftliche und institutionelle Kapazitäten besitzen. Diese Faktoren sollten dann so konsequent wie möglich konstant gehalten werden. Nach diesem Verfahren werden die Staaten ausgewählt, die eine ähnliche Problemlösungskapazität und Betroffenheit aufweisen, aber eine unterschiedliche außenpolitische Performance im Problemfeld haben. Die Grundmenge wird durch die Auswahl der abhängigen Variable eingeschränkt.

Die Varianz der Außenpolitik der Vereinigten Staaten von Amerika (Bremser), Großbritanniens (Mitläufer), den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland (Vorreiter) konnte in Kapitel 5 dargestellt werden. Ein für das vorliegende Untersuchungsdesign spannendes Rätsel ergibt sich nur dann, wenn die umweltpolitischen Kapazitäten nicht im gleichen Maß zwischen den Staaten variieren.

Helge Jörgens hat die Institutionalisierung von Umweltpolitik im internationalen Vergleich im Blick. Er untersucht die Einrichtung von staatlichen Institutionen in 35 Ländern, da der Aufbau institutioneller Kapazitäten eine notwendige – wenn auch keine hinreichende – Bedingung von Umweltpolitik ist. Bevor Jörgens zu einer Deutung der Unterschie-

de der Institutionalisierungsmuster kommt, trifft er folgendes Zwischenfazit:

„Er (der Prozess der Institutionalisierung, H.S.) kann als internationaler Prozeß der Diffusion von Institutionenform auf der Basis eines allgemeinen Deutungsmusters der Umweltproblematik und der als sinnvoll erachteten institutionellen Grundlagen der Umweltpolitik beschrieben werden. Dabei zeigt gerade die Analyse politischer Umbruchsituationen eine generelle Bereitschaft zur weitgehenden institutionellen Festigung des Umweltschutzes auf der zentralstaatlichen Ebene, die allerdings durch die große Stabilität bestehender Institutionengefüge, administrativen Bestandsadressen und andere, vor allem situative Faktoren (z.B. die zeitweilig niedrige Priorität umweltpolitischer Themen) auch gebremst wird“ (Jörgens 1996: 95).

Schaubild 17: Chronologie der Institutionalisierung im Umweltschutz in vier Staaten nach Jörgens

	<i>Staat</i>			
Institution	<i>USA</i>	<i>GB</i>	<i>NL</i>	<i>BRD</i>
Nationales Umweltamt	1970	1972	1984	1974
Erster nationaler Umweltbericht	1970	1978	1973	1984
Verfassungsartikel	-	-	1983	geplant
Ministerium für Umwelt	-	1970	1971/1982	1986
Umweltrahmengesetz	1969	1974/1990	1979/1993	1974
Umweltexpertengremium	1971	1970	1974	1971

(Quelle: Jörgens 1996: 78)

Auf den ersten Blick scheinen die unterschiedlichen Institutionalisierungen sehr ungleich abgelaufen zu sein. Auch im 35-Länder-Vergleich haben die USA, die Niederlande und Großbritannien zusammen mit Japan, Schweden und Dänemark die ersten und weitreichendsten Institutionalisierungen vorangetrieben. Es folgt eine Gruppe, in die man auch die Bundesrepublik Deutschland einordnen kann, die ebenfalls relativ früh ihr Institutionengefüge erweitert, dieses dann aber in kleinen Schritten bis in die 90er Jahre verändert hat (Jörgens 1996: 104). Diese Unterschiede zwischen den Staaten relativieren sich jedoch, wenn man bedenkt, dass die Bundesrepublik im Innenministerium umweltpolitische Kapazitäten verankert hat und die rechtlichen Grundlagen schon 1974 festgezurrert waren (Jörgens 1996: 104).

Festgehalten werden kann, dass sich schon vor dem Agenda-Setting im Bereich der Klimapolitik in den Vereinigten Staaten von Amerika, in Großbritannien, in den Niederlanden und in der Bundesrepublik Deutschland institutionelle Kapazitäten der Umweltpolitik herausgebildet haben. Die Institutionalisierung lässt sich jedoch keinesfalls mit der Varianz der abhängigen Variable in der gleichen Richtung unterscheiden. Ähnliches gilt auch für die wissenschaftliche Kapazität (Forschungsprogramme, Forschungsaufwendungen) und wirtschaftliche Kapazität (Bruttosozialprodukt), wie Fischer nachweisen konnte (Fischer 1992). Auch eine Untersuchung der Internationalen Energie Agentur und der OECD kommt zu dem Ergebnis, dass keiner der OECD-Staaten starke Defizite in seiner umweltpolitischen Kapazität aufweist, besonders im Hinblick auf wirtschaftliche und wissenschaftliche Ausstattung (IEA/OECD 1994). Die Auswahl der Fälle scheint durch dieses Vorgehen gerechtfertigt, insbesondere wenn man bedenkt, dass die USA die größten Forschungsschwerpunkte zum Thema Klimapolitik, ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum in den 90er Jahren und eine boomende Industrie im Bereich der regenerativen Energien aufweisen kann, im Vergleich aber die defensivste Haltung in den internationalen Verhandlungen einnimmt. Bei aller Unsicherheit über die regionale Verteilung der Betroffenheit der einzelnen Staaten, lässt sich

für die OECD festhalten, dass keines der Länder besondere Betroffenheitswerte aufweist (Fischer 1992: 83). In seiner, an Prittwitz (1990) angelehnten, Untersuchung der Interessenprofile der Klimapolitik, hat Oberthür festgestellt, dass sowohl in den USA und den Ländern der Europäischen Union das Interessenprofil aus Verursacher-, Betroffenen- und Helferinteressen voll ausgebildet ist (Oberthür 1993: 126).

King/Keohane/Verba geben jedoch zu bedenken, dass diese Auswahl zu einer irrelevanten Untersuchung führen kann, wenn die verschiedenen Ausprägungen der unabhängigen Variable nicht berücksichtigt werden: „it is crucial to select observations without regard to values of the explanatory variables“ (King/Keohane/Verba 1994: 141). Da die Struktur der Staats-Gesellschafts-Beziehungen aber erst im Laufe der empirischen Forschung bestimmt werden kann, wird hier auf ein Hilfsmittel zurückgegriffen. Es werden die Fälle gesucht, bei denen man eine begründete Erwartung hat, dass sie im speziellen Politikfeld (Schutz des Weltklimas) unterschiedliche Formen der Staats-Gesellschafts-Beziehungen aufweisen. Diese Strukturen sind zwar noch nicht bekannt, man kann aber auf Studien über die generellen Strukturen zwischen Staat und Gesellschaft zurückgreifen, während die speziellen Beziehungen im Politikfeld erst einmal ein Rätsel bleiben¹³⁷. Hier soll zumindest sichergestellt werden, dass die Chance besteht, eine Varianz der unabhängigen Variable aufzufinden.

In ihrem grundlegenden Aufsatz über den Zusammenhang zwischen korporatistischen Strukturen und Konsensusdemokratien untersuchen Arend Lijphart und Markus Crepaz die Staats-Gesellschafts-Beziehungen von 18 Staaten. Für den Zusammenhang dieser Arbeit ist die Zuordnung entscheidend, die die Autoren aufgrund ihrer empirischen Arbeit treffen. Die USA, Kanada und Neuseeland werden ein-

¹³⁷ Dieses Vorgehen scheint zwar auf den ersten Blick selbsterklärend, legitimiert sich jedoch, wenn die Untersuchung der unabhängigen Variable mit Unsicherheiten verbunden ist (King/Keohane/Verba 1994: 142).

deutig als pluralistisch und nicht konsensorientiert eingestuft. Eindeutig als korporatistisch und konsensorientiert zuordenbar sind hingegen die Niederlande. Im `Mittelfeld` liegen Japan und die Bundesrepublik Deutschland (eher korporatistisch) sowie Großbritannien (eher pluralistisch) (Lijphart/Crepaz 1991: 243).

Frans van Waarden kommt bei seiner Untersuchung der Institutionalisierung der Politiknetzwerke zu einem ähnlichen Ergebnis. Er kategorisiert die unterschiedlichen Netzwerke folgendermaßen:

Schaubild 18: Strukturen der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft nach Waarden:

		<i>Stärke des Staates</i>	
		<i>stark</i>	<i>schwach</i>
stark	Organisatorische Stärke der Zivil- gesellschaft	<u>Niederlande</u> (Meso- oder Makro- korporatismus)	<u>Deutschland</u> (schwacher liberaler Korporatismus)
schwach		<u>Großbritannien</u> (überredungsinformeller Mesokorporatismus)	<u>USA</u> (Pluralismus/Klientelismus)

(Quelle: Waarden 1993: 197)

Nach Waarden zeichnet sich das niederländische System durch gut organisierte und mächtige Interessengruppen auf Seiten der Industrie und der Gesellschaft aus, zudem durch einen starken Staat der einen konsensualen Umgang mit den Interessengruppen – auch zwischen den Interessengruppen – stimuliert. Gesellschaftliche Interessen wer-

den bei der Formulierung und Implementierung staatlicher Politik berücksichtigt: „Derartige Interessenverbände sind oft formal anerkannt und haben formalen Zugang zum Staat. Beispiele hierfür sind der Rechtsanspruch auf Anhörung vor Politikentscheidungen oder das legale Recht auf eine bestimmte Anzahl von Sitzen in Beratungskomitees der Regierung“ (Waarden 1993: 193). Andererseits ist der Zugang ein privilegierter und somit ein Zeichen für mögliche Abschottung.

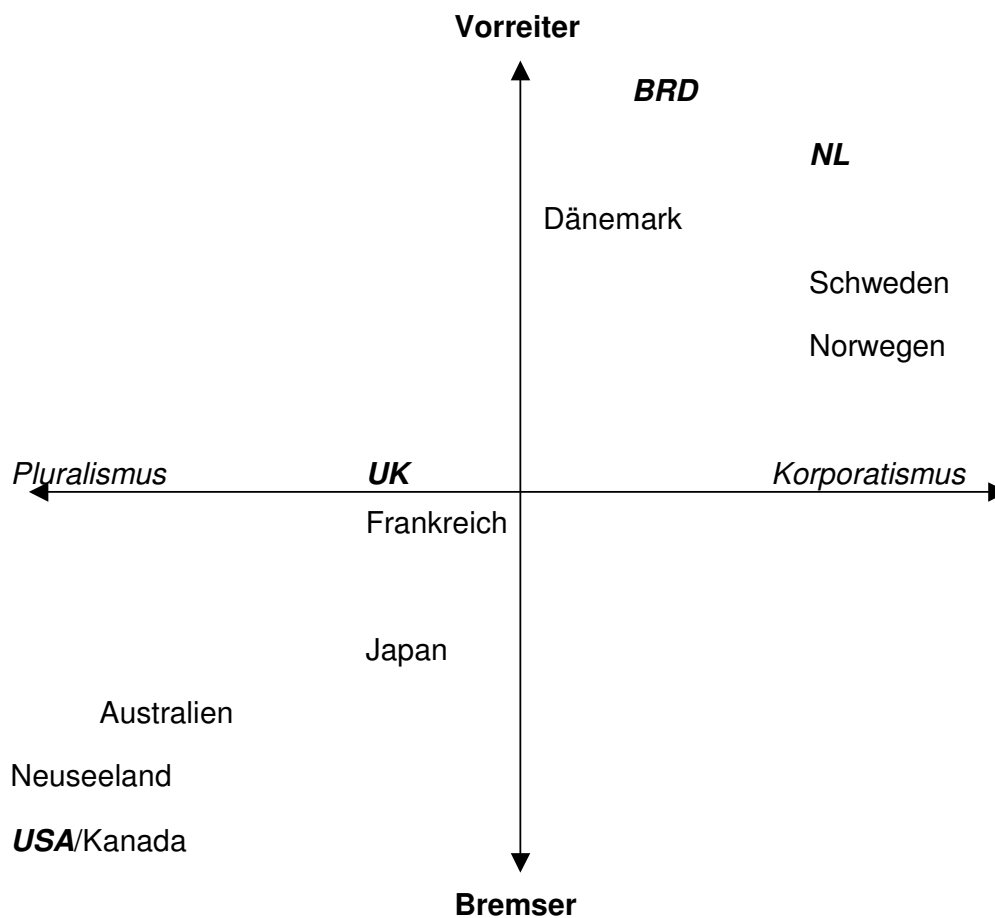
Die USA ist nach Waarden ganz anders `gestrickt`: 1) es gibt kaum ein Interesse an der Einbeziehung von Interessengruppen, wenn dann nur sporadisch; 2) zudem besteht kaum ein Interesse an Konsensbildung; 3) die Dachverbände sind selten gut organisiert; 4) jede Interessengruppe hat den gleichen Zugang zum Staat und dem politischen Prozess; 5) die Anzahl der Akteure im Politiknetz ist quasi unbegrenzt (Waarden 1993: 192).

Großbritannien charakterisiert Waarden durch 1) ein Konsensstreben der Akteure, die bemüht sind, gute Kontakte zu erhalten; 2) durch die freiwillige Mitarbeit gesellschaftlicher Akteure; 3) durch die Routinisierung der Verhandlungen und 4) durch einen privilegierten und untransparenten Zugang der Akteure zum Staat (Waarden 1993: 192).

Die Bundesrepublik platziert er zwischen den Niederlanden und Großbritannien und bezeichnet die dominanten Strukturen als schwachen liberalen Korporatismus. Dies meint auf der einen Seite gut organisierte und teilweise auch konsensorientierte Interessengruppen, auf der anderen Seite auch einen offenen Zugang zum politischen System und einen schwachen Staat.

Die Verteilung der Staaten nach der abhängigen Variable und der generellen Staats-Gesellschaftsstruktur, nach Lijphart und Crepaz lässt sich folgendermaßen darstellen:

Schaubild 19: Gesellschaftliche Strukturen und außenpolitisches Verhalten als Kriterien für die Fallauswahl



Diese Darstellung scheint die Ausgangshypothesen eher zu stärken als zu schwächen. Wie bereits angesprochen werden nun wegen der Deutlichkeit der vertretenen Positionen und der Datenlage die USA, Deutschland, die Niederlande und Großbritannien ausgewählt. In der vergleichenden Länderstudie soll nun überprüft werden, welche Netz-

werkstrukturen in den Staaten im Politikfeld vorherrschen, ob sie mit dem außenpolitischen Verhalten korrelieren und welche kausalen Mechanismen wirken.

Zur Untersuchung der einzelnen politischen Netzwerke wurde auf verschiedene Datenerhebungsverfahren zurückgegriffen. Zum einen wurden die Nationalberichte zur Umsetzung der Klimarahmenkonvention, verschiedene Stellungnahmen, Pressemitteilungen und Öffentlichkeitsmaterialien der beteiligten Akteure ausgewertet. Die Auswahl der Akteure erfolgte über die Auswertung von Sekundärliteratur zu den Themen Umwelt- und Klimapolitik, neue soziale Bewegungen und Verbändeforschung sowie die Sichtung von Teilnahmeprotokollen der internationalen Klimakonferenzen. Zum anderen wurde die Innenansicht der politischen Netzwerke über eine breit angelegte Fragebogenaktion in den verschiedenen Staaten gewonnen (Frühjahr/Sommer 1997)¹³⁸. Die Vertiefung dieser Fragebogenaktion und die Kontrolle ihrer Ergebnisse wurden über qualitative *face-to-face* Experteninterviews vorgenommen. Diese mündlichen Interviews waren auch durch die sehr unterschiedlichen Rückläufe¹³⁹ der Fragebogenaktion notwendig geworden, da vor allem in den Vereinigten Staaten eine gewisse Zurückhaltung gegenüber schriftlicher Beantwortung von Interviewanfragen einer relativ unbekanntem Institution (Institut für Politikwissenschaft der TH Darmstadt) zu verzeichnen war. Um die Ergebnisse nicht zu verwässern, wurden einigen Akteuren in den USA nur die Fragebögen zur schriftlichen Beantwortung vorgelegt. Sehr hilfreich für die Kontaktaufnahme war die Teilnahme an den Verhandlungen der Vertragsstaaten und bei den Sitzungen der Organe der Klimarahmenkonvention in Bonn zwischen 1997 und 1999. Für diese teilnehmenden Beobachtungen

¹³⁸ Die Fragebogenaktion wurde im Rahmen eines von der DFG finanzierten Forschungsprojektes unter der Leitung von Prof. Dr. Klaus Dieter Wolf von Hilmar Schmidt und Ingo Take durchgeführt. In der Anlage ist ein Exemplar des Fragebogens an die NGOs beigelegt (Anlage 2). Zudem befindet sich dort eine Liste der befragten Personen (Anlage 3).

¹³⁹ USA < 10%, Großbritannien < 30%, Niederlande < 50%, Deutschland > 50%.

wurde das Institut für Politikwissenschaft der TH Darmstadt 1996 formell als Nichtregierungsorganisation für die Klimaverhandlungen akkreditiert und im „Who is Who“ der Klimapolitik verzeichnet (UNFCCC 1997: 457).

Der Aufbau der Fallstudien orientiert sich an dem Vorgehen der empirischen Feldarbeit. Im jeweils ersten Abschnitt wird kurz die Historie der offiziellen Klimapolitik der einzelnen Staaten dargestellt. Im darauffolgenden Abschnitt werden die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Umweltpolitik beschrieben. Dies geschieht aufgrund der in Kapitel 2 der Arbeit gewonnenen Erkenntnis, dass sich die Bildung von politischen Netzwerken nicht in einem Vakuum vollzieht, sondern von bestehenden Institutionen und gesellschaftlichen Strukturen beeinflusst wird.

Da einer der Indikatoren der politischen Netzwerke, nämlich die *Stärke des Staates*, unabhängig von den politikfeldspezifischen Netzwerken zu verifizieren ist, wird diese Größe unter der Überschrift `Strukturmerkmale des politischen Systems und des politischen Prozesses´ unter Verweis auf Sekundärliteratur abgehandelt. In der sich anschließenden Analyse der politischen Netzwerke der Klimapolitik erfolgt die Darstellung der eigenen empirischen Ergebnisse, die nach den Indikatoren der Variablenausprägung *Akteure und ihr Organisationsgrad*, *Offenheit des Netzwerkes*, *Politikstil* und *Institutionalisierung des Netzwerkes* untergliedert ist.

6.2. Klimapolitik im politischen Netz der Bundesrepublik Deutschland

6.2.1. Entwicklung der Klimapolitik in Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland hat die Klimarahmenkonvention am 9. Dezember 1993 ratifiziert. Der erste Bericht der deutschen Bundesregierung an das Sekretariat der Klimarahmenkonvention wurde am 28.

September 1994 eingereicht¹⁴⁰. Wie schon dargestellt ist das deutsche Reduzierungsziel sehr ambitioniert und liegt bei einer 25 prozentigen Reduzierung der Emissionen von Treibhausgasen bis zum Jahre 2005 im Vergleich zu den Emissionen 1990. Im Plan der Bundesregierung war die Anrechnung von Senken bislang nicht enthalten. Folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Emissionen der Treibhausgase in Deutschland von 1990 –1997:

Schaubild 20: Treibhausgasemissionen in Deutschland von 1990 – 1997 (in Tonnen, CH₄ und N₂O in Tonnen CO₂-Äquivalenten):

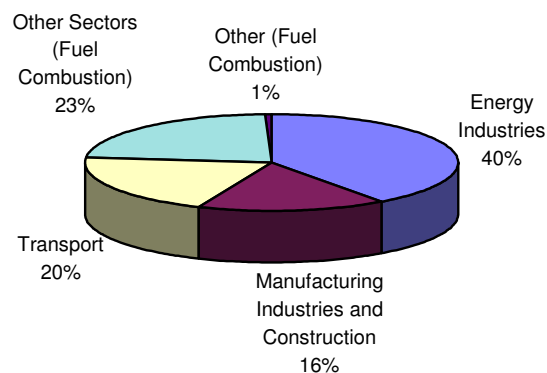
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
CO ₂	1,014,500	976,950	927,308	917,268	904,112	904,488	918,932	894,000
CH ₄	116,990	105,273	97,734	89,607	84,462	81,942	75,033	74,844
N ₂ O	69,626	67,456	69,130	66,340	66,836	67,394	69,440	66,960
CO	11,219	9,514	8,351	7,703	7,054	6,885	6,717	6,374
NO _x	2,709	2,501	2,311	2,198	2,042	2,007	1,887	1,803
NMVOC	3,224	2,798	2,540	2,327	2,158	1,981	1,877	1,807
SO ₂	5,321	3,995	3,307	2,945	2,473	2,118	1,543	1,468

(Quelle FCCC: <http://194.95.39.33/srcsum.htm>)

¹⁴⁰ Die Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention sind laut Artikel 12 der Klimarahmenkonvention dazu verpflichtet, dem Sekretariat Informationen über die Entwicklung ihrer Emissionen und der ergriffenen und zu ergreifenden Maßnahmen zum Klimaschutz zu übermitteln. Diese Nationalberichte wurden von dem Klimasekretariat ausgewertet und auch mit Vorortkontrollen verifiziert. Die Berichte der Überprüfung aller OECD-Staaten können auf der Homepage des Klimasekretariats abgerufen werden (www.unfccc.de).

Deutschland ist der drittgrößte Emittent von energiebedingten CO₂-Emissionen unter den Staaten der OECD (IEA/OECD 1994: 81). Bei allen aufgeführten Treibhausgasen zeigt sich ein eindeutig rückläufiger Trend. Deutschland hat bislang nur sehr unspezifische Reduzierungsprogramme für die einzelnen Treibhausgase, außer für CO₂ erarbeitet. Folgendes Schaubild zeigt die Emissionen von Kohlendioxid nach Sektoren.

Schaubild 21: Verteilung der energiebedingten CO₂ - Emissionen nach Sektoren in der Bundesrepublik Deutschland 1997



(Quelle: FCCC: <http://77194.95.39/emsum.htm>)

Eine Untersuchung für die Unterstützungsorgane der Klimarahmenkonvention (subsidiary bodies) kam zu dem Ergebnis, dass die Implementierung des Maßnahmenbündels zur CO₂-Reduzierung auch eine 30 – 40 prozentige Reduzierung der anderen Treibhausgase zur Folge hat, unter anderem auch durch den Ausstieg aus der Produktion der meisten FCKWs (FCCC/IDR.1/DEU 1997: 6). Die Basis der offiziellen deutschen Klimapolitik stellt die Arbeit der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages *Schutz der Erdatmosphäre* dar. Diese Kommission wurde 1987 im Auftrag des Deutschen Bundestages eingerichtet, um

die Erforschung des Treibhauseffektes zu forcieren und mögliche Handlungsempfehlungen auszuarbeiten.

Der Beitrag zur Finanzierung des Ressourcen- und Technologietransfers in die Entwicklungsländer über die Globale Umweltfazilität (GEF) ist in der Pilotphase (1991-1993) für Deutschland mit 147 Mio. \$ angegeben. Für die Phase von 1994-1997 wurden 240 Mio. \$ an die GEF überwiesen und weitere 5 Mio. \$ wurden direkt an das Klimasekretariat zur Verteilung an Entwicklungsländer vergeben (FCCC/IDR.1/DEU: 5).

Schon im Vorfeld der Konferenz in Rio de Janeiro befassten sich einige große gesellschaftliche und wirtschaftliche Gruppen mit der Klimapolitik in Deutschland. Diese Diskussion war eingebettet in heftige öffentliche Kontroversen über die zukünftige Energiepolitik in Deutschland, die von dem Streit um den Ausstieg aus der Kernenergie und den Ölkrisen der siebziger Jahre geprägt war (Breitmeier 1996: 225). Durch die Öffentlichkeitsarbeit der NGOs wurden die Medien und ein weiteres Publikum für das Thema sensibilisiert. Zudem entstanden in dieser Zeit eine Reihe weiterer Umweltverbände. Vor 1985 gab es zwar eine wissenschaftliche Diskussion zum Thema Klimaschutz, die aber selten die Öffentlichkeit erreicht hat (Jäger/Bares/Ell 1994: 252). Eine erste Ausnahme: die Zeitschrift der Spiegel druckte im August 1986 auf seiner Titelseite den Kölner Dom als Unterwasserobjekt, eine Reaktion auf einen Bericht der Deutschen Physikalischen Gesellschaft von 1986. Vor allem nach 1988 wurde das Thema in der Öffentlichkeit und in den verschiedenen Interessengruppen häufiger diskutiert, und dies ist vor allem NGOs wie Greenpeace, dem BUND, dem DNR und dem Öko-Institut zu verdanken, die für diese Diskussion eine Grundlage bereitstellten. Die Bundesregierung nahm Ende der 80er Jahre und 1990 durch verschiedene Beschlüsse eine deutlichere Stellung zum Klimaschutz ein. Nicht zuletzt unter dem Eindruck des Reaktorunfalls in Tschernobyl 1986 und einer innenpolitisch gestiegenen Sensibilisierung zum Umweltschutz, verabschiedete die Bundesregierung 1990 drei Beschlüsse zur Klimapolitik (BMU 1993: 104f). Mit ihrem ersten Beschluss vom 13. Juni 1990

setzte die Bundesregierung eine interministerielle Arbeitsgruppe (IMA CO₂-Reduktion) unter der Federführung des BMU ein, die verschiedene Arbeitsgruppen zur Energie- und Verkehrspolitik und zur Überprüfung von Gebäuderichtlinien koordinieren sollte. Auf der Grundlage der Arbeit dieser Ministergruppe wurde am 7. November 1990 unter dem Eindruck der deutschen Wiedervereinigung beschlossen, die CO₂-Emissionen im früheren Bundesgebiet um 25% zu reduzieren, und eine für die neuen Bundesländer deutlich höhere Reduzierung anzustreben. Die Reduktionen auf dem Gebiet der neuen Bundesländer werden zum einen durch die Stilllegung veralteter Industriezweige, vor allem von Braunkohle angetriebenen Kraftwerken und der Schwerindustrie (‘wall-fall-profit’) erleichtert, zum anderen durch Investitionen im Bereich des Wohnungsbaus und der Modernisierung in verschiedenen Industriezweigen ermöglicht. Die Position zum Klimaschutz wurde in einem dritten Beschluss bestätigt, in dem das Reduzierungsziel für die alten und die neuen Länder auf 25 bis 30 Prozent angehoben wurde. Schon seit bekannt werden der klimapolitischen Beschlüsse wurde die Bundesregierung unter Kohl, jedoch auch die rot-grüne Regierung unter Bundeskanzler Schröder kritisiert, dass sie die ambitionierten Reduzierungsziele nicht erreichen werde. Verschiedene Studien kommen zu dem Ergebnis, dass sich die Emissionen durch das bisherige Maßnahmenbündel nur um circa 3 bis 15 Prozent reduzieren lassen werden (Fischer 1992: 82; Bals 1995: 44; Unmüßig 1997: 205; FCCC/IDR.1/DEU). Wilfried Bach weist darauf hin, dass die Emissionen nur dann um mehr als 15% gesenkt werden können, wenn die Maßnahmen der Bundesregierung auch wirklich umgesetzt werden, doch davon war das Bundeskabinett 1995 noch weit entfernt (Bach 1995: 91).

Neuere Analysen zeigen, dass selbst in einem pessimistischen Szenario, also bei moderater Umsetzung der Maßnahmen zum Klimaschutz, folgende Reduzierungen bis 2020, bezogen auf das Niveau von 1990, zu erwarten sind: 13,5 Prozent der CO₂-Emissionen, 50 Prozent der Methan-Emissionen und 36 Prozent der N₂O-Emissionen

(FCCC/IDR.1/DEU: 15). Das ausgegebene 25 prozentige Reduktionsziel für Kohlendioxid wird die BRD aller Voraussicht nach nicht erfüllen können. Hierfür wurde sie von den Umwelt-NGOs deutlich kritisiert, da die Glaubwürdigkeit der auf internationaler Ebene gezeigten positiven Vorstellung stark darunter leide (Reinhard Loske, schriftliches Interview, März 1997).

6.2.2. Rahmenbedingungen der Umweltpolitik

Erst seit 1969 kann man von einer Umweltpolitik sprechen, die auf der Grundlage eines umfassenden Konzepts des Umweltschutzes beruht und die Schaffung staatlicher und regionaler Institutionen initiiert. In der ersten Regierungserklärung der neuen sozial-liberalen Regierung wurde der Umweltschutz zu einer wichtigen Aufgabe erklärt. Die Betonung und politische Bedeutung des Umweltschutzes wurde in Deutschland nicht durch inneren Druck erzwungen, sondern von der neuen Regierung initiiert und an die umweltpolitischen Programme der USA angelehnt (Jänicke/Weidner 1997b: 136).

In institutioneller Hinsicht wurde die Zuständigkeit für die Kontrolle von Umweltverschmutzung vom Bundesgesundheitsministerium auf das Innenministerium übertragen (1986 wurde das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit eingerichtet). Seit 1972 fällt die Umweltgesetzgebung verfassungsrechtlich in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 11a, 24 GG). Seit 1994 ist Umweltschutz ein in der Verfassung festgelegtes Staatsziel. 1974 wurde in Berlin das Umweltbundesamt geschaffen, welches den Innenminister in technischen, wissenschaftlichen und administrativen Fragen des Umweltschutzes unterstützen und beraten soll. 1971 wurde der aus unabhängigen Wissenschaftlern, meist Universitätsprofessoren, bestehende Rat der Sachverständigen für Umweltfragen als Beratungsgremium eingerichtet. Dieser publiziert jährlich ein Gutachten über dringende globale Umweltfragen.

Zentrale Leitlinien der Umweltpolitik sind das Vorsorgeprinzip, das Kooperationsprinzip und das Verursacherprinzip. In Deutschland gibt es eine starke Präferenz für die traditionelle Regulierungspolitik (meist in Form von technischen Regulierungen und Standards), den command-and-control-approach¹⁴¹ (Wicke 1989). Daneben existiert ein dichtes System von staatlich finanzierten Förderprogrammen für umweltfreundliche Technologien und Aktivitäten. Der command-and-control-Ansatz wurde bald als zu starr und ineffektiv betrachtet. In der jüngeren Vergangenheit wurde deshalb in zunehmendem Maße die Bedeutung von Informationen und Verhandlungen zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren (Umweltschutzgruppen, Industrie) hervorgehoben. „German environmental policy is now characterised by intensive formal and informal cooperation and negotiation between regulator and regulated“ (Jänicke/Weidner 1997b: 140).

6.2.3. Strukturmerkmale des politischen Systems und des politischen Prozesses

Waarden (1993), aber auch Katzenstein (1985) und andere Korporatismusforscher (Ljiphardt/Crepaz 1991; Kriesi/Koopmans/Duyvendak/Giugni 1992) bezeichnen die Bundesrepublik Deutschland als einen schwachen Staat mit einer stark organisierten Zivilgesellschaft, also mit gut organisierten, mächtigen und teilweise konsensfähigen Interessengruppen. Heinrich Pehle benennt vier politische Rahmenbedingungen, die die bundesdeutsche Umweltpolitik beeinflussen: 1) der Zwang zur Bildung von Koalitionen auf allen Ebenen des Regierens mit der regelmäßigen Folge von Kompromissen; 2) die im internationalen Vergleich ungewöhnliche Ausweitung des richterlichen Prüfwesens, 3) die Modalitäten des Föderalismus und 4) „den guten Zugang wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessengruppen zum Zentrum der politischen Ent-

¹⁴¹ Wichtige Gesetze: Abfallbeseitigungsgesetz 1972 (seit 1986 Abfallgesetz, seit 1994 Kreislaufwirtschaftsgesetz), Bundesimmissionsschutzgesetz von 1974 in Verbindung mit der TA-Luft, 1976 Novelle zum Wasserschutzgesetz von 1957 und Abwasserabgabengesetz von 1976 sowie das Bundesnaturschutzgesetz von 1976 und die Verpackungsverordnung 1991.

scheidungsfindung, wobei potente Interessengruppen eher auf die Besetzung von Vetopositionen, als auf die Förderung politischer Reformen aus sind“ (Pehle 1991: 17-18).

6.2.4. Das Politische Netzwerk der Klimapolitik

6.2.4.1. Akteure und der Organisationsgrad der Akteursgruppen

Das Kabinett Kohl, das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, das Bundesumweltamt und verschiedene Beratungsgremien wie der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung¹⁴² (einberufen nach der Rio-Konferenz 1992) und der Sachverständigenrat für Umweltfragen sind die wichtigsten staatlichen Akteure in der Klimapolitik bis 1998. In der Folge hat vor allem das Umweltministerium unter der Leitung von Jürgen Trittin die Führung als politischer Akteur übernommen. Zudem haben fast alle anderen Ministerien Abteilungen für Umweltschutzbelange. Eine weitere zentrale Einrichtung ist die vom Bundestag 1987 eingesetzte Enquete-Kommission Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre. Die Enquete-Kommission setzt sich aus Mitgliedern des Bundestages und einem Gremium aus beratenden Wissenschaftlern zusammen. Die Kommission veröffentlichte Berichte zum Schutz der Regenwälder, zum Schutz der Erdatmosphäre und zu spezielleren Themen wie Mobilität und Klima. Diese Berichte, die als Handlungsempfehlung an den Bundestag und die Bundesregierung gerichtet sind, gelten als Grundlage bundesdeutscher Klimapolitik.

Wichtige wirtschaftliche Akteure sind der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), die Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHT), die Stromerzeuger, der Verbund der Chemischen Industrie, der Verband der Automobilindustrie und einzelne Unternehmen. Die wich-

¹⁴² Die klimapolitische Position des WBGU orientiert sich zwar eher an einer Reduzierung der Pro-Kopf-Emissionen, befürwortet jedoch auch eine Reduzierung der Emissionen von 1990 um 25 % bis zum Jahre 2005 (WBGU 1997: 4).

tigsten, stark politisch engagierten Umwelt-NGOs sind der WWF Deutschland, die deutsche Sektion von Greenpeace, Germanwatch und der BUND. Dachorganisationen der Umweltorganisationen sind der Deutsche Naturschutzring (DNR) und die Koordinationsstelle Umwelt und Entwicklung. Die Organisation der deutschen Umweltverbände ist als sehr gut einzuschätzen. Alle relevanten Organisationen sind im Climate Action Network vertreten und arbeiten auf den Klimakonferenzen aktiv zusammen.

Neben den stärker politisch arbeitenden gesellschaftlichen Akteuren lassen sich sogenannte Wissenschafts-NGOs identifizieren, die zum einen die wissenschaftliche Basis des komplexen Treibhauseffektes vertiefen, zum anderen versuchen, diese Basis auf die Ebene des politischen Diskurses und in die Öffentlichkeit hinein zu transportieren. Beispiele hierfür sind ECOLOGIC und das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie.

Folgende Tabelle zeigt die wichtigsten Organisationen mit einigen Kennziffern zur Organisationsstruktur:

Schaubild 22: Gesellschaftliche Akteure im klimapolitischen Netzwerk der BRD

Name	Gründungsjahr	Mitgliederanzahl	Mitarbeiter
BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz)	1974	220.000	45
ECOLOGIC	1995	keine	15
Greenpeace Deutschland	1981	circa 30 stimmberechtigte Mitglieder und circa 530.000 nicht stimmberechtigte Förderer	150 + 2.000 freiwillige Helfer
EOROSOLAR	1998	25.000	12
Germanwatch	1991	500	9
WWF – Deutschland	1963	150.000 Förderer und 28 Organisationen	100
Wuppertal Institut	1991	Organisationsform ist die GmbH	120
Klima-Bündnis	1990	Der Dachverband vertritt 250 Städte und 647 weitere Organisationen	9
Forum Umwelt & Entwicklung	1992	Dachverband (100 Mitgliedsorganisationen)	3 (dazu einige freie Mitarbeiter)
DNR	1950	Dachverband (108 Mitgliedsverbände)	16
BDI	1949	Dachverband von 35 deutschen Industrieverbänden	150
DIHT	1949	Dachverband für 82 Industrie- und Handelskammern	220
VDA	1901	alle großen Automobilhersteller und Zulieferer	72

(Quelle: Climate Action Network 1998, eigene Untersuchungen)

Weitere wichtige Mitgliederorganisationen bzw. Parteien sind der ADAC und Bündnis 90/Die Grünen¹⁴³. Die Dachverbände der deutschen Industrie und des Handels sind sehr gut organisiert und etabliert. Viele der befragten deutschen Unternehmen (VIAG, RWE, BASF)¹⁴⁴ überlassen die Arbeit in der Klimapolitik vollständig dem BDI, der durch seinen Vertreter auch starke Präsenz auf den internationalen Konferenzen aufweist, teilweise dort auch Veranstaltungen abhält. Neue Akteure innerhalb des politischen Netzwerkes sind Unternehmen und Unternehmensverbände der `Öko-Industrie´ wie B.A.U.M., Future und Unternehmensgrün. Diese sind jedoch noch recht lose organisiert. In der Koordination von Umweltgruppen und wirtschaftlichen Akteuren liegt die Legitimation der Arbeit des European Business Council for Sustainable Energy Future, der von Germanwatch initiiert wurde und der auch eine deutsche Sektion aufweist. Hier sind Vertreter der Öko-Industrie, Wissenschaftler und Germanwatch, aber auch Unternehmen mit klimapolitischen Ambitionen vertreten (AEG Haushaltsgeräte, Deutsche Bahn).

6.2.4.2. *Offenheit des Netzwerkes*

Die meisten der Befragten schätzen den Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern in der Bundesrepublik Deutschland als relativ einfach ein. Dies gilt insbesondere für die Industrieverbände, aber auch für die NGOs, die einen direkten Kontakt zu Regierungsvertretern und den staatlichen Delegierten bei den Klimaverhandlungen suchen. Diese Kommunikation ist zumeist informell geregelt, weist jedoch durch die Öffentlichkeitsstrategien der NGOs und der Regierung eine hohe Transparenz auf. Durch das föderale System Deutschlands bieten sich zu-

¹⁴³ Bündnis 90/Die Grünen sind im Gegensatz zu den grünen Parteien in Großbritannien und den Niederlanden relevante Akteure im politischen Netz. Die niederländischen Grünen sind wegen der `Begrünung´ der großen Parteien in den Niederlanden nach dem erfolgreichen agenda-setting ebenso wenig von Bedeutung wie die britischen Grünen, die in erster Linie aufgrund des Wahlsystems kaum mehr große Erfolge aufzuweisen haben.

¹⁴⁴ Diese Akteure haben unisono die Beantwortung der Fragebögen abgelehnt, da der BDI für die Vertretung ihrer Interessen im umweltpolitischen Prozess sorgt. Deswegen werden sie auch nicht in der Liste der befragten Personen geführt.

dem Punkte der politischen Beeinflussung über das Parlament und die Bundesregierung hinaus. In diese Kommunikation mischt sich auch regelmäßig der BDI oder der ADAC ein. Die Standpunkte der einzelnen Akteure sind einfach zuordenbar. Für gute Streuung von Informationen dienen die Koordinationsstellen DNR oder das Forum für Umwelt und Entwicklung, die sehr gute Kontakte zum Umweltministerium haben. Die industriellen Verbände haben naturgemäß ansehnliche Verbindungen zu anderen Ministerien (v.a. Wirtschaft und Finanzen), über die mittlerweile dank des Forums Umwelt und Entwicklung auch die Umwelt-NGOs verfügen, wenn auch nicht in gleichem Ausmaß wie die Industrieverbände. Der Zugang zu politischen Entscheidungsträgern richtet sich stark nach dem Ausmaß der Übereinstimmung der Forderungen der NGOs sowie der verschiedenen Industrieverbände mit der offiziellen Politik der BRD. Information und Kommunikation wird auch zum strategischen Moment, da nicht alle Interessengruppen von der Regierung gleichermaßen bedacht werden. Generell geben jedoch sowohl die Umwelt- als auch die Industrieverbände an, persönliche Kontakte zu Regierungsvertretern zu pflegen. Neue Akteure, die im Politikfeld auftreten, wie die Verbände der Öko-Industrie, werden leicht in das politische Netz integriert und erhalten Zugang zur Regierung, wenn sie Problemlösungskapazitäten versprechen.

Die zentrale Institution des Diskurses um die Umsetzung der in Rio de Janeiro getroffenen Beschlüsse, das Nationale Komitee für Nachhaltige Entwicklung, ist jedoch nicht für alle Akteure des politischen Prozesses geöffnet. Hier entscheidet der Veranstalter (BMU) über die Möglichkeiten zur Teilnahme. Über die Beteiligung des Dachverbandes der Umweltverbände, dem Forum für Umwelt und Entwicklung, haben jedoch fast alle relevanten umweltpolitischen NGOs die Möglichkeit der Partizipation, zumindest sind sie am Informationsfluss beteiligt.

6.2.4.3. *Politikstil*

Verschiedene Momente haben dazu beigetragen, dass sich der Politikstil im politischen Netz der BRD eher zu einem konsensualen entwickeln konnte. Zum einen hat die Arbeit der Enquete-Kommission einen weitreichenden Konsens zwischen den Parteien im Bundestag und unabhängigen Wissenschaftlern schon in der Frühphase der Politikentwicklung herstellen können. Zum anderen signalisierten große Teile der Industrie schon Anfang der 90er Jahre die Bereitschaft zur Partizipation an Problemlösungsprozessen, auch gegenüber den NGOs. In erster Linie ist das Umweltministerium ein offener Ansprechpartner, mit dem die NGOs in regem intellektuellen Austausch stehen. Dem parteipolitischen Konsens über die Relevanz der Klimaproblematik – nicht aber unbedingt der konkreten Umsetzung – folgten Bemühungen von NGOs und der Industrie- und Handelsunternehmen, problemlösungsorientiert zu kooperieren. Beispiele hierfür sind die Kooperation zwischen BUND und Hertie (Überprüfung der Umweltverträglichkeit von 3.500 Produkten) und das Projekt `Consens 25` von WWF und AEG (`Industrie und aktiver Umweltschutz`), um nur zwei zu nennen. Zusätzliche Konsensstimulierung entwickelte sich durch die Diskussionen um ökonomische Effekte der Energieeinsparungen (Gratis Effekte) und die stärkere Einbindung der innovativen Öko-Industrie.

In der Frage der Rolle des Ausstiegs aus der Kernenergie, die nach der Meinung der meisten Industrievertreter eine wesentliche Rolle in der deutschen Klimapolitik spielen muss, herrscht jedoch ein stark polarisierter und konfliktgeladener politischer Stil. Dieser Konflikt wird nicht nur im politischen Entscheidungsprozess, sondern auch über die Öffentlichkeit und die Medien ausgetragen. Der Verband der Energieversorger schaltet hierzu regelmäßig Zeitungsanzeigen, um die Öffentlichkeit von der Notwendigkeit der Atomenergie in einem klimafreundlichen Politikmix zu überzeugen. NGOs wie der WWF (WWF 1999b: 1) oder Greenpeace reagieren darauf mit öffentlichen Protestveranstaltungen und mit rechtlichen Mitteln. So stellten Greenpeace und der BUND am 30.9.98 gegen Umweltministerin Angela Merkel Strafanzeige wegen

illegalen Betriebes des Atommülllagers Morsleben bei Magdeburg¹⁴⁵. Der Konflikt um den Ausstieg aus der Atomenergie überschattet die generellen Beziehungen zwischen den Energiekonzernen und den meisten NGOs, da viele deutsche NGOs gerade aus dem Milieu des Kampfes gegen die Atomkraft entstanden sind bzw. aus diesem Milieu unterstützt werden (Hey/Brendle 1994: 120). Eine sich quer durch die NGO-Community ziehende prinzipielle Abneigung gegen die Zusammenarbeit mit Wirtschaftsverbänden oder einzelnen Unternehmen ist jedoch nicht zu erkennen. Die Bereitschaft zur Kooperation mit der Industrie unterscheidet sich jedoch von Organisation zu Organisation und von Thema zu Thema. So stellt auch die, eher radikalere Positionen vertretende, Organisation WWF Industrieverbänden ihre Expertise zur Verfügung. Generell sehen Klimaexperten wie Sebastian Oberthür von ECOLOGIC, einer Wissenschafts-NGO, die auch die internationalen und nationalen Problemlösungsprozesse in der Klimapolitik evaluiert, eine große Chance für die NGOs, ihre eigenen Interessen in der Zusammenarbeit mit Industrieverbänden und multinationalen Unternehmen durchzusetzen (Sebastian Oberthür, schriftliches Interview, März 1997). Christiane Beuermann vom Wuppertal Institut (Abteilung Klimapolitik) gibt in diesem Zusammenhang strategischen Interessen-Allianzen mehrerer Akteure den Vorzug (Christiane Beuermann, schriftliches Interview, April 1997). Den Weg der Kooperation mit der Wirtschaft geht in Deutschland vor allem Germanwatch, die nach eigenen Angaben circa 40 Prozent ihrer Aktivitäten in die Kooperation mit der Wirtschaft investiert, so zum Beispiel seit 1995 einen Dialog mit der Versicherungswirtschaft unterhalten. Im Gegensatz zu der sehr kritischen Arbeit von Greenpeace, die eindeutig medienwirksame und aggressive Öffentlichkeitsarbeit bevorzugt, setzt auch der WWF vermehrt auf eine Zusammenarbeit mit wirtschaftlichen Akteuren. Nach WWF Angaben macht diese Arbeit circa 10 Prozent der Aktivitäten der Organisation aus (Stephan Singer, schriftliches Interview, März 1997).

¹⁴⁵ Greenpeace-Presseerklärung vom 30.9.1998.

Einen wichtigen Part bei der Bereitstellung eines Raumes, in dem sich eine eher konsensuale Form der Problembearbeitung entfalten konnte, spielte die Enquete-Kommission des Bundestages. Bei den Anhörungen der Kommission, können auch gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure Stellung nehmen. Hier gab es eine generelle Bereitschaft die Argumente der anderen Akteure zu diskutieren¹⁴⁶. Dies führte dazu, dass sich relativ schnell eine konsensuale Form der Grundlegendiskussion ausbilden konnte (Cavender/Jäger 1993: 12). Da sich Argumente der verschiedenen Akteure in den Publikationen der Enquete-Kommission wiederfinden, wird die Arbeit auch von fast allen Akteuren im Netzwerk der BRD akzeptiert. Auch die Umwelt-NGOs stimmen den Berichten der Kommission zu, vor allem weil diese den progressiven Kurs in Richtung einer Energiesteuer der NGOs befürwortete (Huber 1997: 72).

Diese konsensuale Form der politischen Auseinandersetzung beinhaltet jedoch auch in Deutschland nicht die Ausblendung von Konfliktstrategien der einzelnen Akteure. Vor allem nach der doch zögerlichen Umsetzung der klimapolitischen Beschlüsse erhöhten die NGOs den Druck auf die Bundesregierung. Die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungskoalition, d.h. der Regierungswechsel 1998, macht hierbei keinen signifikanten Unterschied. Konflikte zwischen der Regierung und ihrem Verwaltungsapparat mit den Umweltverbänden bzw. zwischen den Industrieverbänden und den Umweltverbänden haben nicht dazu geführt, die generelle Kooperationsbereitschaft zwischen diesen Akteuren zu torpedieren. So gaben die Vertreter der befragten Industrieverbände BDI, DIHT und VDA an, dass sie auch in Zukunft der Zusammenarbeit mit den Umweltverbänden in der Klimapolitik eine hohe

¹⁴⁶ Selbstverständlich kam es auch während der Arbeit der Enquete-Kommission zu Konflikten zwischen einzelnen Mitgliedern. So drohte am 9. Juli 1993 der umweltpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion mit einem Ausstieg der SPD-Fraktion aus der Kommission, weil ein Hauptabteilungsleiter der Mercedes Benz AG den Entwurf eines verkehrspolitischen Konzeptes beeinflusst hatte (Bals 1994: 31).

Priorität einräumen¹⁴⁷. Vor allem die Selbstverpflichtung der deutschen Industrie zum Klimaschutz vom 27. März 1996 hat dazu beigetragen, das Verhältnis der Industrie zu den Umweltverbänden aufzubessern. In dieser freiwilligen Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft haben sich der BDI und 18 weitere Wirtschaftsverbände dazu verpflichtet, in eigener Verantwortung zum Klimaschutz beizutragen¹⁴⁸. Mit der Erklärung, die während der Vorverhandlungen zur Kyoto-Konferenz 1997 in Bonn bestätigt wurde, setzte sich die deutsche Wirtschaft für eine 20 prozentige Reduzierung der deutschen Treibhausgasemissionen ein, aber eben nur auf freiwilliger Basis ohne ordnungsrechtliche Bestimmungen wie Energiesteuern, die vom BDI¹⁴⁹ abgelehnt wurden (BDI 1997: 2). Abgelehnt werden in diesem Zusammenhang aber auch restriktive Fixierungsziele auf internationaler Ebene¹⁵⁰. Auf die Frage, ob Deutschland eine Vorreiterposition in den internationalen Verhandlungen einnimmt, die Vorbildcharakter für die internationale Ebene hat, antwortet Joachim Hein mit „ja“, kommentiert aber den Vorbildcharakter mit „hoffentlich nicht“ (Joachim Hein, schriftliches Interview, März 1997). Weiteres Konfliktpotenzial birgt die Diskussion um die Einführung einer Ökosteuer, die beispielsweise den Kohlenstoff- und Urangehalt von Energieträgern berücksichtigt, wie sie von einigen Umweltverbänden favorisiert wird, die auf eine einhellige Ablehnung der deutschen Wirtschaft stößt (WWF 1999b: 4).

¹⁴⁷ Schriftliche Interviews mit den Herren Hein (BDI), Richmann (DIHT), Zimmermeyer (VDA) im Frühjahr 1997.

¹⁴⁸ Eine eher generelle Kooperationsbereitschaft der deutschen Industrie drückt sich auch darin aus, daß die Informationen und erstellte Expertisen, auch zum größten Teil den anderen Akteuren zur Verfügung gestellt werden.

¹⁴⁹ In einer Pressemitteilung des BDI bekräftigt Hans-Olaf Henkel, Präsident des BDI die Einstellung, dass umweltpolitische Effektivität nichts mit zusätzlichen Steuern zu tun hat: „Die Bundesregierung darf diesen Erfolg nicht mit neuen Ökosteuern gefährden, sie sind nicht zuletzt angesichts der ausstehenden EU-Harmonisierung der Energiebesteuerung der völlig falsche Weg“ (BDI 1999: 1).

¹⁵⁰ Strikt gegen die Festlegung von Reduzierungszielen auf internationaler Ebene setzt sich beispielsweise die Erdölindustrie ein. Diesen Standpunkt vertritt zum Beispiel Peter Schlütter vom Verband der deutschen Mineralölwirtschaft in einem Interview mit dem Greenpeace Magazin (Greenpeace Magazin 5/97, zu finden unter www.greenpeace.de/GP_System/11U1ESCD.HTM).

Die Zusammenarbeit der Nichtregierungsorganisationen mit Akteuren aus dem politisch-administrativen System ist prinzipiell als konsensual einzuschätzen. Die Mehrheit der befragten NGOs (WWF, DNR, WEED) gaben an, dass sich ihr Verhalten gegenüber staatlichen Akteuren eher zu einem kooperativen Verhalten hin entwickelt hat. Die Arbeit der deutschen Delegation im Rahmen der Klimaverhandlungen wird überwiegend positiv eingeschätzt. In diesem Sinne kann auch das Verhältnis von deutscher Industrie zum politisch-administrativem System als eher konsensual bezeichnet werden, solange die Frage um die stärkere Besteuerung von Energie ausgeklammert wird. Die Entwicklung zu diesem eher kooperativen Verhältnis lässt sich seit Mitte der achtziger Jahre beobachten und hängt neben einem langsam eintretenden Wandel der Einstellung führender Wirtschaftsvertreter auch mit der Einsicht der Regierung zusammen, dass im Bereich des Umweltschutzes die steuerungsrelevanten Ressourcen der Industrie unabdingbar sind (Weßels 1989: 305f).

6.2.4.4. Institutionalisation der Beziehungen

Neben den erwähnten stabilen Beziehungsmustern der Industrie zu den Ministerien, der NGOs untereinander und mit dem Umweltministerium gibt es zahlreiche Beispiele für eine Stabilisierung der Netzwerke und eine Ausrichtung auf eine gemeinsame Problembearbeitung. Ein Beispiel ist der European Business Council, der die Beziehungen zwischen den verschiedenen Gruppen festigt, die Beziehungen routinisiert und dadurch den Zugang zu den jeweiligen Gruppen erleichtert. Gemeinsame Strategien können erarbeitet werden, Synergieeffekte im Know-how-Austausch entstehen. Die Institutionalisierung und die konsensorientierte Zusammenarbeit bei der gemeinsamen Problemlösung zwischen Regierung und NGOs sind zudem an der Finanzierung der NGOs durch das Umweltministerium abzulesen. Germanwatch, WWF und DNR bestreiten ihre Arbeit auch durch staatliche Unterstützung und durch die Unterstützung von Wirtschaftsunternehmen. So bezieht Germanwatch circa 60 Prozent seiner Mittel aus staatlichen Zuwendungen, der WWF circa 10 Prozent, und der DNR finanziert sich zu 50

Prozent aus Zuwendungen der Staatskasse (schriftliche Interviews mit Stephan Singer, Sascha Müller-Kraener und Manfred Treber). Gerade bei Germanwatch wird auch die personelle Ausstattung durch ABM-Maßnahmen aus öffentlichen Mitteln getragen. Offiziell gibt die Mehrheit der NGOs an, dass das Verhältnis innerhalb der NGO-Gemeinde nicht von Konkurrenz um Ressourcen, Zugang zum politischen System und Mitglieder geprägt ist. Eine Einschätzung, die jedoch von einigen Beobachtern der Szene nicht geteilt wird (Interviews mit Liesl Hartenstein und Sebastian Oberthür). Eine wichtige Funktion bei der Institutionalisierung der NGO-Beziehungen und deren Verbindungen zu staatlichen Akteuren ist die Finanzierung des Forum für Umwelt und Entwicklung und des Klimaforums während der ersten Vertragsstaatenkonferenz in Berlin durch die Bundesregierung.

Immer wichtiger werden regelmäßige Kommunikationsforen mit Teilnehmern der Regierung, der Wirtschaft und der NGOs. Mittlerweile nehmen fast alle NGOs daran teil. Beispiele hierfür sind Anhörungen der Fraktionen und der Bundestagsausschüsse und Treffen der Regierungskommission mit Vertretern aus Wirtschaft und von Umwelt-NGOs. Ein weiteres Beispiel sind die Arbeitsgruppen des BMU zum Thema Nachhaltigkeit. In der Arbeitsgruppe sind neben Wirtschaftsexperten auch Mitglieder deutscher NGOs nominiert und formell anerkannt. An diesen Treffen nimmt beispielsweise die `AG Klima´ des Forum Umwelt und Entwicklung regelmäßig teil. Ein weiterer Versuch, problemlösungsorientierte Kapazitäten zu bündeln und Kommunikation zu institutionalisieren, ist das von Helmut Kohl initiierte Nationale Komitee für Nachhaltige Entwicklung. Die 35 Mitglieder dieses Komitees kommen aus allen Bereichen der Gesellschaft (auch Kirchen), aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Dieses Komitee versucht einen Interessenausgleich zu initiieren und dient der Regierung seit der Vorbereitung der Rio-Konferenz als Beratungsinstrument. Über dieses Komitee versucht die Regierung einen gesellschaftlichen Konsens zu mobilisieren. Nicht nur die Umweltverbände, sondern auch der BDI nutzt diese Treffen regelmäßig zum Informationsaustausch.

Diese Institutionalisierung ist jedoch nicht nur auf Bundesebene zu beobachten. Vor allem auf lokaler Ebene sind im Rahmen der Lokalen Agenda 21 Runde Tische als Kommunikationsform etabliert. Die Fortschritte bei der Umsetzung einer effektiven Klimapolitik sind auf lokaler Ebene besonders deutlich (Huber 1997: 80).

6.3. Klimapolitik im politischen Netz der Niederlande

6.3.1. Entwicklung der niederländischen Klimapolitik

Die Niederlande ratifizierte die Klimarahmenkonvention am 20. Dezember 1993. Der erste Bericht an das Sekretariat der Klimarahmenkonvention wurde am 20. September 1994 eingereicht. In diesem Bericht ist das offizielle Ziel der niederländischen Klimapolitik mit einer Reduzierung der Treibhausgase von 3 bis 5 Prozent bis 2000 angegeben, basierend auf den Emissionen von 1990. Folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Treibhausgase in den Jahren 1990 bis 1996:

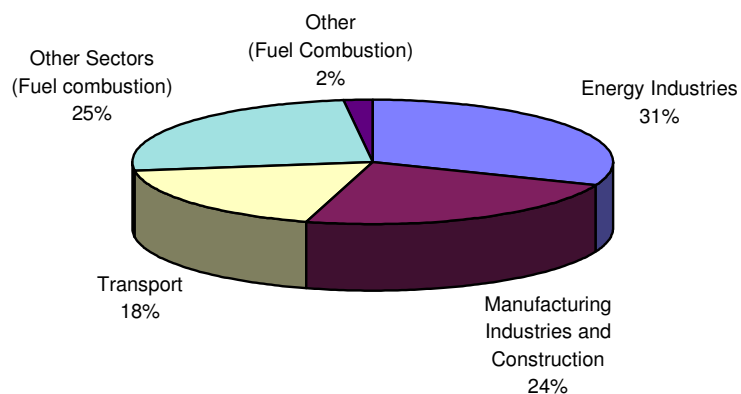
Schaubild 23: Treibhausgasemissionen in den Niederlanden von 1990–1996 (in Tonnen, CH₄ und N₂O in Tonnen CO₂-Äquivalenten):

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
CO ₂	161,360	166,890	165,170	167,490	168,390	176,910	184,870
CH ₄	27,138	27,484	26,380	25,725	25,263	24,633	24,756
N ₂ O	19,809	20,336	20,956	21,018	21,731	22,289	22,444
CO	1,139	1,022	966	949	905	890	860
NO _x	563	551	539	519	493	481	471
NM VOC	499	460	436	403	387	363	347
SO ₂	193	163	157	151	136	137	126

(Quelle FCCC: <http://194.95.39.33/srcsum.htm>)

Aufgrund der eher negativen Entwicklung bei den CO₂-Emissionen und neuer Berechnungen¹⁵¹ ihrer nationalen Energieszenarien hat die Niederlande ihr nationales Reduzierungsziel auf eine dreiprozentige Verminderung der CO₂-Emissionen bis 2000 auf der Grundlage von 1990 festgelegt. Damit hat sich die Niederlande ein Ziel mit einem sehr kurzen Zeithorizont gesetzt, das aufgrund der steigenden Emissionen in 1995 und 1996 nicht zu verwirklichen sein wird. Folgendes Schaubild zeigt die Verteilung der CO₂-Emissionen, auf deren Grundlage die Auswahl der Instrumente zur Reduzierung getroffen wird. Die energiebedingten Kohlendioxidemissionen sind nach sektoraler Verursachung aufgeteilt.

Schaubild 24: Verteilung der energiebedingten CO₂-Emissionen nach Sektoren in den Niederlanden 1996



(Quelle: FCCC: <http://194.95.39.33/ensum.htm>)

¹⁵¹ Die Position der Niederlande ist an eine Entwicklung der Temperaturen in den Niederlanden gekoppelt, da schwankende Temperaturen einen Einfluss auf das Absorbieren der Senken und dem CO₂-Ausstoß von Erdgasvorkommen haben.

Auch für andere Treibhausgase gilt dieses Tempo für die Umsetzung der klimapolitischen Beschlüsse der Regierung: 10 Prozent der Methan-Emissionen (CH₄) und eine Stabilisierung der Emissionen von Distickstoffoxid (N₂O) bis 2000. Die Niederlande haben in ihrem Bericht an das Sekretariat der Klimarahmenkonvention ein sehr detailliertes Inventar der einzelnen Treibhausgase und jeweils eine sehr ausführliche Beschreibung der anvisierten Maßnahmen vorgelegt (FCCC/IDR.1/NLD: 4).

Auch die Niederlande haben zur Finanzierung des Ressourcentransfers an die Entwicklungsländer beigetragen. Die Zahlungen an die Globale Umweltfazilität (GEF) sind mit 52,8 Mio. \$ für die Pilotphase und mit weiteren 71,4 Mio. \$ für die Weiterführungsphase bis 1997 angegeben. Die Niederlande hatten zudem als eines der wenigen Industrieländer eine Forderung der Entwicklungsländer erfüllt und über einige Jahre hinweg mindestens 0,7 Prozent ihres Bruttosozialproduktes für Entwicklungshilfe zur Verfügung gestellt (FCCC/IDR.1/NLD: 5).

Die Niederlande waren seit Mitte der achtziger Jahre einer der Staaten, in denen die klimapolitische Diskussion sehr weit fortgeschritten war und sehr ambitionierte Ziele zum Klimaschutz vertreten wurden. Eine der zentralen und innovativen Entwicklungen der niederländischen Umwelt- und auch der Klimapolitik war der sogenannte *twin-track*-Ansatz, der von Umweltminister Pieter Winsemius Mitte der achtziger Jahre eingeführt wurde. Dies ist eine zweigleisige Vorgehensweise, die ihr Augenmerk nicht länger auf einzelne Umweltsektoren richtet, sondern grundsätzlich nur Ursachen und Auswirkungen von Umweltzerstörungen in den Mittelpunkt rückt (Tuininga 1996: 70).

1989 veröffentlichte das niederländische Umweltministerium (VROM) erstmals den National Environment Policy Plan, ein Konzept der Umsetzung eines nachhaltigen Entwicklungsmodells für die niederländische Politik und Gesellschaft. In diesem Umweltplan, der mittlerweile

zum dritten Mal erschienen ist, wurde festgelegt, dass prinzipiell jede Umweltzerstörung innerhalb einer Generation gelöst werden müsse (Ministerie van Volkshuisvesting 1992: 19). Weiterhin wurden für alle Umweltprobleme die verschiedenen *target groups* zugeordnet und konkrete Maßnahmen für die verschiedenen Sektoren der Industrie festgelegt. Jede gesellschaftliche Gruppe und jeder Industriezweig hat konkrete Aufgaben zu erfüllen, die meist durch freiwillige Selbstvereinbarungen mit dem Umwelt- und dem Wirtschaftsministerium ausgearbeitet werden. Der Umweltplan ist jedoch auch die Arbeitsgrundlage für die anderen Ministerien wie das Landwirtschaftsministerium oder das Außenministerium. So muss sich auch die Außenpolitik der Niederlande auf den nationalen Umweltplan beziehen und seine Ziele international propagieren. In allen drei nationalen Umweltplänen spielt die Bedrohung durch die Erwärmung des Weltklimas eine große Rolle. Im dritten Nationalen Umweltplan wird die Umweltpolitik der Niederlande generell als sehr erfolgreich bewertet¹⁵², wobei die Klimapolitik hinter den anderen Politikfeldern ein wenig in der Geschwindigkeit der Bearbeitung zurückbleibt (Ministry of Housing 1998: 7ff). Obwohl die Ziele einer Reduzierung der Emissionen um 3 - 5 % im Second Netherlands' Memorandum on Climate Change im Jahre 1996 nochmals bestätigt wurden (Ministry of housing 1996: 11), zeigten sich zunehmende Schwierigkeiten der Niederlande bei der Umsetzung dieses Zieles. Ende der neunziger Jahre wurde klar: die frühen und sehr ambitionierten Ziele der Reduzierung der energiebedingten CO₂-Emissionen aus den achtziger Jahren konnten nicht umgesetzt werden:

"However, the publication of a document is not the same as the implementation of environmental policies. Although the document was received with open arms, many argued that polluting industries and the related vested economic interests would not be willing to give up their favoured positions" (Van der Straaten 1994; 226).

¹⁵² Eine Einschätzung, die auch die Evaluationsgruppe des Klimasekretariats in ihrem Kommentar zum Nationalbericht der Niederlande zum Klimaschutz teilt (FCCC/IDR.1/NLD: 5).

So wird ein *turnaround* der Entwicklung der Emissionen von Treibhausgasen erst in der Phase nach 2005 erreicht werden können. Ein partielles Versagen der bisherigen nationalen Strategie der Klimapolitik wurde eingeräumt (Ministry of Housing 1998: 15). Deswegen wurden im dritten Umweltplan zusätzliche Maßnahmen verankert, um das Ziel einer dreiprozentigen Reduzierung der Treibhausgase bis zum Jahre 2010 auf der Basis von 1990 zu erreichen.

Aufgrund der Küstenlage reagierte die niederländische Öffentlichkeit sehr schnell auf die drohende Klimaerwärmung. Die Diskussion fiel in eine Zeit in der Mitte der achtziger Jahre, in der verschiedene Umweltgruppen¹⁵³ ihre Strategie gegenüber der Regierung änderten und sich zunehmend für eine direkte Kooperation entschieden. Dafür wurde sie mit staatlichen Mitteln entlohnt (Bressers/Plettenburg 1997: 118). Dieser Positionswandel und die zunehmende Kooperation mit der Regierung, dem Parlament und der Verwaltung kommt einer Kulturrevolution in der NGO-Gemeinde gleich, da sich die NGOs in den siebziger Jahren noch für eine Entkopplung der gesellschaftlichen Entwicklung von der Technologie ausgesprochen hatten und die Entwicklung einer sozialistischen Gesellschaft propagierten (Hey/Brendle 1994: 245f). Durch diese Einbindung konnten die NGOs zahlreiche ihrer Anliegen in den nationalen Umweltplänen verankern.

6.3.2. Rahmenbedingungen der Umweltpolitik

Die Niederlande gelten auch innerhalb der EU als Vorreiter einer innovativen Umweltpolitik und als Staat mit langer umweltpolitischer Tradition. Die erste Umweltschutzgesetzgebung datiert bereits 1810 – unter napoleonischem Recht. Auch in den Niederlanden begann die moderne Institutionalisierung der Umweltpolitik in den 60er bzw. frühen 70er Jahren mit der Einrichtung des Directorate General for Environmental Pro-

¹⁵³ Eine gute Darstellung der Entwicklung der niederländischen Umweltverbände findet sich bei Hey/Brendle 1994: 244-249).

tection und der Verabschiedung der meisten Umweltgesetze¹⁵⁴. Hieraus entstand das Ministry of Public Health and Environmental Protection und 1982 das neue Ministry for Housing, Spatial Planning and the Environment (VROM). Ein weiterer wichtiger Schritt der Modernisierung der niederländischen Umweltpolitik war der neue Environmental Management Act, der dem Umweltschutz einen übergreifenden Platz im niederländischen Recht einräumt und Lizenzierungen in verschiedenen umweltpolitischen Bereichen initiierte (Bressers/Plettenburg 1997: 114). Grundlegend für die niederländische Umweltpolitik ist der National Environmental Policy Plan von 1989 (NEPP) als strategische Langzeitorientierung. Der NEPP schließt nicht nur die staatliche, sondern auch die internationale und die wirkungsmächtigen, regionalen und lokalen Ebenen bei der Lösung von Umweltproblemen ein. Hierin wurden die Prinzipien der Umweltpolitik festgelegt (*polluter pays, abatement at source*) sowie die *target groups* der Umweltpolitik benannt (Wallace 1995: 43-47). Diese *target groups* in Wirtschaft und Gesellschaft sollen zum einen mehr Eigenverantwortung (v.a. die Unternehmen) übernehmen und zum anderen in einen Dialog untereinander und mit der Regierung treten (Lenschow 1996b: 8). Im Zuge dieser Neuorientierung gewinnen auch ökonomische Instrumente des Umweltschutzes, wie das 'emission trading', zunehmend an Bedeutung (Bressers/Plettenburg 1997: 115).

6.3.3. Strukturmerkmale des politischen Systems und des politischen Prozesses

Im Gegensatz zu dem stark pluralistischen politischen System in den USA haben die Niederlande (wie weiter oben erwähnt) gut organisierte und mächtige Interessengruppen (starke Zivilgesellschaft) auf der einen Seite und einen starken Staat auf der anderen Seite. Dieser ist eher in der Exekutive zentralisiert und agiert innerhalb korporatistischer Arrangements interventionsmächtig (Waarden 1993: 196f). In diesen Arran-

¹⁵⁴ Die wichtigsten Umweltschutzvereinbarungen finden sich bei Bressers/Plettenburg (1997: 114).

gements haben die zutrittsberechtigten Gruppen oft formalen Zugang zum Staat, Recht auf Anhörung und auf Sitze in Beratungskomitees. Ende der 70er Jahre gingen die Umweltverbände vermehrt dazu über, direkte Konsultationen mit verschiedenen Regierungsbehörden zu suchen. Diese Kontakte wurden zunehmend institutionalisiert und teilweise sogar rechtlich kodifiziert (Bressers/Plettenburg 1997: 118). Trotz dieser Konsultationen basieren die meisten Umweltschutzvereinbarungen auf korporatistischen Vereinbarungen zwischen der Regierung und den Industrieverbänden (Wallace 1995: 48), in die sich jedoch zunehmend die Umwelt-NGOs einklinken und somit neue Formen von Netzwerken entstehen lassen:

„Die `policy community´ der niederländischen Umweltpolitik setzt sich aus drei Teilen zusammen: ministerielle Abteilungen, Forschungsinstitute und gesellschaftliche Interessenverbände, die durch ein dichtes Netz von Beratungsgremien miteinander verbunden sind“ (Hey/Brendle 1994: 241).

Die in diesen Netzwerken getroffenen Vereinbarungen sind im Normalfall *voluntary agreements*, die teilweise rechtlich nicht kodifiziert werden. In diesem Zusammenhang wird die Relevanz des *target groups* Ansatzes deutlich: Die Regierung verhandelt konsensorientiert die Verpflichtungen der Industrie aus. Diese haben das Ziel, Lerneffekte und Eigenverantwortung in den Unternehmen auszulösen sowie problemlösungsorientierte Ideen und Anstrengungen freizusetzen – teilweise mit großem Erfolg (Bressers/Plettenburg 1997: 129):

„Under the slogan `steering from a distance´, the Netherlands tries to establish a new balance in the relation between the state and the society. The Dutch target group approach should not be seen as a purely environmental concept, but as a concept embedded in the Dutch storyline of giving the economic sector as much freedom as possible and - at the same time - being highly aware of `new´ problems“ (Schenkel 1997: 21).

Die Umwelt-NGOs sind normalerweise von diesen Verhandlungen ausgeschlossen, wollen teilweise aber auch nicht teilnehmen, um nicht

vom System zu stark inkorporiert zu werden und ihre kritische Haltung zu verlieren (Schenkel 1997: 4).

6.3.4. Das Politische Netzwerk der Klimapolitik¹⁵⁵

6.3.4.1. Akteure und der Organisationsgrad der Akteursgruppen

Neben dem Ministry of Housing, Physical Planning and the Environment, dem wichtigsten Akteur auf Regierungsseite, agieren im politischen Netz der Niederlande auch das Ministry of Economic Affairs und verschiedene Behörden auf lokaler und regionaler Ebene. Die Akteure aus dem ökonomischen Sektor werden als *target groups* bezeichnet. Diese sind die Ansprechpartner der Regierung und die Hauptakteure der Implementierung von klima- bzw. energiepolitischen Maßnahmen. Neben großen Unternehmen wie Philips und Shell sind dies vor allem Arbeitgeberorganisationen und Unternehmensverbände der Strom- und Gaswirtschaft. Diese Akteure sind sehr gut organisiert und haben einen starken Dachverband, die Confederation of Netherlands Industry and Employers (VNO - NCW). Andere starke Organisationen sind beispielsweise der Dachverband der Chemischen Industrie (VNCI) und die Foundation for the Primary Metals Industry and the Environment. Innerhalb dieser Organisationen, die eine Säule des korporatistischen niederländischen Gefüges darstellen, ist eine hohe Mobilisierungsrate des Verbandes gegenüber den Unternehmen zu verzeichnen. Die Konsultationsmechanismen mit der Regierung sind hier seit langer Zeit routinisiert und formalisiert.

Eine im globalen Vergleich beachtliche Größe weist der organisierte Teil der Zivilgesellschaft im Umweltbereich der Niederlande auf. Mitte der 90er Jahre waren ungefähr zwei Millionen Mitglieder in Umweltverbänden organisiert – bei einer Gesamtbevölkerung von 15 Millionen

¹⁵⁵ Bei der Analyse des klimapolitischen Netzwerks traten zunehmend Barrieren in der Form von Kommunikationsproblemen auf, da leider ein großer Teil der nie-

(Lieverink 1997: 224). In diesem Sektor sind vor allem folgende Organisationen zu nennen: Greenpeace, WWF, Vereniging Milieudefensive (Dutch Friends of the Earth), The Netherlands Society for Nature and Environment, die Dachorganisation Stichting Natuur en Milieu (SNM) und LMO (National Environmental Consultation) und die eher als konservative Naturschutzvereinigung einzuschätzende Vereiniging Natuurmonumenten, die in der Klimapolitik aber eine eher untergeordnete Rolle spielt. Während beispielsweise WWF und Greenpeace zu den klassischen NGOs gezählt werden können, ist die Stichting Natuur en Milieu eine Art 'think tank' für die gesamte niederländische Umweltbewegung und eine Organisationseinheit, allerdings etwas schwächer als das britische Climate Action Network, in der fast alle NGOs der Niederlande vertreten sind. Die Koordination der niederländischen Umwelt-NGOs funktioniert sehr gut, Abgleichungen können auch auf den internationalen Sitzungen des Climate Action Networks vorgenommen werden.

Generell scheint das Verhältnis der niederländischen Umwelt-NGOs eher von einer pragmatischen Arbeitsteilung als von strikter Organisation gemeinsamer Aktivitäten geprägt. Dabei kommt es deswegen jedoch nicht zu starker Konkurrenz untereinander. Im Gegensatz zu den befragten Akteuren des deutschen Netzwerkes waren sich die Interviewpartner in der Frage um die Aufbringung von Mitteln unter den NGOs jedoch einig: hier besteht Konkurrenz zwischen fünf größeren NGOs, eine Einschätzung, die auch Bas Arts¹⁵⁶ und Maresa Ostermann¹⁵⁷ als Beobachter der NGO-Szene bestätigen. Auch die Beteiligung an der Arbeit der Dachorganisation variiert. So bleibt beispiels-

derländischen Informationsmaterialien, vor allem die innenpolitische Ausrichtung betreffend, in holländisch verfasst ist.

¹⁵⁶ Bas Arts lehrt und forscht am Department of Environmental Policy Science an der Universität in Nijmegen über den Einfluss von NGOs auf die globale Umweltpolitik (schriftliches Interview, März 1997).

¹⁵⁷ Maresa Ostermann forscht am Royal Netherlands Meteorological Institute und ist Mitglied der niederländischen Delegation in den internationalen Klimaverhandlungen (schriftliches Interview, April 1997).

weise Greenpeace den Treffen der Dachorganisationen fern, teilt jedoch größtenteils deren Auffassung. Ein interessantes Detail betrifft die Gründung von Greenpeace in den Niederlanden, denn diese basiert auf finanzieller Unterstützung des WWF (Hey/Brendle 1994: 255). Die Kooperation mit den anderen NGOs ist für Greenpeace in den Niederlanden auch deshalb nicht allzu relevant, da sie ihre Aufgabe nicht primär im Lobbying oder der Wissensakkumulation, sondern in der Durchführung medienwirksamer Aktionen sehen. Folgende Übersicht zeigt einige der wichtigen gesellschaftlichen Akteure mit relevanten Kennzahlen:

Schaubild 25: Gesellschaftliche Akteure im klimapolitischen Netzwerk der Niederlande

Name	Gründungsjahr	Mitgliederanzahl	Mitarbeiter
Stichting Natuur en Milieu (SNM)	1972	Dachverband von 21 niederländischen NGOs	60 Vollzeitmitarbeiter 250 freie Mitarbeiter
Vereinigung Milieudefensive (VMD)	1972	120 Organisationen und 32.000 individuelle Mitglieder	70
Greenpeace Niederlande	1978	circa 600.000 nicht stimmberechtigte Förderer	circa 25
WWF Niederlande	1962	700.000	60
Vereinigung Natuurmonumenten	1905	circa 700.000	circa 400
VNO-NCW Confederation of Netherlands Industry and Employers	1995 durch den Zusammenschluss zweier Großverbände ¹⁵⁸	150 Verbände und 10.000 Unternehmen	136
Vereinigung van der Nederlandse Chemische Industrie (VNCI)	-	116 Verbände und 500 Unternehmen	78

(Quelle: Climate Action Network 1998, eigene Untersuchungen)

¹⁵⁸ Zusammengeschlossen haben sich der VNO (Verbond van de Nederlandse Ondernemingen und der NCW (Nederlands Christelijk Werkgeversverbond).

6.3.4.2. *Offenheit des Netzwerkes*

Wie im deutschen politischen Netzwerk haben alle Akteure prinzipiell einen Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern, vor allem zum Umweltministerium und im Falle des WWF auch zum Wirtschaftsministerium. Die Kooperation der Regierung mit den wirtschaftlichen Interessengruppen und die Tradition der Aushandlung von mehr oder minder 'voluntary approaches' haben jedoch zur Bildung eines stabilen, geschlossenen Beziehungsmusters geführt, in das NGOs zum einen nicht immer vordringen können, zum anderen auch nicht vordringen wollen. Die NGOs in der niederländischen Klimapolitik werden zwar bei langfristigen, strategischen Planungen einbezogen, kaum aber bei der Umsetzung der Strategien, die sie mit festgelegt haben. Hier beschränken sich die NGOs auf das Monitoring des politischen Prozesses, der freiwilligen Vereinbarungen und der Umsetzung dieser Vereinbarungen. Durch diese schwache Einbindung der NGOs bei gleichzeitiger *watch-dog*-Funktion hat sich die Transparenz der eher geschlossenkorporatistischen niederländischen Netzwerke erhöht. Somit wurde der Verpflichtungsgrad der Akteure gegenüber einer umweltbewussten Öffentlichkeit höher. Neben dem offiziellen korporatistischen Gefüge bestehen allerdings auch informelle Kanäle der Kontaktmöglichkeit zwischen den Umweltverbänden und Akteuren aus Regierung und Verwaltung, die die NGOs auch regelmäßig nutzen, die aber in erster Linie der Informationsbeschaffung dienen. Bei der Formulierung der Umweltpläne war der Zugang zum versäulten System des politischen Prozesses jedoch für alle relevanten Akteure geöffnet. Die NGOs versuchten striktere Reduzierungsziele zu vereinbaren, scheiterten aber an der blockierenden Haltung einiger Industrieverbände.

6.3.4.3. *Politikstil*

Der Politikstil zwischen den Akteuren der niederländischen Klimapolitik ist als eindeutig konsensual einzustufen. Dieser Aussage stimmen alle befragten Akteure zu. Zum einen lässt sich dies an den Aktionen der NGOs ablesen, die mit vielen Industriezweigen unternommen werden,

zum anderen aber an der Tatsache, dass einige NGOs ihre wissenschaftliche Expertise nicht nur den Regierungsvertretern, sondern auch den Industrievertretern zukommen lassen. Klimaschutzprojekte werden von NGOs und *target groups* gemeinsam organisiert und finanziert. Selbst die eher radikalen Umweltgruppen wie Greenpeace setzen in den Niederlanden eher auf Kooperation als auf Konflikt. Zudem scheint ein starker Konsens über die Mechanismen des niederländischen Politiknetzwerkes zu bestehen, der sich jedoch nicht auf den Vollzug von Politik bezieht. Auch der WWF in den Niederlanden, der sich fast ausschließlich aus Mitgliederbeiträgen finanziert, arbeitet nicht nur regelmäßig mit der Regierung und der öffentlichen Verwaltung zusammen, sondern unterhält Kooperationen mit Versorgungsunternehmen, mit der Bauwirtschaft und mit einzelnen Großunternehmen wie Philips. Zudem sucht WWF den Dialog mit den großen Industrieverbänden (Sible Schöne, schriftliches Interview, April 1997). Im Vergleich zu den Stellungnahmen der NGO-Vertreter in Deutschland wird in den Niederlanden jedoch der Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsunternehmen eine weniger wichtige Rolle bei der Arbeit der NGOs eingeräumt. Die prominenteste Ausnahme ist hier der WWF, der die Kooperation mit der Industrie auch offiziell propagiert.

Vergleichbar mit der Situation in Deutschland ist die positive Bewertung der Rolle der staatlichen Delegation in den internationalen Verhandlungen. WWF, SNM und VMD geben an, dass sich die niederländische Regierung international als Vorreiter platziert hat. Es erstaunt, dass, obwohl die Umsetzung der nationalen Klimaschutzziele so schleppend verläuft, die Umweltverbände die Niederlande sogar als einen starken Vorreiter sehen, also die konkrete effektive Umsetzung bei der Bewertung nur eine kleine Rolle spielt. Obwohl es immer wieder zu Konflikten zwischen Umwelt-NGOs und dem Verkehrsministerium und teilweise auch mit dem Wirtschaftsministerium kommt, wirkt sich generell die Haltung der niederländischen Regierung zum Einsatz der Kernenergie sehr positiv auf das Verhältnis mit den NGOs aus. Die Regierung plant keine neuen Reaktoren in den Niederlanden zu bauen, und das Parla-

ment sprach sich 1994 schon für eine Beschleunigung des Ausstiegs aus der Kernenergie aus.

Die Stabilisierung eines konsensualen Politikstils ergab sich in erster Linie durch die teilweise sehr konsequent umgesetzten Selbstverpflichtungen der Industrie zum Klimaschutz. Vor allem die chemische Industrie, die durch den VNCI im Netzwerk vertreten ist, hat mit ihren Verpflichtungen und Maßnahmen zum Klimaschutz erste Erfolge aufzuweisen. So sank der Energieverbrauch in der chemischen Industrie von 1989 bis 1998 um 18,5%, was zu einer Reduzierung der Kohlendioxidemissionen der chemischen Industrie um 4,7 Millionen Tonnen führte. Um diesen Erfolg fortzuführen, veranstaltet der VNCI regelmäßige Treffen mit Wissenschaftlern und Umweltverbänden, um einen Ressourcenaustausch zu gewährleisten (VNCI 1999: 2). Generell lässt sich keine vollständige Zustimmung oder Ablehnung der Umwelt-NGOs zu diesen Selbstverpflichtungen mit schwachem rechtlichem Rahmen verzeichnen, wobei die fehlenden rechtlichen Leitlinien bei der Implementation kritisiert werden (Tuininga 1996: 71).

6.3.4.4. Institutionalisation der Beziehungen

Die Beziehungen zwischen der Regierung und den *target groups* der Industrie sind extrem formalisiert und institutionalisiert. Diese Politik von Toleranz und Konsultation hat eine lange Tradition in den Niederlanden. Hier entsteht fast der Eindruck, dass die etablierten Gruppen des korporatistischen Gefüges unter starker Anleitung des Staates fähig waren, das klimapolitische Thema aufzunehmen und einer Bearbeitung zuzuführen. Im, von der Regierung gegründeten, Industry Consultation Committee findet ein regelmäßiger Austausch zwischen Regierung und den *target groups* statt. Hier werden auch für Probleme, die einzelne Unternehmen bei der Erfüllung ihrer selbstgesetzten klimapolitischen Zielsetzungen haben, Lösungen erarbeitet. Das Instrument der Regierung, die Einhaltung der freiwilligen Vereinbarungen zu kontrollieren und zu sanktionieren, ist normalerweise nicht der Gang in die Öffent-

lichkeit, sondern die Verweigerung von Lizenzierungsverfahren. Durch dieses Druckmittel und durch Lernprozesse innerhalb der Industrie entstanden in den letzten Jahren ambitionierte *voluntary agreements*. Durch die Implementierung von Strategien, die auf der einen Seite sehr konkret, aber flexibel in der Durchführung sind, auf der anderen Seite auf einen Horizont bis zum Jahre 2010 ausgelegt sind, konnten auch die Industrieverbände und die Umwelt-NGOs weite Teile der klimapolitischen Strategie akzeptieren.

Die Beziehungsmuster der NGOs mit der Regierung weisen ebenfalls einen hohen Institutionalisierungsgrad auf. Hier herrscht Einvernehmen über die Relevanz des Umweltproblems. So sind auch in den Niederlanden die wissenschaftlichen Unsicherheiten nicht der dominierende Teil der Diskussion wie in den USA. Die Regierung in den Niederlanden versuchte schon in der Mitte der siebziger Jahre die Umweltverbände direkt am von Planung dominierten, politischen Entscheidungsprozess zu beteiligen. Dieser Annäherungskurs der Regierung hatte in Bezug auf die Institutionalisierung des politischen Netzwerkes der Klimapolitik zwei unterschiedliche Tendenzen zur Folge: 1) eine zunehmende Pragmatisierung und Entideologisierung vieler Umweltverbände und eine direkten Einbindung in die politische Entscheidungsfindung beim Erstellen der Nationalen Umweltpläne sowie die Professionalisierung des Dachverbandes der Umwelt-NGOs (Stichting Natuur en Milieu, SNM); 2) durch die zunehmend direkte Einbindung der *target groups* aus der Industrie bildet die effektive Umsetzung der Umweltpläne einen Schwachpunkt, der im Diskurs leicht unterzugehen schien. Durch Outsourcing der NGOs aus dem Entscheidungsfindungsprozess wird aber eine öffentliche Kontrolle garantiert, fast sogar provoziert. Vor allem die radikaleren NGOs wie Greenpeace haben den `Schmusekurs´ mit der Regierung verlassen. Generell besteht eine Tendenz, dass staatliche Akteure und Industrievertreter die konkrete Umsetzung ohne die Umweltverbände bestreiten (Lieverink 1997: 225).

Die Institutionalisierung und Konzentration der niederländischen NGO-Gemeinde wird auch durch die niederländische Regierung vorangetrieben, die beispielsweise 50 Prozent des Haushalts von SNM, des Dachverbandes der NGOs, bestreitet.

Auch die Beziehungen zwischen den NGOs und den *target groups* sind stark von gemeinsamer Problemlösung geleitet. Im Prinzip herrscht eine Arbeitsteilung: Die NGOs setzen mit der Regierung (konsensual) die langfristigen strategischen Perspektiven fest (NEPP); die *target groups* handeln möglichst flexible Umsetzungen mit der Regierung aus (konsensual); die NGOs engagieren sich bei Projekten der Umsetzung (konsensual) und übernehmen die Rolle des *watchdogs* bei der Überwachung der Resultate der Umsetzung (bei ineffektiver Umsetzung: konfrontativ).

Im internationalen Vergleich der politischen Netzwerke der Klimapolitik weist die Niederlande eine Besonderheit auf: das Fehlen einer formalen Institution zur Umsetzung der in Rio de Janeiro verabschiedeten Beschlüsse. Während nicht nur die meisten OECD-Staaten, sondern auch viele Entwicklungsländer eine Kommission oder einen Runden Tisch zum Thema der Nachhaltigen Entwicklung etabliert haben, fehlt eine solche Einrichtung in den Niederlanden. Ein Grund hierfür könnte sein, dass sich die Beziehungen zwischen den *target groups* und der Regierung schon in einem Maß institutionalisiert und routinisiert haben, so dass eine formelle Institution nicht notwendig ist. Problematisch an dieser Form des Diskurses ist aber die strukturelle Nichtberücksichtigung des Spektrums zivilgesellschaftlicher Akteure, was eine Aufspaltung des Diskurses zur Folge haben kann.

6.4. Klimapolitik im politischen Netz von Großbritannien

6.4.1. Entwicklung der britischen Klimapolitik

Das Vereinigte Königreich von Großbritannien ratifizierte die Klimarahmenkonvention am 8. Dezember 1993. Der erste Nationalbericht wurde am 7. Februar 1994 an das Sekretariat der Klimarahmenkonvention übergeben. In diesem Bericht wurde das Reduzierungsziel Großbritanniens mit der Rückführung der Emissionen bis 2000 auf das Niveau von 1990 angegeben. Folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Treibhausgase in den Jahren 1990 bis 1997:

Schaubild 26: Treibhausgasemissionen in Großbritannien von 1990 – 1997 (in Tonnen, CH₄ und N₂O in Tonnen CO₂-Äquivalenten):

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
CO ₂	584,171	588,002	573,612	559,626	556,151	547,886	566,784	540,643
CH ₄	76,370	75,330	73,357	65,913	60,960	60,379	59,077	57,256
N ₂ O	66,100	64,148	57,119	53,441	58,069	55,801	57,800	59,534
CO	7,564	7,384	6,970	6,455	6,124	5,725	5,472	5,087
NO _x	2,670	2,568	2,495	2,331	2,239	2,091	2,015	1,832
NMVOG	2,554	2,499	2,397	2,292	2,234	2,116	2,041	1,951
SO ₂	3,731	3,547	3,459	3,142	2,687	2,351	2,025	1,659

(Quelle FCCC: <http://194.95.39.33/srcsum.htm>)

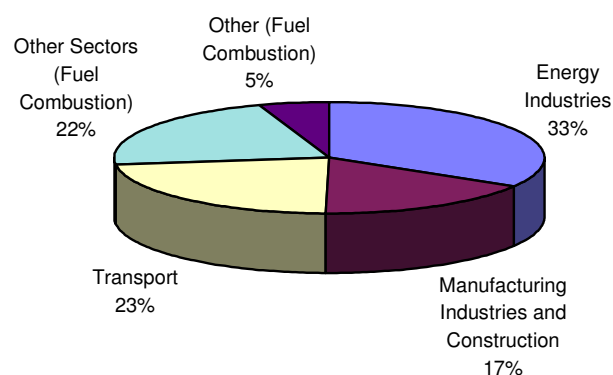
Aufgrund der rückläufigen Entwicklung der Emissionen aller relevanter Treibhausgase in der zweiten Hälfte der 90er Jahre änderte die britische Regierung ihre Zielvorstellungen und stellte eine Reduzierung der CO₂-Emissionen um 4-8%, eine Reduzierung der Methan-Emissionen um 20% und eine Reduzierung der NO_x-Emissionen um 62% bis 2000

in Aussicht. Die Änderung der Ziele britischer Klimapolitik wurde in mehreren offiziellen Dokumenten verankert, beispielsweise im zweiten Bericht der britischen Regierung an das Sekretariat der Klimarahmenkonvention (Department of the Environment 1997: 3). Insgesamt konnte für die Konferenz in Kyoto die Devise ausgegeben werden, eine Reduzierung der gesamten Treibhausgase um 5-10% für alle Industrieländer festzuschreiben zu lassen.

Der Beitrag zur Finanzierung des Ressourcen- und Technologietransfers in die Entwicklungsländer über die Globale Umweltfazilität (GEF) ist für Großbritannien bis 1997 mit 130 Mio. £ angegeben und entspricht der fünftgrößten Zahlung aller Industrieländer (FCCC/IDR.1/GBR: 5).

Folgendes Schaubild zeigt die sektorale Verteilung der energiebedingten CO₂-Emissionen in 1997:

Schaubild 27: Verteilung der energiebedingten CO₂-Emissionen nach Sektoren Großbritannien 1997



(Quelle: FCCC: <http://194.95.39.33/ensum.htm>)

Großbritannien weist neben seiner Insellage eine weitere Besonderheit im europäischen Vergleich auf, welche für die Umweltpolitik nicht völlig unbedeutend ist: es ist der einzige Staat der Europäischen Union, der mehr Energie produziert als er verbraucht. Nur Deutschland hat mehr Kohlereserven und einzig die Niederlande weisen größere Erdgasdepots auf (Grubb 1991: 201).

Wegen der großen Vorkommen von Energieträgern spielen die Interessengruppen der Energieindustrie eine bedeutende Rolle in den umweltpolitischen Diskursen. Aufgrund der besonderen Struktur der britischen Energieversorgung, die sich schon seit den achtziger Jahren im Umbruch befindet, war die Klimapolitik in erster Linie eine Untergattung der Energiepolitik. Hier konnte an eine Politik der Liberalisierung des Energiesektors angeknüpft werden, die eine Umstrukturierung der britischen Energieversorgung zur Folge hatte. Aufgrund der schlechten Effizienz der kohlebasierten Energiegewinnung und der hohen Förderkosten der britischen Kohle im internationalen Vergleich wurde das Erdgas zunehmend zum entscheidenden Energieträger. In der Zeit von 1990 bis 1994 wurden die Folgen der Umstrukturierung deutlich:

„The share of coal declined from around 60 per cent to about 50 per cent, and that of oil from 11 to 5 per cent; the share of nuclear power increased from 21 to 29 per cent and that of natural gas from less than 1 to 13 per cent: These developments brought about substantial greenhouse gas (GHG) emission reduction benefits" (FCCC/IDR.1/GBR: 3).

Das Review Team, das den Nationalbericht Großbritanniens analysierte, kam zu dem Ergebnis, dass Großbritannien die Stabilisierung der Treibhausgasemissionen auf das Level von 1990 bis zum Jahr 2000 auch ohne zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen erreichen wird, und plädierte deshalb für eine Anhebung des Reduzierungszieles (FCCC/IDR.1/GBR: 4). Eine Forderung, die die britische Regierung in ihrem zweiten Bericht an das Klimasekretariat auch erfüllte.

Im Laufe der weiteren Entwicklung der britischen Klimapolitik konnte 1998 das Klimaschutzziel nochmals konkretisiert und erweitert werden. Es liegt nach einer Mitteilung des Umweltministeriums mittlerweile bei einer Reduzierung der Treibhausgase um 12,5 Prozent bis zu den Jahren 2008 - 2012 auf der Basis der Emissionen von 1990 (Department of Environment 1998: 1).

Wie die Bundesrepublik ('wall fall profit'), hatte auch Großbritannien Reduzierungen der Treibhausgase zu verzeichnen, die durch Anstrengungen erzielt wurden, die nicht im Zusammenhang mit der Umsetzung der Klimarahmenkonvention stehen. Sie sind gleichwohl aber mit den Vorstellungen der Konvention nach dem Umstieg auf emissionsfreundliche Energieformen und der Liberalisierung des Energiesektors kompatibel. Auch der Begriff 'Gratiseffekt' ist in diesem Zusammenhang nicht zutreffend, da die Reduzierungen mit erheblichen Investitionen verbunden waren.

Im Gegensatz zu den innerparteilichen Diskussionen in Deutschland spielte das Problem der Erwärmung des Weltklimas auf der parteipolitischen Agenda in Großbritannien in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren keine wesentliche Rolle (O'Riordon/Robowtham 1996: 234). Generell hatten Umweltschutzthemen in den politischen Diskursen Großbritanniens einen schweren Stand. Auch bei anderen Umweltproblemen hatte Großbritannien den Ruf des „dirty man of Europe“ (Collier 1997b: 87). Die erste Welle öffentlicher Aufmerksamkeit und das aufkommende Bewusstsein, dass ein Leben auf der Insel nicht immer von Vorteil ist, da es aufgrund des Treibhauseffektes zu einem Anstieg des Meeresspiegels kommen kann, führte im Mai 1990 zu einer ersten zaghaften politischen Reaktion. Margaret Thatcher verkündete auf der Eröffnung eines neuen Klimaforschungszentrums, dass sich die Regierung dafür einsetzen werde, eine Stabilisierung der Treibhausgasemissionen bis 2005 in einem internationalen Abkommen zu verankern, falls ein wissenschaftlicher Konsens über den Zusammenhang menschlicher Aktivitäten und dem Klimawandel abzusehen ist (Collier

1997b: 90). Obwohl der Beitrag zum internationalen Klimaschutz, der in dem Statement von Thatcher festgehalten wurde, relativ gering ausfällt, versuchte sich die britische Regierung damit international zu profilieren. Nach Michael Grubb, einem der besten Kenner der britischen und internationalen Klimapolitik, ist dies ein klarer Beweis für die gesplattene Haltung der Briten zum Klimaschutz:

"Perhaps the clearest sign of the UK's schizophrenia has been the UK's CO₂ target, presented as part of Mrs. Thatcher's attempts to lead the world on the issue while in reality being the weakest of all targets set by European countries, and the only one made conditional on action in other countries" (Grubb 1991b: 226).

Diese erste, plötzlich aufgetretene Reaktion der britischen Regierung ist vor allem auf das überraschend gute Abschneiden der Green Party bei den Europawahlen im Juni 1989 zurückzuführen (Ward 1990: 222).

6.4.2. Rahmenbedingungen der Umweltpolitik

Obwohl die Umweltpolitik, vor allem auf der internationalen Ebene als recht neues Politikfeld gilt, hat diese in Großbritannien eine lange Tradition. Schon im 13. Jahrhundert gab es die Regulierungen zum Schutz der Umwelt und 1865 wurde die weltweit erste nationale 'pollution agency', das Alkali Inspectorate, gegründet (Garner 1996: 88¹⁵⁹). In den 60er und 70er Jahren begann die moderne Ära der Umweltpolitik, das Umweltministerium wurde 1970 gegründet. Es war eines der geplanten *Super-Ministerien*, die der damalige britische Premierminister einrichtete, und sollte eine Organisation darstellen, „capable of taking a comprehensive look at policy problems“ (Weale 1997: 91). Gesetzliche Rahmenbedingungen bilden zum einen der Control of Pollution Act (1974), der Environmental Protection Act (1990), in dem die meisten Prinzipien zur Umweltverschmutzung festgeschrieben sind und der Environment Act von 1995, der die Umweltschutzagenturen für England,

¹⁵⁹ Bei Robert Garner findet sich u.a. eine Aufstellung der wichtigsten Gesetze und Institutionen im britischen Umweltschutz (Garner 1996: 88-89).

Wales und Schottland begründet hat. Diese Umweltschutzagenturen beherbergen nun auch *Her Majesty's Inspectorate of Pollution* und die *National Rivers Authority*. Neben diesen Organisationen spielen die Ausschüsse des Parlaments, vor allem das *House of Lords Select Committee on Science and Technology*, das *House of Lords Select Committee on the European Communities* und das *House of Commons Select Committee on the Environment* eine wichtige Rolle. Zudem betreffen Umweltschutzbelange auch andere Ministerien, beispielsweise für Handel und Industrie oder Energie (Garner 1996: 90). Anders als in den USA spielen ökonomische Instrumente in Großbritannien bislang nur eine untergeordnete Rolle. Entscheidendes Instrument ist „regulation in the sense of laying down of standards for environmental performance that products and process should meet“ (Weale 1997: 92). Diese Einstellung änderte sich im Verlauf der Diskussionen zum Klimaschutz jedoch signifikant, da vor allem die Industrieverbände auf marktgerechte Instrumente setzten.

6.4.3. Strukturmerkmale des politischen Systems und des politischen Prozesses

Im politischen System in Großbritannien hat sich, neben der individuellen Repräsentation der Wähler im Parlament, die Repräsentation von materiellen oder ideellen Interessen stark etabliert (Kaiser 1996: 230). Im zentralisierten britischen policy-making System spielen diese Interessengruppen und ihre routinisierte Kommunikation mit der Regierung traditionell eine große Rolle:

„Consultation with affected and recognised interests is a cultural norm in British politics. An established group expects to be consulted, almost as of right and certainly as a courtesy, about the details of forthcoming government legislation and any administrative change that is likely to affect it. A minister courts trouble and lays himself open to charges of deceit if he neglects this ‘rule’ of policy-making and political etiquette“ (Kavannagh 1996: 185).

Neben informellen Kontakten haben auch institutionalisierte Mechanismen der Konsultation von Interessengruppen, die teilweise mit staatli-

cher Hilfe gegründet worden sind (bspw. die Confederation of British Industry), entscheidende Bedeutung. Diese Mechanismen sind zwar in den seltensten Fällen gesetzlich fixiert, werden aber quasi als ‚Recht‘ interpretiert (Kaiser 1996: 231) und führten zu starken, teilweise auch hemmenden Verflechtungen zwischen Regierung und Verbänden. Diese Verflechtungen wurden vor allem in der Ära Thatcher partiell aufgelöst:

„(A) point to consider, which has caused many commentators to wonder how best to characterize British system of government, is the extent to which pressure groups have been formally coopted into the policy-making, advisory, and even the executive aspects of governments. The significance of this kind of consultation appeared to decline dramatically after 1979. The Conservative governments, influenced in part by neo-liberal theory, were hostile to macro-economic planning. They were determined to move away from the corporatist-style” (Peele 1995: 323-24).

Trotz dieser Entflechtungsbemühungen blieben die Grundstrukturen erhalten und führten zu einer meist stark institutionalisierten Kompromiss-Suche, die versuchte, alle legitimen gesellschaftlichen Interessen zu berücksichtigen. Diese Institutionalisierung, die Offenheit der Beziehungen und der Organisationsgrad der Akteure differieren zwischen verschiedenen Politikfeldern teilweise erheblich (Rhodes/Marsh 1992: 187). Im Allgemeinen werden die Politiknetzwerke in Großbritannien eher als routinisiert, privilegiert und wenig transparent beschrieben (Waarden 1993: 193f). Eine relevante Unterscheidung von Interessengruppen ist die nach ihrem Status innerhalb des policy-making Systems. Hier wird üblicherweise auch in der Umweltpolitik zwischen ‚insider-groups‘ und ‚outsider-groups‘ unterschieden:

„Insider groups seek to use the formal and informal methods of consultation to influence public policy, shunning publicity stunts in order to achieve their goals. Outsider groups adopt a less compromising attitude to the public authorities, and seek to achieve their goals through public pressure or direct action“ (Weale 1997: 97).

Diese oft elitären Gruppen sind in relativ geschlossenen Netzwerken eingebunden. Die traditionellen Umweltgruppen sind zumeist stärker integriert, während neuere Umweltschutzorganisationen erst in den späten 70er bzw. in den 80er Jahren Bestandteile der Netzwerke wurden, wenngleich zumeist auf weniger formeller Ebene (Weale 1997: 101). Radikalere Gruppen wie Greenpeace lehnen diesen Insiderstatus generell ab, da sie ihre Unabhängigkeit nicht verlieren wollen. Trotzdem haben sich auch diese neuen Interessengruppen in ein System integriert, das im Allgemeinen eher als abgeschottet und beharrend gilt (Feick/Jann 1988: 208).

6.4.4. Das Politische Netzwerk der Klimapolitik

6.4.4.1. Akteure und der Organisationsgrad der Akteursgruppen

Im Laufe des klimapolitischen Prozesses hat sich das neuformierte Ministerium für Umwelt, Transport und Regionen als wichtiger klimapolitischer Akteur neben den obengenannten Ausschüssen etablieren können. Das Umweltministerium steht teilweise in Konflikt mit dem Energieministerium und dem Ministerium für Handel und Industrie. Die letzteren sind stärker mit den traditionellen Verbänden der Industrie verbunden. Hierzu zählen die Aluminium Federation, das Institute of Energy und vor allem die Confederation of British Industry (CBI). Innerhalb der CBI ist die EHS-Group (Environment, Health and Safety) mit Umweltbelangen betraut. Zudem sind verschiedenste Firmen, wie beispielsweise British Petrol oder die TESCO Gruppe, im klimapolitischen Netz integriert. Im Gegensatz zu den USA gibt es keine klimapolitische Dachorganisation innerhalb Großbritanniens. Dies liegt zum einen daran, dass die Wirtschaftsverbände generell besser organisiert sind (z.B. innerhalb der CBI) und zum anderen daran, dass der Widerstand gegen klimapolitische Maßnahmen innerhalb Großbritanniens wesentlich schwächer ausgeprägt ist. Dies wiederum ist ein Zeichen dafür, dass klimapolitische Maßnahmen in Großbritannien nur in Abstimmung mit den Wirtschaftsverbänden gesucht werden. Bislang macht sich aber

auch der CBI für die weitere Erforschung des Treibhauseffektes und für freiwillige Verpflichtungen der Industrie stark¹⁶⁰. Die CBI ist prinzipiell offen für Umweltthemen sowie für bindende internationale Vereinbarungen (CBI 1997). Sie forciert in erster Linie jedoch Maßnahmen, die 'win-win'-Situationen für die Industrie bedeuten, beispielsweise durch Energieeinsparungen (CBI 1994: 5).

Die wichtigsten Nichtregierungsorganisationen im klimapolitischen Netz von Großbritannien sind die Royal Society for the Protection of Birds (RSPB¹⁶¹), Friends of the Earth, Greenpeace, WWF UK und das Climate Action Network UK (CAN). Im CAN sind alle wichtigen Umwelt-NGOs organisiert und koordiniert. Dem Climate Action Network ist es in Großbritannien gelungen, die unterschiedlichen NGOs zusammenzubringen und als stark organisierten Block im politischen Prozess zu etablieren. Die britischen Umweltverbände setzen sich für eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen aus dem Jahr 1990 um mindestens 15% bis 2010 ein. Vor allem Greenpeace unterstützt über seine internationale Organisation das Reduzierungsziel der AOSIS und lehnt eine Mischung der Treibhausgase ab ('Basket-Approach'). Die Staaten sollten sich zuerst auf die Reduzierung der energiebedingten CO₂-Emissionen konzentrieren (Matthew Spencer, persönliches Interview, 12. September 1997).

Folgende Übersicht zeigt einige der wichtigen gesellschaftlichen Akteure mit relevanten Kennzahlen:

¹⁶⁰ Vgl. EHS Review, Juli 1997, Seite 3.

¹⁶¹ Die RSPB ist eine der erstaunlichsten NGOs im Politikfeld Klimaschutz. Als reine Vogelschutzorganisation, ist sie dennoch stark in der nationalen und internationalen Klimapolitik aktiv. Die RSPB wird aber nur dann tätig, wenn sich negative Folgen der Klimaerwärmung auf das Leben von Vögeln nachweisen lassen.

Schaubild 28: Gesellschaftliche Akteure im klimapolitischen Netzwerk von Großbritannien

Name	Gründungsjahr	Mitgliederanzahl	Mitarbeiter
Climate Action Network UK	1989	12 Umweltverbände	2
Friends of the Earth	1971	250 Organisationen und 100.000 individuelle Mitglieder	90 feste Mitarbeiter und 30 freiwillige Helfer
Greenpeace UK	1976	280.000 Fördermitglieder	65 feste Mitarbeiter und 40 freiwillige Helfer
Royal Society for the Protection of Birds	1889	943.000	1000 feste Mitarbeiter und circa 7000 freiwillige Helfer
Wildlife Trust	1912	99 Organisationen und 250.000 individuelle Mitglieder	keine Angaben
WWF UK	1961	1.700.000	150
Confederation of British Industry (CBI)	1965	250.000 Unternehmen	keine Angaben

(Quelle: Climate Action Network 1998, eigene Untersuchungen)

6.4.4.2. Offenheit des Netzwerkes

Die Offenheit des politischen Netzes in Großbritannien ist nicht einfach einzuschätzen. Die Beziehungen zwischen den NGOs und dem Umweltministerium sind offen, soll heißen, es bestehen gute Möglichkeiten für NGOs, dieses Ministerium zu konsultieren. Die Konsultationen haben formell einen verpflichtenden Charakter für staatliche und halbstaatliche Organisationen, da diese die Stellungnahmen der NGOs in ihren Entscheidungen zur Kenntnis nehmen müssen. Hier findet ein reger Informationsaustausch statt, dessen Ergebnisse meist auch öffentlich gemacht werden. Vor allem das Climate Action Network, das sich nicht scheut, gegebenenfalls auch konfrontative Strategien gegen-

über der Regierung zu verfolgen, schätzt den Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern als sehr einfach ein (Sally Cavanagh, persönliches Interview, 11. September 1997). Meiner Ansicht nach genießt es aber auch eine privilegierte Stellung im Netzwerk. Eine ähnliche Stellung haben die eher konservativen Naturschutzgruppen wie die RSPB.

Das Umweltministerium versorgt die Öffentlichkeit und alle interessierten Gruppen mit eigenen Publikationen und Pressearbeit über die britische Klimapolitik. Der Zugang zu den stark institutionalisierten Konsultationen der Industrie mit den Ministerien bleibt den NGOs hingegen verwehrt. Auch die Kommunikation zwischen Industrievertretern und dem Umweltministerium wird nicht öffentlich gemacht. Hier bekommt man den Eindruck vermittelt, dass zwei Netzwerke nebeneinander bestehen: ein offenes Netz zwischen dem Umweltministerium und den NGOs sowie ein geschlossenes Netz zwischen Industrieverbänden und der Regierung. Das Umweltministerium ist jedoch bemüht, die verschiedenen Gruppen stärker zusammenzuführen. Beispiele hierfür werden im Abschnitt *Institutionalisierung der Beziehungen* vorgestellt.

6.4.4.3. *Politikstil*

Der Umgangsstil der Akteure im politischen System Großbritanniens ist traditionell¹⁶² eher kooperativ als konfrontativ. Dies gilt nicht nur für die Kommunikation der Umweltschutzgruppen mit dem Ministerium für Umwelt, Transport und die Regionen auf der einen Seite und dem Ministerium für Handel und Industrie sowie den Industrieverbänden auf der anderen Seite. Auch zwischen den Umweltverbänden und Teilen der britischen Industrie hat sich das Klima in den letzten Jahren deutlich verbessert. Zum Zweck der Förderung eines auf Kooperation und

¹⁶² Albert Weale zufolge ist die Tradition eines eher konsensualen Politikstils zwischen den verschiedenen Verbänden und der Regierung seit Mitte der 80er Jahre etabliert und geht auf den ersten Air Pollution Inspector Angus Smith zurück (Weale 1997: 93).

Konsens basierenden Umgangs zwischen der Industrie, den Umweltverbänden und der Regierung wurden private Stiftungen gegründet, die auch in der Klimapolitik eine vitale und erfolgreiche Rolle spielen. Als Beispiel hierfür ist das in London ansässige Centre for Environment and Economic Development zu nennen (Weale 1997: 97). Selbst die eher radikalen Umweltverbände in Großbritannien verfolgen kooperative Strategien. So setzt beispielsweise Greenpeace mittlerweile auf die Strategie 'praise and attack'. Neben öffentlichkeitswirksamen Aktionen setzt Greenpeace in Großbritannien nun vermehrt auf unregelmäßige ad-hoc Kooperation mit der Regierung und teilweise auch mit der Industrie. Hierzu wurde 1992 Greenpeace Business etabliert. Greenpeace Business veröffentlicht zweimonatlich einen Newsletter, deckt Verschmutzerindustrien auf und berichtet über Aktionen von Greenpeace, die sich gegen bestimmte Unternehmen richten. Im Gegenzug veranstaltet Greenpeace Business aber auch Meetings und Seminare mit Unternehmen¹⁶³, berichtet über Umweltschutzanstrengungen der Wirtschaft und stiftet Kooperation zwischen Greenpeace und umweltfreundlichen Unternehmensgruppen. Zu dieser Zusammenarbeit äußerte sich John Harris, Chief Executive von Calor Gas, auf der Greenpeace Business Conference am 25. September 1996:

„Has working with Greenpeace helped to deliver our business objectives? Yes, it has. Have we found it difficult? No, we haven't. Has it reinforced our own environmental ethos? Yes, it has. Do we intend to continue working with Greenpeace? Yes, we do“¹⁶⁴.

Vermehrt bemühen sich also auch Unternehmen wie Shell International¹⁶⁵, BP, Unilever und TESCO, um nur einige zu nennen, um die Kooperation mit den Umweltverbänden. Diese Zusammenarbeit erstreckt

¹⁶³ Vgl. Greenpeace Business Conference Documentation: Brent Spar ... and after, 25. September 1996, London Marriott Hotel.

¹⁶⁴ Vgl. Greenpeace Business, No. 33, Oktober/November 1996, Seite 1.

¹⁶⁵ Zum Zweck des Informationsaustausches führt Shell in Großbritannien mehrmals jährlich ad-hoc Treffen durch (Robin Aram, schriftliches Interview, Juni 1997).

sich über konkrete gemeinsame Projektarbeit und Forschung bis hin zur finanziellen Unterstützung von Umwelt-NGOs durch die Industrie. Gruppen wie Greenpeace lehnen hier im Vergleich zur RSPB die finanzielle Unterstützung durch die Industrie und auch staatliche Mittel generell ab. Die RSPB nimmt dann Spenden aus der Wirtschaft entgegen, wenn die Unternehmen bestimmten Kriterien entsprechen bzw. bestimmte Anstrengungen versprechen. Nach Ansicht von Barnaby Briggs, Klimakoordinator von RSPB, wird der RSPB nicht von Sorgen um finanzielle Mittel geplagt – eine selbst für die recht wohlhabenden britischen NGOs erstaunlich offensive Erklärung (Barnaby Briggs, persönliches Interview, September 1997). Generell ist die RSPB hinsichtlich der Kooperation mit der Industrie wohl die aktivste britische NGO. Die RSPB ist zudem ein wichtiger Partner der Regierung in den institutionellen Formen der Problembearbeitung, setzt im Falle grober Regelverletzungen aber auch auf konfrontative Strategien wie gerichtliche Verfahren¹⁶⁶. Auch die Zusammenarbeit der Umwelt-NGOs untereinander im Climate Action Network wird von den Befragten als konsensual und problemlösungsorientiert beschrieben. Trotz der gestiegenen Bedeutung der Umweltorganisationen sind sich die Befragten einig, dass die dominante Stellung im umweltpolitischen Prozess von Großbritannien den Industrieverbänden zukommt¹⁶⁷.

Diese Verbände, allen voran die CBI, zeigten sich jedoch im klimapolitischen Diskurs schon Anfang der 90er Jahre relativ konstruktiv. So gab es im Verlauf der letzten Jahre zahlreiche Selbstverpflichtungserklärungen der CBI und von einzelnen britischen Unternehmen. Auf der dritten Konferenz der Vertragsstaaten veröffentlichte die CBI eine Umfrage zur Stellung der britischen Industrie zum Klimaschutz. Dieser Umfrage zufolge unterstützen 80 Prozent der CBI-Mitglieder das Ziel der Europäi-

¹⁶⁶ So verklagte die RSPB die britische Regierung 1995 vor dem europäischen Gerichtshof und gewann das Verfahren. Auslöser war die Verletzung einer europäischen Direktive zur Erhaltung von Vogelschutzgebieten durch die Regierung (Barnaby Briggs, persönliches Interview, 9. September 1997).

¹⁶⁷ Dies deckt sich mit der Einschätzung aus der Literatur (Weale 1997).

schen Union zum Klimaschutz, und 60 Prozent würden zudem ein unilaterales Vorgehen der Europäischen Union begrüßen (ECO No.7/Vol. XCVIII DECEMBER 8, 1997¹⁶⁸). Der sehr aktive Kurs des CBI wurde erst kürzlich wieder deutlich, als sie die britische Regierung mit der Feststellung konfrontierten, dass bereits alle Vorkehrungen für die Einführung eines Systems des Emissionsrechtehandels in Großbritannien vorbereitet wurden (CBI 1999). Zu diesem Zweck wurde innerhalb der CBI die sogenannte Emissions Trading Group (ETG) gegründet¹⁶⁹.

Auch die chemische Industrie in Großbritannien hat mit dem Umweltministerium eine Vereinbarung zur freiwilligen Umsetzung von energiesparenden Maßnahmen zum Schutz des Weltklimas getroffen. Unter einer übergreifenden Rahmenregelung werden hier mit einzelnen Unternehmen spezifische Vereinbarungen getroffen. Die Umsetzung dieser Maßnahmen wird bei kleineren Unternehmen von der Regierung gesponsert und von Umweltverbänden auch teilweise überwacht (International Environmental Reporter, 2. Oktober 1996, S. 890).

Tendenziell werden die freiwilligen Selbstverpflichtungen der Industrie von den Umwelt-NGOs, wie auch in den anderen untersuchten Staaten, eher mit Skepsis beurteilt, weil keine Sanktionsmechanismen vereinbart wurden. Auch die Arbeit der britischen Regierung bei der Umsetzung der internationalen Vereinbarungen steht in diesem Zusammenhang teilweise in der Kritik, weil sie sich zu stark auf diese freiwilligen Vereinbarungen der Industrie verlässt (so die Stellungnahmen von Spencer, Briggs und Cavanagh in ihren Interviews). Im Vergleich mit

¹⁶⁸ Zu finden unter http://www.igc.org/climate/c3_7_cold.html

¹⁶⁹ Laut CBI hat diese Gruppe folgende Aufgabe: "The (ETG) is formed of members of the Confederation of British Industry (CBI) and the Advisory Committee on Business and the Environment (ACBE) whose terms of reference are to provide for dialogue between Government and business on environmental issues; and, in liaison with other organisations, to help mobilise the business community in demonstrating good practice on the environment" (CBI 1999).

den Selbstverpflichtungen in den USA sind die in Großbritannien jedoch mit einem konkreten Ziel- und Zeithorizont versehen.

6.4.4.4. *Institutionalisierung der Beziehungen*

Die Beziehungen zwischen der Regierung und den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren ist ungleich stärker institutionalisiert als in den USA. Es bestehen neben den traditionellen inkorporativen Mechanismen zwischen Regierung und Wirtschaft zahlreiche Beispiele für regelmäßige Konsultierungen. Die verschiedenen Beschlüsse der britischen Regierung zur Klimapolitik wurden in einem intensiven Austausch mit Industrieverbänden, Gewerkschaften, Umweltverbänden und Wissenschaftlern formuliert. Dieser sehr intensive Prozess gilt auch in Großbritannien als eine innovative Form eines Konsultationsmechanismus, der alle Interessen gleichermaßen zu berücksichtigen versucht (O'Riordon/Robowtham 1996: 235). Auch die Weiterentwicklung und die Implementation der in Kyoto getroffenen Beschlüsse werden in einem ständigen Prozess der Konsultation mit den nichtstaatlichen Akteuren getroffen. Dazu formuliert das Umweltministerium ein sogenanntes Consultation Paper¹⁷⁰, zu dem die Akteure der Wissenschaft und Wirtschaft sowie die Umwelt-NGOs ihre Stellungnahmen abgeben können. In einem weiteren Prozess werden dann die überarbeiteten Fassungen mit den nichtstaatlichen Akteuren diskutiert.

Vertreter des Umweltministeriums treffen sich regelmäßig mit dem Climate Action Network im Vorfeld der INC-Meetings, um die Standpunkte der britischen Regierung zur Diskussion zu stellen und um Lernprozesse zu initiieren. Die Vertreter des Umweltministeriums sehen im CAN den gesellschaftlichen Ansprechpartner im Politikfeld Klimaschutz und tragen wesentlich zu dessen Finanzierung bei. Durch die Arbeit des CAN in Großbritannien, die sich im Wesentlichen auf die Leistung von

¹⁷⁰ In der Regel werden diese Papiere auch einer breiteren interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Das aktuelle Papier ist im Internet unter folgender Adresse einzusehen: <http://www.environment.detr.gov.uk/consult/climatechange/1.htm>

zwei Mitarbeitern stützt, wird der Kommunikationsprozess zwischen dem Ministerium und den Umweltverbänden wesentlich fokussiert. Auch im Laufe der formell geregelten Konsultationsprozesse fördert das Umweltministerium die Konzentrationsprozesse durch die Auswahl der Akteure, die sich an der Mitarbeit im CAN orientiert, so ein Mitarbeiter des Umweltministeriums (Phil Callaghan, persönliches Interview, 10. September 1997). Callaghan beobachtet als ein Teilnehmer der Konsultationsprozesse eine neue Bereitschaft der Umweltverbände mit der Industrie und der Regierung zu kooperieren. Er führt dies zum einen auf einen Bewusstseinswandel in der Industrie und ein zunehmend pragmatischeres Umfeld der NGOs zurück, die heute stärker die Lösung von Problemen als das Schüren von Konflikten honorieren (Phil Callaghan, persönliches Interview, 10. September 1997). Eine Ausnahme bildet hier Greenpeace, die zwar mit einigen Unternehmen zusammenarbeitet, aber institutionelle Kooperationen mit der Regierung und der Industrie strikt ablehnt. Greenpeace arbeitet auch nicht kontinuierlich im CAN und im Nachhaltigkeitskomitee der Regierung mit, um ihrem Outsider Status gerecht zu werden (Matthew Spencer, persönliches Interview, 12. September 1997).

Ein Beispiel für eine Institution, die Kommunikation zwischen den verschiedenen Gruppen fördert, ist das Advisory Committee of Business and Environment. Hier wird auf höchster Ebene ein Austausch zwischen Umweltministerium und Industrievertretern aus allen Sektoren betrieben. Ein weiteres Beispiel ist der UK Round Table on Sustainable Development, bei dem auch klimarelevante Aspekte des Konzeptes Sustainable Development diskutiert und veröffentlicht werden. Neben Vertretern verschiedener Ministerien sind hier auch Wissenschaftler, Unternehmen und Umweltverbände vertreten. Dieser Round Table soll dazu beitragen, einen Konsens über nachhaltige Entwicklung herzustellen (UK Round Table on Sustainable Development 1996). Durch die Gründung von Greenpeace Business haben sich die Konsultationen mit Industrievertretern ebenfalls routinisiert. Die Ansprechpartner sind nun persönlich bekannt, die Hemmschwelle zur Kontaktaufnahme ist deut-

lich niedriger. Mittlerweile ist durch die Adellung der Vorsitzenden der RSPB Barbara Young, jetzt Baroneß Young, eine NGO-Vertreterin im Parlament vertreten. Deutlich ist jedenfalls, dass im politischen Netz von Großbritannien mehr institutionalisierte Kommunikation von teilweise korporativen Akteuren vorhanden ist als in den USA, aber auch als in der BRD und den Niederlanden. Vor allem im Vorfeld der Verhandlungen der Vertragsstaaten und der Meetings der Organe der Klimarahmenkonvention wird in diesen Institutionen versucht, einen Konsens über die britische Klimapolitik herzustellen (Helen Edwards, schriftliches Interview, 3. September 1997).

6.5. Klimapolitik im politischen Netz der USA

6.5.1. Entwicklung der Klimapolitik in den USA

Die Vereinigten Staaten von Amerika ratifizierten die Klimarahmenkonvention am 15. Oktober 1992. Der erste Nationalbericht an das Sekretariat der Klimarahmenkonvention wurde am 21. September 1994 vorgelegt. Die Vereinigten Staaten von Amerika sind der größte Verursacher von energiebedingten Kohlendioxidemissionen und somit für fast ein Viertel der globalen CO₂-Emissionen verantwortlich.

Das offizielle Ziel der USA zum Klimaschutz ist relativ schwer festzumachen, da nur die Ratifikation der Klimarahmenkonvention als formell verabschiedete Grundlage rechtlicher Art vorliegt und hierin keine Reduzierung zu einem bestimmten Zeitpunkt verankert ist. Das Ziel der Rückführung der gesamten Treibhausgase bis 2000 auf das Niveau von 1990 wurde 1993 von Bill Clinton bestätigt. Folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der energiebedingten CO₂-Emissionen von 1990 - 1997:

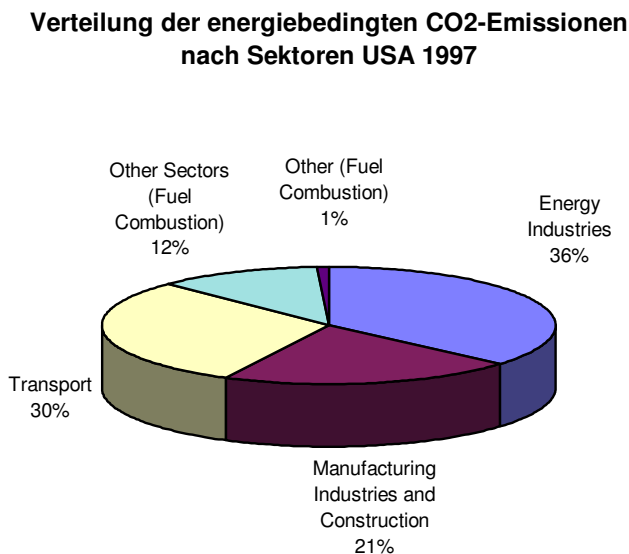
Schaubild 29: Treibhausgasemissionen in den USA von 1990 – 1997
(in Tonnen, CH₄ und N₂O in Tonnen CO₂-Äquivalenten):

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
CO ₂	4,928,900	4,875,600	4,948,500	5,057,100	5,146,100	5,203,400	5,387,500	5,455,552
CH ₄	622,860	626,850	632,646	631,491	643,839	655,830	655,221	658,493
N ₂ O	351,230	358,360	367,040	368,280	397,730	386,880	396,490	399,827
CO	83,057	84,775	81,763	81,697	85,729	76,699	78,350	75,157
NO _x	21,139	21,213	21,459	21,686	21,964	21,433	21,161	21,266
NM VOC	18,724	18,838	18,454	18,621	19,191	18,359	17,208	17,128
SO ₂	21,869	21,257	21,077	20,730	20,186	17,742	17,972	18,478

(Quelle FCCC: <http://194.95.39.33/srcsum.htm>)

Im Gegensatz zu den anderen untersuchten Staaten sind die Treibhausgasemissionen in den USA nicht rückläufig. Vor allem die CO₂-Emissionen steigen seit Mitte der 90er Jahre stetig an und liegen mittlerweile 10% über den Emissionen von 1990. Die USA werden, nach den vorliegenden Informationen, das Ziel der Stabilisierung der eigenen Treibhausgasemissionen nicht erreichen. Vor allem die Entwicklung der energiebedingten Kohlendioxidemissionen macht dieses Vorhaben auch für die nächsten Jahre kaum durchführbar. Folgendes Schaubild zeigt die Verteilung der energiebedingten CO₂-Emissionen nach Sektoren:

Schaubild 30: Verteilung der energiebedingten CO₂-Emissionen nach Sektoren USA 1997



(Quelle: FCCC: <http://194.95.39.33/ensum.htm>)

Obwohl die USA Klimaschutzmaßnahmen in Kooperation mit den Entwicklungsländern favorisieren, trugen sie nicht zur Pilotphase der Globalen Umweltfazilität bei. Die USA favorisierten die alleinverantwortliche Vergabe von Mitteln. Nur auf massiven Druck anderer OECD-Staaten und amerikanischen NGOs erklärten sich die USA bereit, einen Beitrag in Höhe von 430 Mio. \$ an die GEF zu übermitteln (FCCC/IDR./USA: 16).

Die Strategie der USA zum Klimaschutz war aufgrund der steigenden Kohlendioxidemissionen auf die folgenden Punkte ausgerichtet: 1) es sollte die Anzahl der zu reduzierenden Treibhausgase ausgeweitet werden, da eine rein auf Kohlendioxidreduzierungen ausgelegte Klimaschutzpolitik nicht durchzuführen ist; 2) der Schwerpunkt von Instrumenten zum Schutz des Treibhauseffektes liegt eindeutig auf Maßnahmen, die zusammen mit Entwicklungsländern durchführbar sind

(Joint Implementation); 3) aufzubauende Senken (beispielsweise die Aufforstung von Wäldern) sollten in die Reduzierungsszenarien eingerechnet werden (IEA/OECD 1994: 175). Da auch die Emissionen von Methan und Distickstoffoxid seit 1990 weiter ansteigen, wird das Stabilisierungsziel auch innerhalb des `Basket-Approachs´ nur durch Maßnahmen außerhalb der Vereinigten Staaten realisierbar sein. Nur auf der Grundlage eines Maßnahmenbündels bestehend aus `Basket-Approach´, Joint-Implementation und Senkenanrechnung, konnte die USA das Kyoto-Protokoll und die darin verankerte Reduzierung der Treibhausgase um 7 Prozent bis 2008-2012 akzeptieren. Die in den USA verursachten Emissionen von Kohlendioxid werden in den nächsten Jahren weiter ansteigen. Zur Umsetzung der amerikanischen Klimapolitik liegen ausgearbeitete Pläne vor, die zu gewissen Energieeinsparungen¹⁷¹ führen können (Clinton/Gore 1993). Das Klimaschutzziel wird sich aber auch im Zeitraum nach 2012 nicht realisieren lassen.

Zu den strukturellen Besonderheiten der Energienachfrage in den USA zählt sicherlich das Verkehrs- und Transportwesen. Über 50% des amerikanischen Erdölbedarfs, bzw. 30% des nationalen Energieverbrauchs, gehen auf das Konto der Verbrennung durch Motoren und der Herstellung sowie Entsorgung von Kraftfahrzeugen. Dies liegt an der Weiträumigkeit des nordamerikanischen Kontinents, dem schlechten Ausbau des öffentlichen Verkehrswesens außerhalb der Metropolen und dem eingeschränkten Schienennetz (Schmidt 1993: 85):

"Transport patterns partly reflect the dispersal of population over a vast land area, and the pattern of development based on cheap domestic oil resources. Europeans visiting the US for the

¹⁷¹ Hier sind vor allem die folgenden Programme zu nennen: Climate Challenge, Climate Wise, Energy Star®, Rebuild America, Green Lights®. Alle diese Programme sollen dazu dienen, die Unternehmen und Behörden sowie die Verbraucher über mögliche Energieeinsparpotenziale zu informieren und praktische Hinweise zur Umsetzung dieser Programme der Steigerung der Energieeffizienz zu geben (Environmental Protection Agency 1996). Das bekannteste Beispiel der Programme zur Einsparung von Energie ist das Energy Star Projekt. Der Energy Star wird Produkten verliehen, die einem bestimmten Standard des Energieverbrauchs entsprechen.

first time frequently are amazed at the travel times and distances to which suburban and rural Americans will submit themselves to shop, work, dine, and entertain themselves" (Rayner 1991: 251).

Die Interessenverbände der Erdölindustrie, der Automobilhersteller und anderer energieintensiver Sektoren haben in der amerikanischen Klimapolitik eine vitale Rolle eingenommen und konnten in der Zeit der Vorverhandlungen zur Rio-Konferenz auf die Vertretung ihrer Interessen durch den republikanischen Präsidenten bauen:

"The US coal and oil industry claims that conservation measures will deepen the recession by preventing economic growth and will cause huge job losses in manufacturing industry. This kind of propaganda has had a great impact on US policymakers, because in an election year President Georg Bush cannot afford to put the environment before jobs" (The Independent vom 25. Mai 1992, S. 2).

Traditioneller Weise spielen vor Wahlen in Amerika innenpolitische Themen eine zentrale Rolle. Dies deutet auch der Sprecher des Secretary of Interior, Stephen Goldstein, an:

"The issue is whether George Bush will insure that economic factors are taken into account in these environmental decisions. And that may not play well in Managua, but it plays extremely well in Ogden, Utah" (zitiert nach der New York Times vom 11.Juni 1992, S. 4).

Die Vertreter der Umwelt-NGOs in den USA formierten sich also nicht nur gegen die Verursacherinteressen, sondern auch gegen die amerikanische Regierung. So kritisierten Umweltverbände die Ignoranz der amerikanischen Administration gegenüber ihren Positionen (Kane/Stark 1992: xi). Präsident Bush wies die Kritik der Umweltschutzgruppen sehr harsch zurück: „environmentalists critics' are extreme, and want to shut down the American society" (zitiert nach der New York Times vom 15.06.92, S. 1).

Im Gegensatz zu der Klimadiskussion in der BRD folgten die Konfliktlinien in den USA viel stärker den wissenschaftlichen Erwägungen über die Folgen des Global Warming¹⁷². Auf ein Gutachten folgte das Gegengutachten, auf alarmierende Meldungen über die drohende Klimakatastrophe folgten Meldungen über das Phantom des Klimawandels. Dies lag nicht an den fehlenden wissenschaftlichen Kapazitäten, die USA betreiben das größte Klimaforschungsprogramm aller OECD Staaten (OECD/IEA 1992: 116), sondern an den verschiedenen Interessen der Auftraggeber von Forschungsarbeiten. So wurden von der amerikanischen Erdölindustrie Forschungsaufträge vergeben, die sich ausschließlich mit den Schwächen der gängigen Klimamodelle beschäftigten (Flannery 1991: 1f). Auch über die Reaktionsweisen auf mögliche Klimaveränderungen wurde im amerikanischen Diskurs heftig gestritten:

„Deep divides exist between those who believe that US society can and should simply adapt to Climate Change by using human ingenuity and relying on the workings of the marketplace and those who believe that Climate Change represents an unwarranted and dangerous interference with natural systems and must be halted“ (Grubb et al. 1991: 913).

Mit dem Regierungswechsel von George Bush zu Bill Clinton und Al Gore 1992 waren hohe Erwartungen der Umweltverbände, aber auch der internationalen Öffentlichkeit verknüpft. Diese stützen sich zum einen auf das generelle Vertrauen, dass eine demokratische Regierung eher den Anliegen des Umweltschutzes verpflichtet sei, zum anderen auf Veröffentlichungen des Vize-Präsidenten Al Gore. Gore plädierte 1992 in seinem Buch `Earth in Balance` für einen globalen Marshallplan zugunsten des Umweltschutzes und einer nachhaltigen Entwick-

¹⁷² Vor allem in der amerikanischen Presse kann dieser Streit sehr gut nachvollzogen werden. Zwei Beispiele für unterschiedliche Standpunkte, die extrem überzeichnet dargestellt, werden bieten die New York Times vom 9. Oktober 1995 (Titel: „Experts Confirm Human Role in Global Warming“ von William K. Stevens) und in der Washington Post vom 22. September 1995 (Titel: „Al Gores global goofines“ von Richard Grenier). Während die New York Times deutlich auf die Gefahren des Global Warming hinweist, nimmt Grenier einen völligen Gegenpol ein: „There simply is no Global Warming“.

lung im globalen Maßstab (Gore 1992). Auf dem Earth Day 1993 bekannte sich Clinton zum Ziel der Klimarahmenkonvention:

„We must take lead in addressing the challenge of global warming that could make our planet and its climate less hospitable and more hostile to human life. Today I reaffirm my personal and announce our nation’s commitment to reducing our emissions of greenhouse gases to their 1990 levels by the year 2000. I am instructing my Administration to produce a cost effective plan that can continue the trend of reduced emissions. This must be a clarion call, not for more bureaucracy or regulation or unnecessary costs, but instead for American ingenuity and creativity to produce the best and most cost-efficient technology“ (zitiert nach: Climate Action Report 1994: 4).

Allerdings wurde auch in der Folgezeit keine umfassende Strategie zum Klimaschutz erkennbar. Die amerikanische Regierung trennte sich aber zunehmend von Positionen, die eine ablehnende Haltung begründen konnten. Wirth betonte 1995, dass keine Regierung politische Maßnahmen zum Klimaschutz mit dem Argument der fehlenden wissenschaftlichen Basis ablehnen könne, da diese Basis vom IPCC bereitgestellt wurde (United States Department of State 1995: 5).

Die langsamen Veränderungen in der amerikanischen Klimapolitik, die jedoch auch in den letzten Jahren weit hinter den anderen Staaten zurückblieben, sind auf die zunehmende Partizipation der Umweltverbände und anderer Akteure aus dem öffentlichen Sektor zurückzuführen. Diese Verbände bildeten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre ein Gegengewicht zu den klassischen Lobbygruppen im klimapolitischen Diskurs. Seth Dunn, Mitarbeiter beim World Watch Institute, fasst diesen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Verhandlungen der zweiten Vertragsstaatenkonferenz in Genf wie folgt zusammen:

„This new U.S. climate policy calls to mind former president George Bush’s infamous statement: ‘The American way of life is non-negotiable’ Bush made this comment in Rio to defend U.S. reliance on oil. But in fact, increasing involvement in the oldest American tradition - the democratic process - played a major role if invisible part in Geneva. This process, underlining the importance of making climate policy ‘from the bottom up’, is at the

center of the climate debate - not just in the United States, but in the United Nations and around the world. The American way of life is negotiable - and more and more people are demanding a seat at the table“ (Dunn 1996: 909).

6.5.2. Rahmenbedingungen der Umweltpolitik

Wie Schaubild 5 zeigt, hat sich im Laufe der 70er Jahre die moderne Ära der Umweltpolitik in der Herausbildung verschiedener staatlicher Institutionen und Gesetze niedergeschlagen. Aus institutioneller Sicht ist die Gründung der Environmental Protection Agency (EPA) 1970 der wichtigste Schritt zur Zentralisierung umweltpolitischer Verantwortlichkeit (Pruckner 1994: 266). Die EPA hat in erster Linie die Aufgabe der Interpretation, Konkretisierung, Anwendung und Kontrolle der Bundesgesetze. Sie initiiert und koordiniert zudem Programme, die Selbstverpflichtungen der Industrie forcieren und zudem betreibt sie Öffentlichkeitsarbeit, um gesellschaftliche Lernpotenziale zu generieren. Weitere Institutionen sind das Council of Environmental Quality (CEQ) als Beratungsgremium für den Präsidenten und im Klimabereich die White House Task Force als Koordinierungsstelle der Klimapolitik der Regierung. Im Laufe der letzten 30 Jahre wurden in den USA die gesetzlichen Rahmenbedingungen erarbeitet, deren Ziele im Clean Air Act (1963) und im National Environmental Policy Act (1969) festgelegt wurden. 1970 übernahm der Zentralstaat mit der Gründung der EPA und der ersten Novelle des Clean Air Act eine aktivere Rolle in der Umweltpolitik. Bis Mitte der 90er Jahre wurden bestehende Gesetze novelliert und weitere Gesetze verabschiedet¹⁷³. Immer wichtiger wurden hierbei Zertifikatslösungen¹⁷⁴, während Umweltsteuern oder anderen Abgaben eine geringere Bedeutung zukam. Anreizkompatible- bzw. marktgerech-

¹⁷³ Zu nennen sind hier beispielsweise der Clean Water Act von 1977, der Safe Drinking Water Act von 1974, der Resource Conservation and Recovery Act von 1976.

¹⁷⁴ Anreizkompatible Instrumente zeichnen sich dadurch aus, dass sie den Marktmechanismus nutzen, um Umweltverbesserungen zu erzielen. Eine Möglichkeit bietet hier der Verkauf von Reduktionszertifikaten, die Firmen kaufen müssen, um ihre Emissionen zu erhöhen bzw. es Firmen erlaubt, Zertifikate zu verkaufen, wenn sie Emissionen vermeiden (Pruckner 1994: 272f).

te Instrumente regeln beispielsweise die Reduktion von Bleigehalten der Treibstoffe oder die Reduktion der Schwefeldioxid- und Stickstoffemissionen aus Kraftwerken. Versuche, beispielsweise eine Steuer auf Schwefelemissionen einzusetzen, scheiterten in der Nixon-, der Bush- und der Clinton-Administration am Veto des Repräsentantenhauses und des Senats (Pruckner 1994: 272).

6.5.3. Strukturmerkmale des politischen Systems und des politischen Prozesses¹⁷⁵

Die klassischen Vokabeln zur Kennzeichnung des politischen Systems der USA in der Literatur sind `Offenheit` und `Fragmentierung` (Andrews 1997: 31) oder `patchwork` zur Beschreibung der meisten Netzwerke (Windhoff-Héritier 1994: 432). Gemäß pluralistischer Vorstellung besteht in den USA ein relativ einfacher Zugang zum politischen System, eine Fragmentierung und Interventionsschwäche der Staatsgewalt und der Verwaltung sowie ein fragmentiertes System von Interessengruppen (McKay 1993: 277). Waarden ergänzt diese Strukturmerkmale um die der schwachen Parteidisziplin und eines mächtigen Kongresses (Waarden 1993: 206). Die Schwäche der Parteien begünstigt somit auch die Stärke der Interessengruppen, vor allem der `business groups`, die ihre Aktivitäten in Washington kontinuierlich steigern (Hübner 1991: 58). Das Aufkommen von `public interest groups` seit den 60er Jahren führte zu einer Ausbalancierung des politischen Prozesses und zur Aufweichung der `iron triangles`¹⁷⁶, die die Offenheit des politi-

¹⁷⁵ Da in dieser vorliegenden Arbeit in erster Linie die Kommunikations- bzw. Interaktionsmuster zwischen den gesellschaftlichen Akteuren und der Regierung bzw. des politischen Systems interessieren, werden andere Strukturmerkmale wie die Stellung der Gerichte, das Wahl- und Parteiensystem und föderale Aspekte nur dann in die Analyse einbezogen, wenn sie direkten Einfluss auf die Struktur der unabhängigen Variablen haben. Einführende Analysen des amerikanischen politischen Systems finden sich u.a. bei McKay 1993, Hübner 1991, Mewes 1986; gute Einführungen in die amerikanische Umweltpolitik finden sich bei Fiorino 1995 und Lester 1995.

¹⁷⁶ Die Beziehungen zwischen den Komitees des Kongresses, Regierungsbehörden und Interessengruppen wurden seit den 60er Jahren als `iron triangles` beschrieben: „Congressional subcommittees provide the money and monitor regulations, the bureau actually hands out the money or enforces the regulation, and

schen Prozesses in vielen Politikfeldern stark beschränken, nicht aber pluralistische Strukturen verwischen. Cahn folgert:

„The conventional notion of an iron triangle - the cozy policy relationship between congressional subcommittees, regulatory agencies, and interest groups - is insufficient to explain the environmental-policy web. Rather, the complexity of the environmental bureaucracy, with so many competing regulatory and policy agencies, allows several points of policy manipulation“ (Cahn 1995: 34).

Der umweltpolitische Prozess ist stark elitendominiert, selbst Nichtregierungsorganisationen hatten bislang noch keine starke interne Rückbindung an ihre Mitglieder auf lokaler oder regionaler Ebene, ein Phänomen das Mitte der 70er Jahre als `Bürgerinitiativen ohne Bürgermitwirkung´ bezeichnet wurde (Berry 1977). Die Fragmentierung der gesellschaftlichen Akteure hat zur Folge, dass praktisch jedes Partikularinteresse mit einem Lobbybüro in Washington vertreten ist. Mittlerweile wird die Anzahl der Lobbyisten auf über 80.000 geschätzt (Birnbaum 1993: 7). Diese Partikularisierung macht es schwer möglich, einen breiten gesellschaftlichen Konsens zu mobilisieren - für Katzenstein und Waarden ein Ausdruck der `Schwäche´ der amerikanischen Gesellschaft. Nach Waarden fördert die Kombination aus einem schwachen Staat und einer schwach organisierten Gesellschaft die Ausbildung pluralistischer Netzwerke und führt zu einem formalistischen und gegnerischen Regulierungsstil (Waarden 1993: 198). Dies deckt sich mit der Analyse von Feick und Jann, die den politischen Prozess und den Politikstil als konfliktär und fragmentiert bezeichnen. Die gegnerischen Interessen werden öffentlich gehört, entschieden wird dann aber von den Behörden unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Wegen der Öffentlichkeit des Konfliktaustrages sind die Interaktionen von Konflikt, Gegnerschaft und Wettbewerb geprägt – Öffentlichkeit scheint Dramaturgie zu verlangen, Kompromisse werden nicht immer belohnt (Feick/Jann

the special interest is the beneficiary. All need each other and the system would break down without equal participation by all“ (McKay 1993: 219).

1988: 216). Dialoge zwischen Industrie und Regierung erscheinen als unflexibel, unproduktiv und wenig innovativ (Wallace 1995: 134).

6.5.4. Das Politische Netzwerk der Klimapolitik

6.5.4.1. Akteure und der Organisationsgrad der Akteursgruppen

Neben der Regierungsspitze sind vor allem die Environmental Protection Agency, das Department of Energy und das State Department, das Repräsentantenhaus und dessen zahlreiche Kommissionen und der Senat die entscheidenden Akteure auf Seiten des politischen Systems. Auch die Delegation der amerikanischen Regierung bei den internationalen Klimaverhandlungen setzt sich aus Mitarbeitern dieser Organisationen zusammen. Die wichtigsten Akteure der Wirtschaft bzw. der Industrie sind die Dachverbände der Automobilindustrie (American Automobile Manufacturers Association), der chemischen Industrie (Chemical Manufacturers Association), der Energieversorger, v.a. der Kohleindustrie (National Mining Association), der Dachverband der Erdöl-Industrie (American Petroleum Institute) und das Edison Electric Institute. Zudem versuchen nahezu alle größeren Firmen aus den genannten Branchen, den Politikprozess direkt zu beeinflussen. Ein weiterer wichtiger Akteur ist die amerikanische Untergruppe der Chamber of Commerce, der United States Council for International Business. Diese Firmen und Organisationen können den Verursacherinteressen der USA zugerechnet werden. Sie sind seit 1989 in der Global Climate Coalition (GCC) organisiert, einem Dachverband mit dem Motto „Providing Balance in the Global Climate Change Debate“¹⁷⁷. Nach eigenen Angaben vertritt die GCC 230.000 Firmen aus allen Sektoren der amerikanischen Wirtschaft und dient diesen Firmen als Sprachrohr in der internationalen Klimadebatte. Sie gilt momentan als mächtigster Akteur innerhalb des industriellen Sektors, auch auf internationaler Ebene. Als ein weiterer wichtiger Akteur gilt die United Mine Workers of America, die die einzig wirklich aktive Gewerkschaft innerhalb der USA, vor allem aber auch in

¹⁷⁷ Laut Informationsbroschüre der Global Climate Coalition.

den internationalen Klimaverhandlungen, darstellt, da sie sich von Maßnahmen zur Reduktion der CO₂-Emissionen besonders betroffen fühlt. Den bisher genannten Akteuren aus dem Bereich der Wirtschaft ist eine ablehnende Haltung gegenüber international bindenden Vereinbarungen zur Reduktion von Treibhausgasen gemeinsam. Sie machen internationale Vereinbarungen von eindeutigen wissenschaftlichen Erkenntnissen abhängig, die aus deren Sicht bislang nicht gegeben sind. Zudem dürfen Klimavereinbarungen keine Arbeitsplätze kosten und müssen außerdem die Entwicklungsländer in die Pflicht nehmen, ihren Teil an den Reduktionen zu tragen.

Die Entscheidungen des amerikanischen Senats spiegeln diese Interessen zu 100 Prozent wider, vor allem die Byrd-Hagel Resolution vom 25. Juli 1997. Diese Resolution, die von allen Befragten als wichtigste Grundsatzentscheidung des politischen Prozesses der Klimapolitik angesehen wird, wurde mit 95-0 Stimmen angenommen. In dieser Resolution fordert der Senat die amerikanische Regierung auf, keine internationale Konvention zu unterschreiben, die amerikanische Arbeitsplätze kostet und die auf Vereinbarungen verzichtet, die Entwicklungsländer stärker einzubinden (Senate Resolution 98, Report No. 105-54, 105th Congress, 1st Session, July 25, 1997).

Die Haltung der United Mine Workers of America (UMWA) wurde in der Reaktion ihres Präsidenten Cecil E. Roberts deutlich:

„The Senate’s 95-0 vote of approval for the Byrd-Hagel Resolution of Climate Change isn’t just a good news for UMWA families, but for the more than one million Americans who stand to pay with their jobs for an UN climate change treaty which, as currently proposed, simply cannot work. Clearly, the Senate understands that this is no longer a debate about the environment, but about trade, jobs and America’s economic future“ (vgl. Pressemitteilung der UMWA: `This is a debate about trade and jobs´ vom 25.07.1997, Washington, DC).

Einen weniger radikalen Standpunkt nimmt der U.S. Business Council for Sustainable Energy ein. Diese NGO steht zwischen den klassischen grauen NGOs und grünen NGOs und hat mittlerweile 42 Mitglieder aus Industrie und Handel. Der Council bekennt sich zu internationalen Vereinbarungen, stellt aber `emission trading´ und `Joint Implementation´ als Instrumente über starre nationale Reduzierungsverpflichtungen. Der U.S. Business Council for Sustainable Energy kooperiert zudem mit Umwelt-NGOs im Bereich der Klimapolitik.

Aus der Gruppe der mittlerweile ebenfalls zahlreichen Nichtregierungsorganisationen sind vor allem folgende hervorzuheben: Greenpeace U.S., WWF U.S., Natural Resource Defense Council, Environmental Defense Found (EDF), Ozone Action, Friends of the Earth und vor allem das U.S. Climate Action Network (CAN US). Das U.S. Climate Action Network ist ein Zusammenschluss der amerikanischen NGOs im Bereich der Klimapolitik und hat vor allem die Aufgabe der Koordination. Die amerikanischen NGOs fordern eine internationale Vereinbarung, die auch die USA zu empfindlichen Reduzierungen der CO₂-Emissionen zwingen würde¹⁷⁸.

Folgende Darstellung zeigt verschiedene relevante Akteure des politischen Netzwerkes mit einigen Kennzahlen:

¹⁷⁸ Die Forderungen der einzelnen NGOs variieren teilweise deutlich. Die Mindestanforderung ist allerdings eine Stabilisierung der Emissionen auf dem Level von 1990 bis zum Jahre 2005 und Reduzierungen um 20% in den folgenden Jahren.

Schaubild 31: Gesellschaftliche Akteure im klimapolitischen Netzwerk der USA

Name	Gründungsjahr	Mitgliederanzahl	Mitarbeiter
Atmosphere Alliance	1992	200	1 und 15 freiwillige Helfer
Center for International Environmental Law	1989	keine	25
Center for Sustainable Development in the Americas	1994	keine	6
Climate Institute	1986	1200	6
Environmental Defense Found	1967	300.000	170
Environmental Energy Solutions	1990	keine	1
Environmental Tax Program	1996	keine	2
Friends of the Earth US	1969	52 Organisationen und 20.000 Individuen	30
Greenpeace US	1971	594.000 Fördermitglieder	100
International Council on Local Environmental Initiatives	1990	252 Organisationen und Städte	7
National Wildlife Federation	1936	31 Organisationen und 4.000.000 Individuen	500
Natural Resources Defense Council	1970	350.000	190
Ozone Action	1993	keine	5
Sierra Club	1892	600.000	150
Union of Concerned Scientists	1969	75.000	60
US Climate Action Network	1989	28 Umweltverbände	3
World Resources Institute	1982	keine	110
WWF US	1961	29 Organisationen und 1.500.000 Individuen	370
Worldwatch Institute	1974	keine	30
International Chamber of Commerce US	1943	300 Unternehmensverbände und multinationale Unternehmen	45
Global Climate Coalition	1989	circa 220.000 Unternehmen und 50 Verbände	8

(Quelle: Climate Action Network 1998, eigene Untersuchungen)

Entscheidend im politischen Netz der USA ist zudem der Einfluss von Einzelpersonen, z.B. Wissenschaftlern, Lobbyisten wie Don Pearlman und Politikern wie dem U.S. Under Secretary of State for Global Affairs Timothy E. Wirth.

Der Organisationsgrad der Akteure ist trotz vorhandener Dachorganisationen als nicht hoch einzuschätzen. Die Global Climate Coalition hat ihre Hauptaufgabe in der Koordination der klimapolitikrelevanten Aktionen ihrer Mitglieder. Sie betreibt zwar auch ein konzertiertes Lobbying im Auftrag ihrer Mitglieder, hat jedoch nur geringe eigenverwaltete Ressourcen zur Verfügung. Entscheidend ist hier das Lobbying der einzelnen Verbände und Konzerne, die ihre Ressourcen und Beziehungen zumeist für ihre eigenen Aktivitäten nützen. Zudem herrscht auch in Einzelpunkten nicht immer Einigkeit zwischen den einzelnen Mitgliedern der GCC. Auch die NGO-Gemeinde, organisiert im U.S. Climate Action Network, kann selten mit einer Stimme sprechen. Zwar werden Aktionen koordiniert und Strategien besprochen und koordiniert, die Unterschiede der Positionen und im Konfliktverhalten variieren jedoch stark. Während WWF mit British Petrol in den USA kooperiert, besetzt Greenpeace Bohrtürme von British Petrol um gegen neue Ressourcenausbeutung und die damit verbundenen Klimaschäden zu protestieren. Der Verpflichtungsgrad gegenüber dem Dachverband ist schwach ausgeprägt. Dies mag unter anderem daran liegen, dass in den USA ein stärkerer Verteilungskampf um Mitgliederbeiträge und Zugang zu politischen Entscheidungsträgern zwischen den Umwelt-NGOs herrscht als in anderen OECD-Staaten (Kelly Sims, schriftliches Interview, Juni 1997).

Generell ist das klimapolitische Netzwerk der USA schon aufgrund der Anzahl der beteiligten Akteure stärker fragmentiert als in den europäischen Staaten. Auffällig ist die Gründungswelle von Umwelt-NGOs in der Mitte der 90er Jahre und die hohe Anzahl von mitgliederlosen Lob-

byverbänden, die oft als One-Man-Show (bzw. One-Women-Show) betrieben werden.

6.5.4.2. Offenheit des Netzwerkes

Das klimapolitische Netzwerk der USA bietet prinzipiell jedem Akteur einen Zugang zum politischen Prozess. Hearings des Kongresses beispielsweise sind öffentlich und jeweils über sogenannte Hearing-Papers auch grundsätzlich dokumentiert und gut zugänglich. Vor allem die Environmental Protection Agency organisiert regelmäßig Informationsveranstaltungen, unterhält gute Pressekontakte und gewährleistet über ihre Öffentlichkeitsarbeit eine Transparenz des Prozesses. Weniger transparent sind die Informationskanäle, die die beteiligten Akteure zu den verschiedenen Entscheidungsträgern in der Regierung und dem Kongress unterhalten. Prinzipiell hat aber auch hier fast jeder Akteur die Möglichkeit, sich eigene Lobbykanäle einzurichten. Auch die Mitglieder der amerikanischen Verhandlungskommission sind für die einzelnen Akteure greifbar, wobei die Kommunikation eher auf einer informellen Ebene stattfindet. Linda Silvermann, Mitarbeiterin im Energieministerium und Mitglied der amerikanischen Delegation bei den internationalen Klimaverhandlungen, weist darauf hin, dass von den meisten Verbänden, auch den Umwelt-NGOs, ein informeller und nicht öffentlicher Kontakt bevorzugt wird (Linda Silvermann, persönliches Interview, 12. August 1997). Der Zugang zum State Department ist für die großen Interessenverbände relativ einfach. Vor allem die GCC, CAN US und die International Chamber of Commerce finden Zugang und Gehör (Susan Wickwire, persönliches Interview, 13. August 1997).

6.5.4.3. Politikstil

Laut allen befragten Personen innerhalb des amerikanischen Netzes der USA (dies wurde auch von weiteren europäischen Experten bestätigt) sind die Beziehungen zwischen den einzelnen Akteuren der Wirtschaft und den NGOs sehr konfliktbeladen. Konsensual geleitete, ergebnisorientierte und auf Austausch ausgelegte Kommunikation findet

sehr selten statt. Ausnahmen sind punktuell und nur auf konkrete Projekte bezogen, wie die Zusammenarbeit von WWF und der amerikanischen British-Petrol Tochter. Ein anderes Beispiel ist die Arbeit des bereits erwähnten US Business Council for Sustainable Energy mit einigen wenigen NGOs - zum Beispiel dem Environmental Defense Fund - und die International Climate Change Partnership, die versucht, verschiedene Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft und der NGO-Gemeinde zusammenzubringen. Konsens wird scheinbar nur da erreicht, wo NGOs sich auf `market-based-instruments´ zur Bekämpfung des Treibhauseffektes einlassen und auf eine Festschreibung konkreter Reduzierungsziele verzichten können. Zwischen den mächtigen Akteuren wie Greenpeace und der Global Climate Coalition findet Kommunikation nur dann statt, wenn es um gegenseitige Schuldzuweisung geht. Auch die befragten Regierungsvertreter bezeichneten die Beziehungen der Wirtschaftsvertreter und der NGOs überwiegend als `hostile´ und überzogen ideologisiert. Für Susan Wickwire steht das Problem der mangelnden Kompromissbereitschaft im Vordergrund, ihrer Meinung nach sind im politischen Prozess zu viele `hard core people´ vertreten (Susan Wickwire, persönliches Interview, 13. August 1997). Das Verhaltensmuster der verschiedenen Akteure beschreibt Seth Dunn vom World Watch Institute sinngemäß folgendermaßen: Die reden nicht miteinander, die reden nur übereinander, was ja auch viel einfacher ist (Seth Dunn, persönliches Interview, 12. August 1997).

Einige Regierungsstellen, wie das Departement of Commerce und das State Department, sind aus diesem Grunde dazu übergegangen, separate Anhörungen für NGOs und Wirtschaftsvertreter zu veranstalten. Der Politikstil zwischen den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren auf der einen und den Regierungsstellen auf der anderen Seite variiert teilweise extrem. So ist der Politikstil zwischen den NGOs und der EPA teilweise konsensual geprägt, teilweise steht die EPA als ausführendes Organ der Regierung im Kreuzfeuer der Kritik der NGOs. Konsens scheint vor allem in den Beziehungen zwischen den Wirtschaftsvertretern und dem Senat zu dominieren. Im Gegensatz zu den

NGOs in den anderen untersuchten Ländern stellen die meisten amerikanischen Umweltverbände der Industrie keine Informationen oder Expertisen zur Verfügung. Nach Angaben von Eric Holdsworth von der Global Climate Coalition, sind die Industrieverbände auch nicht auf die Expertise und Informationen von Umweltverbänden angewiesen. Er hält die Umweltverbände für stark ideologisierte Einheiten, die sich längst von der Gesellschaft abgekoppelt haben¹⁷⁹. Dass die Kommunikation mit diesen NGOs zwangsläufig konfrontativ sein muss, hält er für ganz selbstverständlich (Eric Holdsworth, persönliches Interview, 14. August 1997). Die Legitimität der Position der GCC begründet Holdsworth mit ihrem Erfolg, der mit einem vergleichsweise bescheidenen Mitteleinsatz erzielt wurde. Er bezifferte die Mittel, die alleine Greenpeace für Kampagnen ihrer klimapolitischen Aktivitäten aufwendet, auf das zwanzigfache des GCC-Budgets. Trotz dieser scheinbar geringen Mittel konnte die GCC vor verschiedenen Klimakonferenzen landesweite Anzeigenkampagnen schalten, in denen sie auf die Kosten von Klimaschutzmaßnahmen für Industrie und Bevölkerung hingewiesen hat. Im Verlauf der letzten drei Jahre wurde jedoch auch der Konsens der Industrie hinsichtlich des harschen Vorgehens der Global Climate Coalition geringer. Multinationale Unternehmen wie British Petrol sind aus der GCC ausgetreten, weil sie um ihr Renommee fürchteten.

Die Umfrage von Ingo Take unter den amerikanischen NGOs hat ergeben, dass die Strategien zwischen kooperativem und konfrontativem Verhalten zwischen den unterschiedlichen NGOs deutlich variieren. Generell lässt sich jedoch eher ein konfrontatives Verhalten zwischen den Umwelt-NGOs und der amerikanischen Regierung beobachten (Take 1996).

¹⁷⁹ Die fehlende Legitimation von einigen Umweltverbänden problematisierten auch staatliche Delegierte. Nicht immer sei zurechenbar, für wen die NGOs sprechen, da sie ja teilweise nicht einmal Mitglieder hätten. Zudem sei unklar, ob diese NGOs öffentliche Interessen widerspiegeln oder diese nur beeinflussen (Susan Wickwire, persönliches Interview, 13. August 1997).

Auch die Versuche der Regierung, den politischen Prozess auf eine gemeinsame Problemlösung zu fokussieren, scheiterten bislang am Widerstand der Industrievertreter und des Kongresses. Der Kongress kann sich hierbei auf den Anti-Lobbying-Act von 1913 berufen, der es der Regierung nicht gestattet, Öffentlichkeit und gesellschaftliche Akteure gegen den Kongress zu mobilisieren (Julie Spyres, persönliches Interview, 12. August 1997). Mitarbeiter des Weißen Hauses versuchen jedoch die Umweltverbände durch gezielte Informationspolitik als Allianzpartner zu gewinnen. So wird versucht, für die Klimapolitik Clintons in der Öffentlichkeit werben (Seth Dunn, persönliches Interview, 12. August 1997).

Erst in den letzten drei bis vier Jahren beginnt ein Prozess der Annäherung zwischen den verschiedenen Akteuren im Netz der Klimapolitik. Vor allem der Environmental Defense Fund und andere eher pragmatisch operierende NGOs, wie der WWF, suchen zunehmend ihre Kooperationspartner in der Verwaltung und der Industrie. In erster Linie werden Unternehmen aus Branchen der Ökoindustrie kontaktiert, aber auch zunehmend aus klassischen Industriezweigen. Vor allem europäische Unternehmen mit Tochterunternehmen in den USA werden als Kooperationspartner gewonnen. Ein Beispiel, wie es sich in den letzten Jahren etwas häufiger finden lässt, ist der Pharmakonzern Merck. Merck veranstaltet regelmäßige Konferenzen unter Beteiligung von Wissenschaftlern und Umweltverbänden, um Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz und somit auch zum Klimaschutz zu diskutieren¹⁸⁰. Für den langsam einsetzenden Wandel hin zu einem problemlösungsfreundlicheren Klima zwischen den verschiedenen Interessengruppen untereinander und zwischen den Interessengruppen und dem Staat sind hauptsächlich zwei Faktoren verantwortlich. Zum einen hat sich die Öffnung der Regierung gegenüber den Umweltverbänden positiv auf das Verhältnis der Umwelt-NGOs zum Weißen Haus, dem Um-

¹⁸⁰ Informationen zum 'Merck Projekt XL Meeting' findet man unter: <http://www.epa.gov/projectxl/merck/060796.htm>

welt- und Außenministerium ausgewirkt. Nach Informationen¹⁸¹ des Umweltministeriums hat Clinton den Budgetposten für Klimaschutz im Bundeshaushalt auf 230.644.000 \$ erhöht, um ein Zeichen für eine effektivere Klimapolitik zu setzen. Zum anderen ist der Reputationsverlust der Global Climate Coalition ein weiteres Zeichen für die Entwicklung einer auf Kooperation gegründeten Problemlösung. Zunehmend mehr Unternehmen schwenken auf einen klimafreundlichen Kurs ein und schwächen mit jedem Austritt die GCC weiter. Diese eingeschlagene Entwicklung wird sich aber nur dann fortsetzen, wenn die amerikanische Regierung zu weiteren Klimaschutzmaßnahmen bereit ist.

Bislang ist das Vertrauen in die Selbstverpflichtungen der Industrie nicht ausreichend, da die Vereinbarungen in der Regel keine überprüf- baren Reduzierungen von Emissionen beinhalten, sondern nur ein lo- ses Ziel der Einsparung von Energie bzw. Energiekosten vorgeben. Nicht nur das Umweltministerium, sondern auch das Department of Energy führt Projekte zur Einsparung von Energie durch¹⁸². Für die Teil- nahme, beispielsweise bei Climate Challenge, reicht eine freiwillige Er- klärung zur Bereitschaft, Energiesparmaßnahmen durchzuführen. Dafür erhalten die Unternehmen technische Informationen und Unterstützung sowie die positive Erwähnung der Unternehmen im Zuge der Öffent- lichkeitsarbeit des Ministeriums.

6.5.4.4. *Institutionalisierung der Beziehungen*

In dem beschriebenen konfliktären Beziehungsklima ist eine Institutio- nalisierung der Beziehungen kaum zu erwarten. Die Beziehungen zwi- schen der Regierung und den anderen Akteuren beruhen meistens auf

¹⁸¹ Informationen zum Haushaltsposten Klimaschutz im amerikanischen Staats- budget finden man unter <http://www.epa.gov/ocfopage/budget/1999/g06all.htm>

¹⁸² So hat beispielsweise IBM durch ein Maßnahmenbündel zur Energieeffizienz seine Kohlendioxidemissionen signifikant reduziert und innerhalb des letzten Jahrzehnts Energiekosten von 525 Millionen US-Dollar einsparen können (WWF 1997: 15).

persönlichen Kontakten und sind nicht institutionalisiert, sondern informell. Anhörungen des Kongresses und Informationsveranstaltungen werden nicht nach einem bestimmten Modus veranstaltet, sondern bei Bedarf einberufen. Regelmäßige Konsultationsmechanismen bestehen nicht. Wie oben bereits erwähnt, gibt es kaum Versuche der Ministerien, einen Ausgleich zwischen den anderen Akteuren zu stimulieren. Eine Ausnahme bildet hier das State Department, das in den letzten zwei Jahren 3-4 Meetings abgehalten hat, um über die Positionen der Delegation zu informieren und die Möglichkeit zu bieten, diese Positionen zu kommentieren. Die meisten dieser Meetings werden aber wieder getrennt, jeweils mit NGOs und Wirtschaftsvertretern abgehalten. Auch in den Round-Table-Gesprächen, die Timothy Wirth auf lokaler Ebene durchführt, kann es aufgrund der Trennung der Interessengruppen zu keinem Ausgleich zwischen Umweltschutzbelangen und wirtschaftlichen Interessen kommen. Aus dem State Department und aus dem Department for Energy kommen diesbezüglich fast gleichlautende Stellungnahmen: Meetings, die zusammen mit Umweltverbänden und Industrievertretern durchgeführt werden, sind keine hilfreichen Instrumente der Politikformulierung (Persönliche Interviews mit Susan Wickwire, 13. August 1997 und Linda Silvermann, 12. August 1997). Als sinnvoller gelten nicht-öffentliche, geschlossene Treffen mit einzelnen Interessenvertretern, wie sie die verschiedenen Ministerien, aber auch zunehmend das Weiße Haus durchführen. Dies stellte der für Umweltpolitik zuständige Mitarbeiter der Deutschen Botschaft in Washington fest (Otto Graf, schriftliches Interview, September 1997).

Im Vorfeld der Klimakonferenz von Kyoto hat Präsident Clinton den Versuch unternommen, seine Position mit Vertretern der Wirtschaft und mit NGO-Vertretern im Rahmen der White House Conference on Climate Change am 6.10.1997 abzustimmen. Folgetreffen wurden jedoch nicht veranstaltet, und die maßgeblichen Umweltverbände nahmen erst gar nicht daran teil. Einen hohen Institutionalierungsgrad weisen im Prinzip nur die inter-ministeriellen Beziehungen im Rahmen der Verhandlungsdelegation auf. Die Mitglieder der staatlichen Verhandlungs-

delegation treffen sich wöchentlich unter der Einbeziehung anderer Experten aus den Ministerien, um die amerikanische Verhandlungsposition zu diskutieren und unterschiedliche Positionen der Ministerien abzugleichen. Vertreter von NGOs haben hierbei keinen Zugang.

6.6. Zusammenfassung der Fallstudien

Trotz der formalen Institutionalisierung umweltpolitischer Mechanismen in allen Staaten, auch im Bereich der Klimapolitik, lassen sich signifikante Unterschiede zwischen den einzelnen Netzwerken ausmachen:

6.6.1. Offenheit, Konsens und eine lose Institutionalisierung: das klimapolitische Netzwerk der Bundesrepublik Deutschland

Das klimapolitische Netzwerk der BRD kann als offen, von Konsens dominiert und schwach institutionalisiert bezeichnet werden. Im Gegensatz zu den Niederlanden, aber vor allem gegenüber Großbritannien, gab es in Deutschland keine ausgeprägte Tradition der institutionell verankerten Kooperation der Regierung mit Umweltverbänden. Trotz eines tendenziell von Vorsicht und Konflikt geprägten Verhältnisses der politisch agierenden Umweltverbände wie Greenpeace und der Regierung konnte sich im Laufe der späten 80er und frühen 90er Jahre ein konsensuales Verhältnis ausbilden. Vor allem durch die Arbeit der Enquete-Kommission bildete sich ein Konsens über Partei- und Verbandsgrenzen hinweg in Bezug auf die Notwendigkeit von Klimaschutzmaßnahmen. Die Diskussion war somit durch die Auseinandersetzung um die konkreten Ziele und Mittel und nicht über eine generelle Notwendigkeit zum Klimaschutz geprägt. Das Vordringen der Umweltverbände zum politischen Prozess wurde durch die Offenheit der Beziehungsmuster und der Transparenz der Entscheidungswege im politisch-administrativen System enorm erleichtert. Über die Enquete-Kommission und das aufgeschlossene Umweltministerium konnten die Interessen der Umweltverbände Eingang in das entstehende politische Netzwerk finden. Durch die national und international sehr öffentlichkeitswirksame Arbeit der Kommission wurde auch in anderen Segmen-

ten der Gesellschaft eine prinzipielle Orientierung der Problemlösung initiiert. Auf dieser Grundlage und der generellen Bereitschaft der Industrie zur Partizipation bei klimapolitischen Maßnahmen sowie zahlreichen Kooperationen verschiedener Unternehmen und ihren Verbänden mit Umwelt-NGOs, konnte sich ein problemlösungsorientiertes Klima ausbilden, das eine gesamtgesellschaftliche Unterstützung für klimapolitische Problembearbeitung darstellt. Durch die generelle Offenheit der konservativ-liberalen Regierungskoalition gegenüber der Klimaproblematik und der über die Enquete-Kommission direkt an Parlament und Regierung geleiteten Vorschläge zur Problemlösung, die von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren unterstützt wurde, hat sich das Klimaproblem schon am Anfang der 90er Jahre auf der Agenda der Bundesregierung platzieren können. Die Bundesregierung, die über keine hohe Autonomie gegenüber ihrer Gesellschaft verfügt, konnte somit dazu aufgefordert werden, sich für eine internationale Problemlösung einzusetzen. Der außenpolitische Handlungsspielraum der Bundesregierung ist hier in dem Sinne eingeschränkt, dass sie nicht auf eine defektierende Haltung zurückfallen kann, die sich der Orientierung des Netzwerkes widersetzt. Dies liegt auch daran, dass der politische Prozess schwach fragmentiert ist, und die gesellschaftlichen Interessen gebündelt an das politische System geleitet werden können.

6.6.2. Konsens und informelle Institutionalisierung: das klimapolitische Netzwerk der Niederlande

Das klimapolitische Netzwerk in den Niederlanden konnte sich, aufgrund der stark routinisierten und institutionalisierten Beziehungen der Umweltverbände mit dem politischen System, sehr zügig seit Mitte der 80er Jahre ausbilden. Zwischen allen beteiligten Akteuren konnte sich ein Klima der Problemlösung entfalten, da schon bei der Formulierung der frühen Klimaschutzziele die Beteiligung der Industrie- und Umweltverbände eine Selbstverständlichkeit war. Die konservativen Naturschutzverbände mussten sich ihren Zugang zum politischen Netzwerk nicht erst erkämpfen. Das politische Netzwerk und der Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern sind im Vergleich zu Deutschland ein

wenig undurchlässiger, wenn man die Implementation von politischen Vereinbarungen berücksichtigt. Die Umsetzung der Vereinbarungen wird in einem eher geschlossenen Zirkel mit den großen Unternehmen und ihren Verbänden ausgehandelt. Diese Aushandlungen fallen tendenziell hinter die unter Einbeziehung der Umwelt-NGOs getroffenen Vereinbarungen zurück. Ein Phänomen, das sich auch in der Klimapolitik der niederländischen Regierung beobachten lässt. Hier scheint ein Effektivitätsproblem des politischen Netzwerkes zu bestehen, da die Implementierung klimapolitischer Maßnahmen nicht institutionell abgesichert ist. Durch die relative Stärke der niederländischen Regierung kann diese Allianzen mit der Industrie oder den Umweltverbänden eingehen, und ihre Interessen gegenüber den jeweils in Opposition stehenden Gruppen im Konfliktfall dann auch durchsetzen. Der gut organisierte Sektor der niederländischen Umweltbewegung hat jedoch entscheidend dazu beigetragen, dass ein Großteil der beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen auch implementiert wurde. Da sich die niederländische Industrie für die Abstimmung mit den europäischen Staaten ausgesprochen hat, und die Umweltverbände die Regierung drängten, eine vorbildliche Position auf dem internationalen Parkett einzunehmen, forcierte die niederländische Verhandlungsdelegation die internationale Problemlösung.

6.6.3. Institutionalisation, Konsens, Geschlossenheit: das klimapolitische Netzwerk Großbritanniens

Das klimapolitische Netzwerk in Großbritannien hat sich, wie im Übrigen auch die britische Klimapolitik, im europäischen Vergleich nur sehr langsam ausgebildet. Die klassischen Umwelt- und Naturschutzverbände, die einen guten und etablierten Zugang zu der politischen Entscheidungsfindung haben, sind erst zu Beginn der 90er Jahre auf den klimapolitischen Zug aufgesprungen. Die politisch arbeitenden Umweltverbände wie Greenpeace oder der WWF haben nur zögerlich die Kooperation mit den anderen Akteuren gesucht und sich zumeist auf die Öffentlichkeitsarbeit konzentriert. Durch die Anknüpfung an den Diskurs über die Umstrukturierung des britischen Energieversorgungswesens

und den sich daraus ergebenden klimapolitischen Effekten führte die prinzipielle Bereitschaft der Industrie jedoch zu einem konsensualen Stil der Auseinandersetzung. Wie in der BRD und den Niederlanden, wurde auch in Großbritannien vor allem eine Diskussion um die Mittel der Klimapolitik geführt. Durch die Arbeit des britischen Climate Action Network konnte eine starke Verhandlungsmacht der Umweltverbände im Netzwerk integriert werden. Die Anzahl der Mitglieder in den Umweltverbänden übertrifft die der Parteien in Großbritannien. Mit der Bündelung von Ressourcen konnten der Wissens- und Interessentransfer fokussiert in das Netzwerk eingebracht werden. Dieses Netzwerk weist neben seiner stabilen Institutionalisierung und der regelmäßigen Konsultation der Interessengruppen durch die Regierung eine starke Ausbildung von Dachorganisationen auf, die es ermöglicht, einflussreiche Allianzen zu bilden. Das Beispiel Großbritanniens zeigt zudem, dass sich nicht nur in stärker korporatistisch geprägten Staaten, wie den Niederlanden, sondern auch in schwach pluralistischen Staaten Policy-Netzwerke etablieren können, die korporatistische Züge aufweisen. Da sich neu entstehende Akteure den Zugang zum Netzwerk erst erarbeiten müssen, dauert die Ausbildung der auf einer gemeinsamen Problemlösung basierenden Netzwerke etwas länger.

6.6.4. Offenheit, Konflikt und eine fehlende Institutionalisierung: das klimapolitische Netzwerk der USA

Das politische Netzwerk in den USA lässt sich trotz erster Organisationstendenzen auf der Akteursseite als eindeutig pluralistisch kennzeichnen. Es bestehen kaum Hinweise auf korporatistische Akteure, den Versuch der Institutionalisierung der Beziehungen oder konsensuale Politikformen. Die Uneinigkeit der Akteure, die Fragmentierung und die Konfrontationen innerhalb des Netzwerkes sind die zentralen Charakteristika des Prozesses. Diese Faktoren begünstigen kein problem-lösungsorientiertes Klima in den USA, setzen keine Kooperationsprozesse frei und generieren keinen intensiven Ressourcenaustausch. Im fragmentierten Prozess der USA haben es somit die wirtschaftlichen Partikularinteressen einfacher, sich über den eher konservativ einge-

schätzten Senat politisches Gehör und Gewicht zu verschaffen. Der Mobilisierungsgrad der NGOs innerhalb der Gesellschaft ist zu gering, um ein nennenswertes Gegengewicht etablieren zu können und somit die Regierung zum radikalen Umdenken zu bewegen. Dies liegt zum einen an der Zersplitterung der NGO-Community, zum anderen aber auch daran, daß viele NGOs keine interne Mobilisierungsfähigkeit aufgrund fehlender Mitgliedschaft aufweisen.

Auch die Rolle der amerikanischen Regierung unterscheidet sich signifikant von den Regierungen in den anderen untersuchten Ländern und zeichnet sich durch eine fehlende Interventionsbereitschaft der Regierung Bush und eine extreme Interventionsschwäche der Clinton-Administration aus. In den untersuchten europäischen Ländern spielten die Regierungen eine aktive Rolle im umweltpolitischen Prozess und strukturierten die Problemlösung klar vor. In den USA wurde die Problemlösung stark dem gesellschaftlichen Kräftespiel überlassen und kaum regulierend interveniert. Diese Interventionsschwäche zeigt sich auch in der Unfähigkeit einen institutionellen Rahmen einzurichten, in dem Verfahren gelten, die den Diskurs in geregelte Bahnen lenken. Die Versuche der Regierung Clinton, vor allem des Umweltministeriums, schlugen fehl, da die konfliktären Strukturen des Policy-Netzes nicht abgemildert werden konnten. Über die letzten zehn Jahre hinweg, hat sich eine Kultur des Konfliktes etabliert. Der außenpolitische Handlungsspielraum wurde durch eine Allianz des Kongresses mit den Industrieverbänden, die auf die Blockade (von 1989 - 1995) bzw. die Verzögerung (1996 - 1999) von klimapolitischen Maßnahmen ausgerichtet war, stark eingeschränkt. Die stark von der Gesellschaft dominierte amerikanische Regierung konnte sich hier auch unter Clinton und Gore nur sehr zögerlich emanzipieren.

Das folgende Schaubild zeigt eine Einordnung der politischen Netzwerke der Klimapolitik nach den Indikatoren, die sich aus den in Kapitel 3.5. entwickelten Hypothesen ableiten lassen:

Schaubild 32: Die Kategorisierung der politischen Netzwerke der Klimapolitik unter Berücksichtigung der theoriegeleiteten Indikatoren

Staat	Starker Staat	Organisationsgrad der Akteure	Konsensualer Politikstil	Offenheit des Netzwerkes	Institutionalisierung der Beziehungen
BRD	0	+	+	++	+
NL	+	+	+	+	+
UK	+	+	++	+	++
USA	-	-	--	++	-

(Legende: ++ = sehr stark ausgeprägt, + = stark ausgeprägt, 0 = neutral, - = schwach ausgeprägt, -- = sehr schwach ausgeprägt)

Die politischen Netzwerke in den drei europäischen Staaten unterscheiden sich signifikant von dem der USA, weisen aber auch länderspezifische Unterschiede auf. In allen drei Staaten hat sich der Politikstil zu einem konsensualen entwickelt. In allen beteiligten Akteursgruppen haben sich Akteure mit einem korporatistischen Charakter heraus-

kristallisiert, die gut organisiert sind, einen gewissen Verpflichtungsgrad ihrer Mitgliedsorganisationen aufweisen und sich in institutionelle Arrangements eingefügt haben. In diesen Beziehungsmustern können Kooperationsformen, Ressourcenaustausch und längerfristige Lernprozesse freigesetzt werden. Innerhalb dieser Netzwerke ist ein Konsens über die Akzeptanz der beteiligten Akteure bzw. über die Problemlösungsorientierung erzielt worden. Die neuen gesellschaftlichen Akteure haben es verstanden, sich in die verschiedenen strukturierten Beziehungsmuster zwischen staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren einzuklinken, diese teilweise auch aufzuweichen, um neuen Raum für Diskurse zu schaffen.

In allen drei Staaten konnte so ein stabiler gesellschaftlicher Konsens über erforderliche Lösungen klimapolitischer Sachfragen erzielt werden. In diesen sind natürlich immer noch Konflikte zwischen den NGOs, der Regierung und dem wirtschaftlichen Sektor vorhanden. Diese sind aber nötig, um Diskurse über eine wünschenswerte Zukunft am Leben zu erhalten und stellen somit auch eine legitimatorische Basis für die Arbeit der NGOs dar. Entscheidend ist nur, dass zunehmend die gemeinsame Lösung von Problemen in den Vordergrund rückt. Diese Problemlösung wird vor allem in den Niederlanden, in Großbritannien und Deutschland, in ersten zarten Ansätzen auch in den USA von einem Prozess der ökologischen Modernisierung begleitet und abgesichert. Diese Modernisierung drückt sich darin aus, dass die Steuerungsressourcen gesellschaftlicher Akteure zunehmend in den politischen Prozess integriert werden. Diese Beobachtung deckt sich mit der Analyse der von Martin Jänicke und Helmut Weidner koordinierten internationalen Forschergruppe, die das Modernisierungspotenzial verschiedener Staaten vergleichend analysiert hat (Jänicke/Weidner 1997c). Eine auf Entbürokratisierung und Vergesellschaftung beruhende Umweltpolitik führt vor allem dann zu effektivem Umweltschutz, wenn ein konsensualer Politikstil zu beobachten ist.

7. Fazit

Die vorliegende Untersuchung hat sich zum Ziel gesetzt, die Varianz des außenpolitischen Verhaltens ausgewählter Staaten im Politikfeld 'Schutz des Weltklimas' zu erklären. Zu diesem Zweck wurden in dieser Arbeit Hypothesen entwickelt, die sich auf den Ausgangsverdacht gründen, dass die Entwicklung einer Weltgesellschaft, hier vor allem im Sinne der Vergesellschaftung, Auswirkungen auf das Verhalten politischer Akteure hat. Zu diesem Zweck wurde in Kapitel 2 die Entwicklung der internationalen Beziehungen von einem internationalen System, über eine internationale Gesellschaft zur Weltgesellschaft und die sich daraus ergebenden veränderten Rahmenbedingungen für die Politik dargestellt. Als eine zentrale Veränderung des außenpolitischen Entscheidungsraumes wurde die Vergesellschaftung, im Sinne einer zunehmenden Partizipation, von Außenpolitik identifiziert. In Kapitel 3 dieser Arbeit wurden unter Einbeziehung subsystemischer Erklärungsansätze von Außenpolitik, vor allem dem liberalen Ansatz von Andrew Moravcsik und Forschungsergebnissen über die Analyse politischer Netzwerke, politischer Steuerung und Staats-Gesellschaftsbeziehungen sowie der Staatstätigkeitsforschung vier Hypothesen über den Zusammenhang zwischen außenpolitischem Verhalten und der Form politischer Netzwerke formuliert. In Kapitel 4 und 5 dieser Arbeit wurde zum einen das 'Klimaproblem' beschrieben, zum anderen die internationalen Verhandlungen zum Schutz des Weltklimas dargestellt, um das Verhalten relevanter Staaten zu identifizieren und zu kategorisieren. In Kapitel 6 wurden die politischen Netzwerke der Klimapolitik in den ausgewählten Staaten USA, Niederlande, Großbritannien und Deutschland analysiert. Wie die Zusammenfassung der Fallstudien in Kapitel 6.6 zeigt, variieren die Formen der politischen Netzwerke unter den verschiedenen Staaten sehr deutlich.

Eine strikte Verifikation der Ergebnisse durch einen Test im strengen Sinne wurde nicht angestrebt. Für einen solchen Test hätten mehr Fälle in die Untersuchung miteinbezogen werden müssen.

Bei der Untersuchung der verschiedenen Netzwerke hat sich im Hinblick auf die Hypothesenbildung folgendes gezeigt:

1) die eher korporatistischen Staaten Niederlande und Deutschland weisen trotz der Herausbildung korporativer Akteure keine rein korporatistischen Strukturen im untersuchten Politikfeld auf. Dies liegt hauptsächlich daran, dass die klassischen Beziehungsmuster zwischen wirtschaftlichen Akteuren und der Regierung im Bereich der Klimapolitik durch die NGOs ergänzt wurden (Niederlande und Großbritannien) bzw. neue, weniger hierarchische Netzwerke unter starker Berücksichtigung der NGOs entstanden sind (Bundesrepublik Deutschland). Die NGO-Dachverbände können hierbei nicht als zweiter korporativer Block angesehen werden, da sie bei ihren Mitgliedsorganisationen zwar Folgebereitschaft *erhoffen* aber kaum *erwarten* können. Sie können in erster Linie Akzeptanz für ausgehandelte Entscheidungen in einem kritischen Segment der Gesellschaft erwirken. Trotzdem haben sich in diesen Staaten Netzwerke ausgebildet, die sich mit der unabhängigen Variable der Hypothese des offenen Korporatismus am besten beschreiben lassen¹⁸³. Vor allem für Deutschland und die Niederlande, aber auch für das klimapolitische Netzwerk Großbritanniens ab Mitte der 90er Jahre gilt die Feststellung, dass vor allem der konsensuale Politikstil und die Institutionalisierung der Beziehungen einen großen Einfluss auf die Problemlösungsorientierung der Außenpolitik haben. Die folgende Hypothese weist somit die höchste Plausibilität auf: *Staaten, in denen sich das politische Netzwerk durch Offenheit gegenüber organisierten Interessen, einen Konsens zwischen diesen organisierten Interessengruppen und durch eine stabile Institutionalisierung auszeichnet, werden eher bereit sein, die Lösung internationaler Umweltprobleme*

¹⁸³ Zudem hat sich gezeigt, dass eine Unterscheidung der Konzepte 'offener Korporatismus' und 'politische Modernisierung' kaum zu treffen ist. Die Bedeutung eines konsensualen Politikstils, der als eine zentrale Einflussvariable auf das Verhalten des Staates gelten kann, zeigt sich in beiden Konzepten.

durch eine problemlösungsorientierte Außenpolitik voranzutreiben als rein pluralistisch organisierte Staaten.

Zudem ist die Stärke des Staates, im Sinne Katzensteins, nicht völlig unbedeutend. Ein starker Staat kann zwar in der Anfangsphase der Ausbildung des politischen Netzwerkes eine gewisse Resistenz gegenüber gesellschaftlichen Anforderungen aufweisen, ist aber eine Voraussetzung der Implementierung von Institutionen und der Umsetzung von klimapolitischen Maßnahmen.

2) das stark pluralistische Netzwerk der USA lässt demnach keine problemlösungsorientierte Außenpolitik der Regierung zu. Die Akteure der Verursacherinteressen finden innerhalb des Netzwerkes ideale Bedingungen vor, die es möglich machen, den außenpolitischen Entscheidungsprozess zu beeinflussen, da sie das 'Washington Game' der konfrontativen Auseinandersetzung und des Lobbyings bislang wesentlich besser beherrschen als die Umweltverbände. Diese haben es versäumt, einen gesellschaftlichen Konsens über die Problembearbeitung zu generieren. Die Erwartung der pluralistischen Hypothese konnte nicht bestätigt werden und wird folgendermaßen umformuliert: *schwache Staaten, in denen sich das politische Netzwerk durch Offenheit und einen Wettbewerb zwischen den Interessengruppen auszeichnet, werden eher nicht bereit sein, die Lösung internationaler Umweltprobleme durch eine problemlösungsorientierte Außenpolitik voranzutreiben.*

Als ein zentrales Ergebnis lässt sich festhalten, dass nicht nur die Interessengruppen, sondern auch das Umfeld, in dem die Interessengruppen agieren, die Außenpolitik entscheidend beeinflusst.

Die Arbeit hat gezeigt, dass ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Form der politischen Netzwerke und deren Außenpolitik besteht. Die erste Plausibilisierung des vorgestellten Ansatzes kann als gelun-

gen bezeichnet werden. Idealerweise sollte die Untersuchung auf weitere Staaten ausgeweitet werden und Faktoren in die Analyse einbezogen werden, die die Ausbildung der politischen Netzwerke beeinflussen. Hier sind vor allem die Rolle von Ideen und Kultur zu nennen (Ulbert 1997). Zum jetzigen Zeitpunkt weist jedoch nichts darauf hin, dass die erklärende Variable „Ausprägung der politischen Netzwerke“ keinen Platz in der Außenpolitikanalyse verdient hätte.

8. Literaturverzeichnis

Albert, Hans 1971: Plädoyer für kritischen Rationalismus, München.

Albert, Mathias/Brock, Lothar/Hessler, Stephan/Menzel, Ulrich/Neyer, Jürgen 1996: Postmoderne Weltwirtschaft, Frankfurt a.M.

Albert, Mathias/Brock, Lothar 1995: Debordering the World of States: New Spaces in International Relations, (World Society Research Group Working Paper No. 2), Darmstadt/Frankfurt.

Alemann, Ulrich von (Hrsg.) 1975: Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung, Opladen.

Alemann, Ulrich von (Hrsg.) 1981: Neokorporatismus, Frankfurt a.M./New York.

Alemann, Ulrich von/Tönnemann, Wolfgang 1995: Grundriß: Methoden in der Politikwissenschaft, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung, Opladen, 17-140.

Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G. 1981: Kooperativer Staat und Korporatismus, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.), 43-61.

Alemann, Ulrich von 1993: Organisierte Interessen in der Bundesrepublik. Reflexionen zu ihrer politikwissenschaftlichen Rezeption und politischen Perception, in: Kleinfeld, Ralf/Luthardt (Hrsg.), 160-179.

Alexander, Charles P. 1994: Two Years After the Earth Summit it is Time to Take the Pulse of the Planet, in: time magazin, 7. November 1994, 51-53.

Altvaeter, Elmar/Mahnkopf, Birgit 1996: Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster.

Altvaeter, Elmar/Brunnengräber, Achim/Haake, Markus/Walk, Heike (Hrsg.) 1997: Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster.

Andersen, Mikael Skou/Liefferink, Duncan (Hrsg.) 1997: European Environmental Policy: The Pioneers, Manchester/New York.

Andrews, Richard N. L. 1997: United States, in: Jänicke/Weidner (Hrsg.), 25-43.

Arendt, Hannah 1955: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, Frankfurt/a.M.

Atkinson, Rob/Cope, Stephen 1994: Changing Styles of Governance Since 1979, in: Savage, Stephen/Atkinson, Rob/Robins, Lynton (Hrsg.), 31-52.

Auer, Marc/Palm, Martina 1994: Umwelt: Inkrafttreten der Übereinkommen zu Klima und biologischer Vielfalt – Fortführung des in Rio eingeleiteten Prozesses – Aufgabenstellung für Berlin, in: Vereinte Nationen, Heft 2/94, 65-66.

Bach, Wilfried 1995: Coal Policy and Climate Protection. Can the Tough German CO₂ Reduction Target Be Met By 2005?, in: Energy Policy 23:1.

Baldwin, David A. (Hrsg.) 1993: Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate, New York.

Bals, Christoph 1995: County Report: Germany, in: U. S. Climate Action Network/Climate Network Europe (Hrsg.), 44-47.

Bals, Christoph 1994: Mercedes Benz, die Klima-Enquete-Kommission und der Treibhauseffekt, in: Bultmann, Antje/Schmithals, Friedemann (Hrsg.): Käufliche Wissenschaft. Experten im Dienst von Industrie und Politik, München, 29-45.

Bals, Christoph/Treiber, Manfred 1998: Klimagipfel in Kyoto. Klima-Marathon bewegt sich viel zu langsam, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 93: 2, 53-54.

Banks, Michael (Hrsg.) 1984: Conflict in World Society. A New Perspective on International Relations, Oxford.

Banks, Michael/Shaw, Martin (Hrsg.) 1991: State and Society in International Relations, Hemel Hempstead.

Bartel, Rainer/Hackl, Franz (Hrsg.) 1994: Einführung in die Umweltpolitik, München.

Barthe, Susan/Brand, Karl-Werner 1996: Reflexive Verhandlungssysteme. Diskutiert am Beispiel der Energiekonsens-Gespräche, in: Prittwitz, Volker von (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen, 71-109.

Bauer, Eberhard 1994: Neue Wege der Finanzierung. Aus der Sicht einer kleinen Nichtregierungsorganisation, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 35: 11, 289-290.

Bauer, Eva 1992: Zur Entstehung soziologischer Theorie. Anfänge soziologischen Denkens, in: Morel, Julius (Hrsg.): Soziologische Theorie, 2. Auflage, München, 7-34.

Baumann, Rainer/Rittberger, Volker/Wagner, Wolfgang 1998: Macht und Machtpolitik: Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen für die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung, Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung Nr. 30.

Baumert, Kevin/Bhandari, Ruchi/Kete, Nancy 1999: What Might a Developing Country Climate Commitment Look Like?, in: World Resource Institute (Hrsg.): Climate Notes, May 1999, Washington, 1-18.

BDI 1997: Pressemitteilung: BDI befürwortet Kooperationsprinzip im Klimaschutz, 5.3.1997, Bonn.

BDI 1999: Pressemitteilung: Zweiter CO₂-Monitoring-Bericht: Weitere Steigerungen der Energieeffizienz festgestellt. Industrie steht zur Zusage zum Klimaschutz, 16.06.1999, Köln.

Beck, Ulrich 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/a.M.

Beck, Ulrich 1988: Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit, Frankfurt/a.M.

Beck, Ulrich 1995: Weltrisikogesellschaft. Zur politischen Dynamik globaler Gefahren, in: Internationale Politik, 50: 8, 13-20.

Beck, Ulrich 1997: Was ist Globalisierung ?, Frankfurt/a.M.

Beck, Ulrich (Hrsg.) 1998a: Politik der Globalisierung, Frankfurt/a.M.

- Beck, Ulrich (Hrsg.) 1998b: Perspektiven der Weltgesellschaft, Frankfurt/a.M.
- Behrens, Henning/Noack, Paul 1984: Theorien der Internationalen Politik, München.
- Beisheim, Marianne 1997: Nichtregierungsorganisationen und ihre Legitimität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/97, 21-29.
- Benedick, Richard E. 1991: Ozone Diplomacy. New Directions in Safeguarding the Planet, Cambridge, Mass./London.
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard 1992: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a.M./New York.
- Benz, Arthur 1995: Politiknetzwerke in der horizontalen Politikverflechtung, in: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.): Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven, Marburg, 185-204.
- Benz, Arthur 1998: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven, Michel Th. (Hrsg.), 201-222.
- Benz, Arthur 1997: Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflußnahme auf staatliche Steuerung, in: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.), 88-113.
- Berger, Johannes 1996: Editorial: Modernisierung und Modernisierungstheorie, in: Leviathan, 24: 1, 8-12.
- Bernauer, Thomas 1995: The Effect of International Environmental Institutions: How We Might Learn More, in: International Organization, 42: 2, 351-377.
- Berry, Jeffrey M. 1977: Lobbying For the People. The Political Behavior of Public Interest Groups, Princeton.
- Berry, Jeffrey M. 1989: The Interest Group Society, 2. Aufl., Glenview (IL)/Boston/London.
- Beuermann/Jäger 1996: Climate Change Politics in Germany: How Long Will Any Double Dividend Last?, in: O'Riordan, Tim/Jäger, Jill (Hrsg.), 186-227.

Beyme, Klaus von/Offe, Claus (Hrsg.) 1995: Politische Theorien in der Ära der Transformation, Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift Nr. 26, Opladen.

Birnbaum, Jeffrey H. 1993: The Lobbyists. How Influence Peddlers Work in their Way in Washington, New York.

Black, Cyril E./Burke, John P. 1983: Organizational Participation and Public Policy, in: World Politics, 35: 3, 293-425.

Blaschke, Joachim (Hrsg.) 1983: Perspektiven des Weltsystems: Materialien zu Immanuel Wallersteins <Das moderne Weltsystem>, Frankfurt/New York.

Blowers, Andrew/Glasbergen, Pieter (Hrsg.) 1996: Environmental Policy in an International Context. Prospects for Environmental Change, London/Sydney/Auckland.

Bodansky, Daniel M. 1993: The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary, in: Yale Journal for International Law, 18:2, 451-558.

Bode, Thilo 1995: Igittigitt, Qualitätskontrolle. Ein Ökoverband muß wie ein Konzern geführt werden, in: Spiegel Spezial: Die Macht der Mutigen, Nr. 11, 122-124.

Boehmer-Christiansen, Sonja 1994: The IPCC Experience: Success or Failure? Paper presented for presentation at the XVIth world congress of the International Political Science Association, Berlin 21-25 August 1994.

Boehmer-Christiansen, Sonja 1997: Uncertainty in the Service of Science: Between Science Policy and the Politics of Power, in: Fermann, Gunnar (Hrsg.), 110-152.

Böhret, Carl/Jann, Werner/Kronenwett, Eva 1988: Innenpolitik und Politische Theorie. Ein Studienbuch, 3. Auflage, Opladen.

Bogumil, Jörg 1997: Modernisierung des Staates durch Public Management. Stand der aktuellen Diskussion, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.), 21-44.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo 1997: Modernisierung des Staates - ein neuer Mix von öffentlicher Regulierung, Marktdynamik und gesellschaftlicher Teilhabe?, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.) 1997, 101-114.

Böhret, Claus/Wewer, Göttrick (Hrsg.) 1993: Regieren im 21. Jahrhundert zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen.

Boli, John/Thomas George M. 1997: World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organizations, in: American Sociological Review, 62 (April), 171-190.

Bolin, Bert 1997: Scientific Assessment of Climate Change, in: Fermann (Hrsg.), 83-109.

Borger, Susanne (Hrsg.) 1981: Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics. Cambridge.

Borsch, Peter/Hake, Jürgen-Friedrich (Hrsg.) 1998a: Klimaschutz: eine globale Herausforderung, Landsberg am Lech.

Borsch, Peter/Hake, Jürgen-Friedrich 1998b: Treibhauseffekt und Energieversorgung, in: dies. (Hrsg.), 118-172.

Børsting, Georg/Fermann, Gunnar 1997: Climate Change Turning Political: Conference Diplomacy and Institution-Building to Rio and Beyond, in: Fermann (Hrsg.), 53-82.

Bradbeer, John 1994: Environmental Policy: Past and Future Agendas, in: Savage, Stephen/Atkinson, Rob/Robins, Lynton (Hrsg.) 1994, 116-136.

Bramble, Barbara J./Porter, Gareth 1992: Non-Governmental Organizations and the Making of US International Environmental Policy, in: Hurrell/Kingsbury (Hrsg.), 313-353.

Brauch, Hans Günther (Hrsg.) 1996: Klimapolitik. Naturwissenschaftliche Grundlagen, Internationale Regimebildung und Konflikte, ökonomische Analysen sowie nationale Problemerkennung und Politikumsetzung. Berlin/Heidelberg/New York.

Breitmeier, Helmut 1992: Ozonschicht und Klima auf der globalen Agenda, Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung Nr. 17, Tübingen.

Breitmeier, Helmut 1996: Wie entstehen globale Umweltregime? Der Konflikt-austrag zum Schutz der Ozonschicht und des globalen Klimas: Erklärungsansätze aus den Denkschulen der Internationalen Beziehungen, Opladen.

Breitmeier, Helmut/Zürn, Michael 1990: Gewalt oder Kooperation. Zur Austragungsform internationaler Umweltkonflikte, in: *ami*, 20: 12, 14-22.

Breitmeier, Helmut/Wolf, Klaus Dieter 1993: Analysing Regime Consequences: Conceptual Outlines and Environmental Explorations, in: Rittberger, Volker (Hrsg.) 1993, 339-360.

Breitmeier, Helmut/Levy, Mark/Young, Oran/Zürn, Michael 1996: International Regime Database (IRD): Data Protocol, IIASA Working Paper 96-154, Laxenburg.

Bressers, Hans Th. A./Plettenburg, Loret A. 1997: The Netherlands, in: Jänicke/Weidner (Hrsg.), 109-131.

Breymann, Steve 1993: Knowledge as Power: Ecology Movements and Global Environmental Problems, in: Lipschutz, Ronnie D./Conca, Ken (Hrsg.) 1993, 124-157.

Brock, Lothar 1998: Verweltlichung der Demokratie. Aus der Verflechtungs- in die Entgrenzungsfalle? in: Greven, Michael Th. (Hrsg.), 39-54.

Brock, Lothar/Donner-Reichle, Carola 1998: State-Society Relations in Foreign Policy. The Interaction between the German Government and NGOs in the Context of the Social Summit (Copenhagen 1995), Paper presented at the Third Pan-European International Relations Conference and Joint Meeting with the International Studies Association, Vienna, 16-19 September 1998.

Brokmeier, Peter 1994: Institutionen als das Organ des Politischen. Versuch einer Begriffsbildung im Anschluß an Hannah Arendt, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.) 1994, 167-186.

Brown, Chris 1995: International Theory and International Society. The Viability of the Middle Way, in: *Review of International Studies* 21, 183-196.

Bruckmeier, Karl 1994: Nichtstaatliche Umweltorganisationen und die Diskussion über eine neue Weltordnung, in: *Prokla* 24: 2, 227-241.

Brunnengräber, Achim/Walk, Heike 1997: Die Erweiterung der Netzwerktheorien: Nicht-Regierungs-Organisationen verquickt mit Markt und Staat, in: Alt-vater et al. (Hrsg.), 65-84.

Bühl, Walter L. 1978: Transnationale Politik, Stuttgart.

Bühl, Walter L. 1994: Gesellschaftliche Grundlagen der deutschen Außenpolitik, in: Kaiser, Karl/Maull, Hanns W. (Hrsg.) 1994, 175-201.

Bull, Hedley 1977: The Anarchical Society, London.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) 1992: Umweltpolitik. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente, Bonn.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) 1993: Klimaschutz in Deutschland. Nationalbericht der Bundesrepublik Deutschland im Vorgriff auf Artikel 12 des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, Bonn.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) 1994: Klimaschutz in Deutschland. Erster Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, Bonn.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) 1999: Common Ground: A Special Report of Germany's Environment, Bonn.

Burton, John 1972: World Society, Cambridge.

Business Council for a Sustainable Future (Hrsg.) 1994: Business Council Case-Studies of Clean Energy Technology Deployment, Washington D.C.

Buzan, Barry 1993: From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School, in: International Organization, 47: 3, 327-352.

Buzan, Barry 1995: The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered, in: Booth, Ken/Smith, Steve (Hrsg.): International Relations Theory Today, University Park, 198-216.

Cahn, Matthew Alan 1995: Environmental Deceptions. The Tension Between Liberalism and Environmental Policymaking in the United States, Albany (NY).

Calließ, Jörg (Hrsg.) 1997: Barfuß auf diplomatischem Parkett. Die Nichtregierungsorganisationen in der Weltpolitik, Loeccumer Protokolle 9/97.

Campbell, David 1990: Global inscription: How Foreign Policy Constitutes the United States, in: Alternatives, XV, 263-286.

Cavender, Jeannine/Jäger, Jill 1993: The History of Germany's Response to Climate Change, in: International Environmental Affairs, 5: 1, 3-18.

CBI 1994: Environmental Costs. The Effects of Competitiveness of the Environment, Health and Safety, London.

CBI 1997: An Agenda for Action. A CBI Policy Statement on Climate Change, in: Climate Change Brief, March 1997, 1-2.

CBI 1999: Presse Release: UK Emission Trading Could Start in April 2001, London (www.cbi.org/uk).

Chayes, Abram/Chayes, Antonia H. 1993: On Compliance, in: International Organization, 47: 2, 175-205.

Claudius, Thomas/Stepan, Franz 1977: Amnesty International. Portrait einer Organisation, 2. Auflage, München/Wien.

Climate Action Network (Hrsg.) 1994: International NGO Directory, Washington.

Climate Action Network - Central and Eastern Europe/Climate Network Europe (Hrsg.) 1995: Independent NGO Evaluations of National Plans for Climate Change Migration, Central and Eastern Europe, First Review.

Climate Action Network 1998: CAN Recommendations to Ministers at Cop 4 – Short Version, Buenos Aires.

Clinton, William J./Gore, Albert 1993: The Climate Change Action Plan, Washington.

Cohen, Joshua/Rodgers, Joel 1994: Solidarity, Democracy, Association, in: Streeck (Hrsg.), 160-171.

Collier, Ute 1997a: The EU and Climate Change Policy: The Struggle Over Policy Competences, in: Collier, Ute/Löfstedt, Ragnar E. (Hrsg.), 43-64.

Collier, Ute 1997b: `Windfall` Emission Reductions in the UK, in: Collier, Ute/Löfstedt, Ragnar E. (Hrsg.), 87-107.

Collier, Ute/Löfstedt, Ragnar E. (Hrsg.) 1997: Cases in Climate Change Policy: Political Reality in the European Union, London.

Conca, Ken 1996: Greening the UN: Environmental Organisations and the UN System, in: Weiss, Thomas G./Gardenker, Leon (Hrsg.): NGOs, the UN, & Global Governance, Boulder/London, 103-120.

Cooper, Richard N. 1998: Towards a Real Global Warming Treaty, in: Foreign Affairs, 77: 2, 66-79.

Cooper, Richard N. 1992: United States Policy Towards the Global Environment, in: Hurrell, Andrew/Kingsbury, Benedict, 290-312.

Cope, Stephen/Atkinson, Rob 1994: The Structures of Governance in Britain, in: Savage, Stephen P./Atkinson, Rob/Robins, Lynton (Hrsg.) 1994, 15-30.

Crepaz, Markus M.L. 1994: From Semisovereignty to Sovereignty. The Decline of Corporatism and Rise of Parliament in Austria, in: Comparative Politics, 27:1, 45-65.

Crepaz, Markus M.L. 1992: Corporatism in Decline? An Empirical Analysis of the Impact of Corporatism on Macroeconomic Performance and Industrial Disputes in 18 Industrialized Democracies, in: Comparative Political Studies, 25:2, 139-168.

Cutajar, Michael Zammit 1999: Talks to Built a Global Consensus for Post-2000 Action on Climate Change, in: BMU (Hrsg.), 3.

Czada, Roland M./Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.) 1991: Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality, Frankfurt a.M./Boulder.

Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) 1993: Verhandlungsdemokratie - Interessenvermittlung - Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehbruch, Opladen.

Czada, Roland 1994: Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung, in: Streeck (Hrsg.) Staat und Verbände, Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift Nr. 25, Opladen, 37-64.

Czempel, Ernst Otto 1979: Amerikanische Außenpolitik, Stuttgart.

Czempel, Ernst Otto 1981: Internationale Politik. Ein Konfliktmodell, Paderborn.

Czempel, Ernst Otto 1991: Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, München.

Czempel, Ernst-Otto 1993: Die neue Souveränität - ein Anachronismus? Regieren zwischen nationaler Souveränität, europäischer Integration und weltweiten Verflechtungen, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik 5, Souveränität, Integration, Interdependenz: staatliches Handeln in der Außen- und Europapolitik, Opladen, 145-158.

Czempel, Ernst-Otto 1994: Vergesellschaftete Außenpolitik, in: Merkur 48: 1, 1-14.

Czempel, Ernst-Otto 1996: Kants Theorem. Oder: Warum sind die Demokratien (noch immer) nicht friedlich? in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 3: 1, 79-101.

Dahrendorf, Ralf 1994: Die Zukunft des Nationalstaats, in: Merkur 48: 9/10, 751-761.

Dalton, Russell J./Kuechler, Manfred (Hrsg.) 1990: Challenging the Political Order. New Social and Political Movements in Western Democracies, New York.

Department of Environment, Transport and the Regions 1994: Climate Change. The UK Programme. United Kingdom's Report under the Framework Convention on Climate Change, London.

Department of Environment, Transport and the Regions 1997: Climate Change. The UK Programme. United Kingdom's Second Report under the Framework Convention on Climate Change, London.

Department of Environment, Transport and the Regions 1998: UK Climate Change Programme - a Consultation Paper, Published 26 October 1998, London.

Detting, Warnfried 1976: Macht der Verbände - Ohnmacht der Demokratie, in: ders. (Hrsg.): Macht der Verbände - Ohnmacht der Demokratie, München, 7-30.

Deutsch, Karl W. 1980: Functions and Transformations of the State: Notes Toward a General Theory, IIVG Papers No. PRE 80-119, Berlin.

Deutscher Bundestag 1990a: Schutz der Erde. Eine Bestandsaufnahme mit Vorschlägen zu einer neuen Klimapolitik, Dritter Bericht der Enquete-Kommission des 11. Deutschen Bundestages "Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre", Band 1, Bonn.

Deutscher Bundestag 1990b: Schutz der Erde. Eine Bestandsaufnahme mit Vorschlägen zu einer neuen Klimapolitik, Dritter Bericht der Enquete-Kommission des 11. Deutschen Bundestages "Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre", Band 2, Bonn.

Deutscher Bundestag 1992: Klimaänderung gefährdet globale Entwicklung, Bericht der Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" des Deutschen Bundestages (Hrsg.) 1992, Bonn.

Dorsey, Ellen 1993: Expanding the Foreign Policy Discourse: Transnational Social Movements and the Globalization of Citizenship, in: Skidmore, David/Hudson, Valerie M. (Hrsg.) 1993, 237-266.

Downes, David 1996: Neo-Corporatism and Environmental Policy, in: Australian Journal of Political Science, 31: 2, 175-190.

Dreyhaupt, Franz Joseph et al. (Hrsg.) 1992: Umwelt Handwörterbuch. Umweltmanagement in der Praxis für Führungskräfte in Wirtschaft, Politik und Verwaltung. Berlin/Bonn/Regensburg.

Drucker, Henry (Hrsg.) 1990: Developments in British Politics 3, Basingstoke u.a.

Dunn, Seth S. 1996: The Geneva Conference: Implications for U.N. Framework Convention on Climate Change, in: International Environmental Reporter, October 2, 1996, 906-910.

Easton, David 1965: A Systems Analysis of Political Life, New York.

Efinger, Manfred/Rittberger, Volker/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael 1990: Internationale Regime und Internationale Politik, in: Rittberger, Volker (Hrsg.) 1990, 263-287.

Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des deutschen Bundestages (Hrsg.) 1992: Klimaänderung gefährdet globale Entwicklung, Bonn.

Environmental Protection Agency 1996: Global Climate Change: U.S. Government Public Information Packet, Washington.

Eschenburg, Theodor 1963: Herrschaft der Verbände, 2. Auflage, Stuttgart.

Esty, Daniel C. 1994: Greening the Gatt. Trade, Environment, and the Future, Washington D.C.

Evans, Peter/Rüschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (Hrsg.) 1985: Bringing the State Back in, Cambridge.

Evans, Peter B./Jacobson, Harold K./Putnam, Robert D. (Hrsg.) 1993: Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics, Berkeley.

Faber, Mient Jan 1998: Non-Governmental Organisations and Civil society, in: Calließ, Jörg (Hrsg.), 301-307.

Falter, Jürgen/Fenner, Christian/Greven, Michael Th. (Hrsg.) 1984: Politische Willensbildung und Interessenvermittlung, Opladen.

FCCC/IDR.1/DEU: Report on the In-Depth Review of the National Communication of Germany, 21 July 1997, Bonn.

FCCC/IDR.1/GBR: Report on the In-Depth Review of the National of the United Kingdom, 24 February 1997, Bonn.

FCCC/IDR.1/NLD: Report on the In-Depth Review of the National Communication of the Netherlands, 31 July 1996, Bonn.

FCCC/IDR.1/USA: Report on the In-Depth Review of the National Communication of the United States of America, 26 February 1996, Bonn.

FCCC/CP/1995/7/Add.1: Report of the Conference of the Parties on its First Session, held at Geneva from 28 March to 7 April 1995, Addendum, Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its Second Session, Addendum, Geneva.

FCCC/CP/1996/15/Add.1: Report of the Conference of the Parties on its Second Session, held at Geneva from 8 to 19 July 1996, Part Two: Action Taken by the Conference of the Parties at its Second Session, Addendum, Geneva.

FCCC/CP/1999/6/Add.1 Report of the Conference of the Parties on its Fifth Session Part Two: Action Taken by the Conference of the Parties at its Fifth Session held at Bonn from 25 October to 5 November 1999, Addendum, Bonn.

Feick, Jürgen/Jann, Werner 1988: "Nations Matter" - Vom Ekklektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung, in: Schmidt, Manfred G. 1988 (Hrsg.), 196-220.

Feldman, David L./Wilt, Catherine A. 1996: Evaluating the implementation of level-state global climate change programs, in: Journal of Environment and Development, 5: 1, 46-72.

Fermann, Gunnar 1997a (Hrsg.): International Politics of Climate Change. Key Issues and Critical Actors, Oslo et al.

Fermann, Gunnar 1997b: Political Leadership and Climate Change: The Prospects of Germany, Japan and the United States, in: ders. (Hrsg.), 341-405.

Fiorino, Daniel J. 1995: Making Environmental Policy, Berkeley/Los Angeles/London.

Flannery, Brian P. 1991: Climate Change: Science and Environmental Impacts, in: International Petroleum Industry Environmental Conservation Association (Hrsg.): Global Climate Change: A Petroleum Industry Perspective, London, 1-22.

Fischer, Wolfgang 1992: Klimaschutz und internationale Politik. Die Konferenz von Rio zwischen globaler Verantwortung und nationalen Interessen, Aachen.

Foljanty-Jost, Gesine (Hrsg.) 1996: Ökologische Strategien Deutschland - Japan. Umweltverträgliches Wirtschaften im Vergleich, Opladen.

Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996: Weltgesellschaft - Identifizierung eines „Phantoms“, in: Politische Vierteljahresschrift, 37:1, 5-26.

Friedrichs, Jürgen 1997: Globalisierung - Begriff und grundlegende Annahmen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 33/34, 3-10.

Gadamer, Hans-Georg 1965: Wahrheit und Methode, 2. Auflage, Tübingen.

Gantzel, Klaus Jürgen 1996: Trends der globalen Entwicklung: Gefährdungen und Chancen in der Weltgesellschaft, in: Haedrich, Martina/Ruf, Werner (Hrsg.) Globale Krisen und europäische Verantwortung - Visionen für das 21. Jahrhundert, Baden-Baden, 13-23.

Garner, Robert 1996: Environmental Politics, Hertfordshire.

Garrett, Geoffrey/Lange, Peter 1996: Internationalization, Institutions and Political Change, in: Keohane, Robert O./Milner, Helen V. (Hrsg.), 48-75.

Gärtner, Heinz 1993: Neue Theorien der internationalen Politik im Widerstreit, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 22: 2, 125-139.

Geldsetzer, Lutz 1992: Hermeneutik, in: Seiffert, Helmut/Radnitzky, Gerard (Hrsg.): Handlexikon zur Wissenschaftstheorie, München, 127-139.

Genscher, Hans-Dietrich (Hrsg.): Nach vorn gedacht. Bonn.

Gladdish, Ken 1991: Governing From the Center. Politics and Policy-making in the Netherlands, DeKalb.

Glagow, Manfred 1992: Die Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt. Band 1: Grundprobleme - Theorien - Strategien, 3. Auflage, Bonn, 304-326.

Glatzer, Wolfgang (Hrsg.) 1991: 25. Deutscher Soziologentag 1990. Die Modernisierung moderner Gesellschaften.

Gleditsch, Nils Petter/Sverdrup, Bjorn Otto 1995: Democracy and the Environment, Paper Presented to the 36th Annual Conference of the International Studies Association, Chicago, IL, 21-25 February 1995.

Göhler, Gerhard (Hrsg.) 1995a: Macht der Öffentlichkeit - Öffentlichkeit der Macht, Baden-Baden.

Göhler, Gerhard 1995b: Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.) 1995a, 19-46.

Görlitz, Axel 1983: Politikwissenschaftliche Propädeutik, 2. Auflage, Opladen.

Goldstein, Judith/Keohane, Robert O. (Hrsg.) 1993: Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change, Ithaca/London.

Gordenker, Leon/Weiss, Thomas G. (Hrsg.) 1996: NGOs, the United Nations, and Global Governance, Boulder/London.

Gore, Albert G. 1992: Wege zum Gleichgewicht. Ein Marshallplan für die Erde, Frankfurt/a.M.

Gourevitch, Peter 1978: The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics, in: International Organization 32: 4, 881-912.

Gourevitch, Peter 1986: Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crisis, Ithaca/N.Y.

Grande, Edgar 1993: Die neue Architektur des Staates. Aufbau und Transformation nationalstaatlicher Handlungskapazität - untersucht am Beispiel der Forschungs- und Technologiepolitik, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), 51-71.

Grande, Edgar 1997: Abschied vom Nationalstaat? Entwicklungslinien moderner Staatlichkeit in Europa, Arbeitspapier des Lehrstuhls für politische Wissenschaft der TU München No. 1, München.

Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Modernisierung des Staates? Baden-Baden.

Grande, Edgar/Eberlein, Burkhard 1997: "Modernisierung des Staates?" - Zur Einführung, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.), 9-19.

Grant, Jordan/Schubert, Klaus 1992: A Preliminary Ordering of Policy Network Labels, in: European Journal of Political Research 21: 1-2, 7-27.

Greenpeace International 1997: Kyoto Protocol – Key Issues, Greenpeace Briefing Paper, Seventh Session Ad Hoc Group on the Berlin Mandate, Bonn, 31 July – 7 August 1997.

Greven, Michael Th. (Hrsg.) 1998: Demokratie - eine Kultur des Westens? DVPW-Kongreßband (1997), Opladen.

Grieco, Joseph M. 1993a: Cooperation among Nations. Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade, Ithaca/London.

Grieco, Joseph M. 1993b: Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism, in Baldwin, David A. (Hrsg.), 116-142.

Grimm, Dieter (Hrsg.) 1994: Staatsaufgaben, Baden-Baden.

Grubb, Michael (Hrsg.) 1991a: Energy Policies and the Greenhouse Effect. Volume Two: Country Studies and Technical Options, Aldershot/Brookfield.

Grubb, Michael 1991b: Greenhouse Responses in the United Kingdom and European Community: Will Britannia Waive the Rules?, in: Grubb, Michael (Hrsg.), 185-323.

Grubb, Michael u.a. 1991: Energy Policies and the Greenhouse Effect. A Study of National Differences, in: Energy Policy, Vol. 19, December 1991, 911-919.

Grubb, Michael 1995: Seeking Fair Weather: Ethics and the International Debate on Climate Change, in: International Affairs, 71: 3, 463-496.

Haas, Peter M. 1989: Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control, in: International Organization, 43: 3, 377-403.

Haas, Peter M. 1995: Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Co-Operation, in: Rittberger, Volker (Hrsg.), 202-222.

Haas, Peter M./McCabe, David 1996: International Institutions and Social Learning in the Management of Global Environmental Risks. Paper presented at the 37th Annual Convention of the International Studies Association, 16-20 April 1996, San Diego, California.

Habermas, Jürgen 1969: Gegen einen positivistisch halbierten Rationalismus, in: Adorno, Theodor W./Albert, Hans, Dahrendorf, Ralf/Habermas, Jürgen/Pilot, Helmut/Popper, Karl R. (Hrsg.): Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie, Neuwied/Berlin, 235-263.

Hagan, Joe D. 1995: Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy, in: Neack, Laura/Hey, Jeane/Haney, Patrick J. (Hrsg.), 117-143.

Hahn, Robert W./Stavins, Robert N. 1999: What has Kyoto Wrought? The Real Architecture of International Tradeable Permit Markets, February 25, 1999.

Hanf, Kenneth/O'Toole, L.J. 1992: Revisiting Old Friends: Networks, Implementation Structures and the Management of Inter-organizational Relations, in: European Journal of Political Research 21: 1-2, 163-180.

Hanf, Kenneth 1978: Introduction, in: Kenneth, Hanf/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Interorganizational Policy-Making, London/Beverly Hills, 1-15.

Hardin, Garrett 1968: The Tragedy of the Commons, in: Science 162, 1243-1248.

Hartenstein, Liesel 1996: Warum der Erdgipfel von Rio folgenlos blieb - Wege für eine Überlebensstrategie, in: Brauch, Hans Günther (Hrsg.), 225-234.

Haufler, Virginia 1995: Crossing the Boundary Between Public and Private: International Regimes and Non-State Actors, in: Rittberger, Volker (Hrsg.), 94-111.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 1970: Grundlinien der Philosophie des Rechts (1831), Werksausgabe, Frankfurt.

Heinelt, Hubert 1996: Die Transformation der Demokratie in der EU. Erweiterte Fassung eines Vortragsmanuskriptes für die Tagung "Eine gute Ordnung

für die EU? Analytische und normative Perspektiven" des Arbeitskreises Integrationsforschung der DVPW am 1./2. November 1996 in Mannheim.

Herder-Dorneich, Philipp 1995: Entwicklungspolitik als Ordnungspolitik, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 36: 5/6, 137-139.

Héritier, Adrienne 1993a (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift Nr. 24, Opladen.

Héritier, Adrienne 1993b: Policy Analyse. Elemente der Kritik und Neuorientierung, in: dies. (Hrsg.) 1993a, 10-36.

Herz, John H. 1974: Staatenwelt und Weltpolitik, Hamburg.

Hesse, Joachim/Benz, Arthur 1990: Die Modernisierung der Staatsorganisationen: Institutionen im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.

Hey, Christian/Brendle, Uwe 1994: Umweltverbände und EG. Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen, Opladen.

Hirst, Paul/Thompson, Grahame 1996: Globalisation in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance, Cambridge.

Hobson, John A. 1968: Der Imperialismus, Köln.

Hojnacki, Marie 1997: Interest Groups' Decisions to Join Alliances or Work Alone, in: American Journal of Political Science, 41:1, 61-87.

Holzapfel, Christian 1998: Strahlungsbilanz und Klimamodelle, in: Borsch/Hake (Hrsg.), 42-70.

Huber, Michel 1997: Leadership and Unification: Climate Change Policies in Germany, in: Collier, Ute/Löfstedt, Ragnar E. (Hrsg.), 65-86.

Hübner, Emil 1991: Das politische System der USA. Eine Einführung, 2. Auflage, München.

Hudson, Valerie M./Sims, Susan, M./Thomas, John C. 1993: The Domestic Political Context of Foreign Policy-making, in: Skidmore, David/Hudson, Valerie (Hrsg.) 49-101.

Hukkinen, Janne 1995: Corporatism as an Impediment to Ecological Sustainability: The Case of Finnish Waste Management, in: Ecological Economics, 15:1, 59-75.

Hurrell, Andrew/Kingsbury, Benedict (Hrsg.) 1992: The International Politics of the Environment. Actors, Interests, Institutions, Oxford.

IEA/OECD 1992: Climate Change Policy Initiatives, Paris.

IEA/OECD 1994: Climate Change Policy Initiatives, 1994 Update, Volume 1: OECD Countries, Paris.

ICSU/UNEP/WMO 1986: International Conference on the Assessment of the Role of Carbon Dioxide and other Greenhouse Gases in Climate Variations and Associated Impacts, Report, Villach 9.-14. Oktober 1985, WMO-Papers No. 661, Genf.

INC-Dokument A/AC.237/Misc.1/Add.1: Set of Informal Papers Provided by Delegations, related to Preparation of a Framework Convention on Climate Change, Addendum, Second Session, 19-28 Juni 1991, Geneva.

INC-Dokument A/AC.237/Misc.1/Add.9: Set of Informal Papers Provided by Delegations, related to Preparation of a Framework Convention on Climate Change, Addendum 9, Second Session, 19-28 Juni 1991, Geneva.

INC-Dokument A/AC.237/CRP.1/Rev.1 and Add. 1-8: Working Papers by the Chairman, Geneva.

INC/FCCC/None No. 37: Symposium on Climate Change and the Future of Small Island States and Low-Lying Coastal Developing Countries, held on 14. February 1992 at United Nations Headquarters, 27. Februar 1992.

INC/FCCC/None No. 40: Kuala Lumpur Declaration on Environment and Development, 1. May 1992.

INC/FCCC A/AC.237/18 (Part II)/Add.1: Report of the Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change on the Work of the Second Part of its Fifth Session, held at New York, 30 April – 9

May 1992, Annex 1 to the Report of the Committee: United Nations Framework Convention on Climate Change.

INC-Dokument FCCC/AGBM/1997/8/Add.1: Ad Hoc Group on the Berlin Mandate, Report of the Ad Hoc Group on the Berlin Mandate on the Work of the Second Part of its Eight Session, Kyoto, 30 November 1997.

INC-Dokument FCCC/CP/1997/L.7/Add.1: Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Conference of the Parties, Third Session, 1-10 December 1997, Agenda item 5, Kyoto.

Inglehart, Ronald 1989: Kultureller Umbruch. Wertewandel in der westlichen Welt, Frankfurt/New York.

IPCC 1990: IPCC First Assessment Report, Genf.

IPCC 1992: The Supplementary Report to the IPCC Scientific Assessment, Cambridge.

IPCC 1996: IPCC Second Assessment Report, Cambridge.

Jäger, Jill/Bares, Jeannine Cavender/Ell, Renate 1994: Vom Treibhauseffekt zur Klimakatastrophe: Eine Chronologie der Klimadebatte in Deutschland, in: Jahrbuch Ökologie 1994, München/Hamburg, 252-262.

Jäger, Jill/O'Riordan, Tim 1996: The History of Climate Change Science and Politics, in: O'Riordan, Tim/Jäger, Jill (Hrsg.), 1-31.

Jänicke, Martin 1987: Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München/Zürich.

Jänicke, Martin/Mönch, Harald 1988: Ökologischer und wirtschaftlicher Wandel im Industrieländervergleich. Eine explorative Studie über Modernisierungskapazitäten, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), 389-405.

Jänicke, Martin 1993a: Vom Staatsversagen zur politischen Modernisierung? Ein System aus Verlegenheit sucht seine Form, in: Böhret, Claus/Wewer, Göttrick (Hrsg.) 1993, 63-77.

Jänicke, Martin 1993b: Ökologische und politische Modernisierung in entwickelten Industrienationen, in: Prittwitz, Volker v. (Hrsg.) 1993: Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen, 15-30.

Jänicke, Martin (Hrsg.) 1996: Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen, Berlin.

Jänicke, Martin 1997: The Political System's Capacity for Environmental Policy, in: Jänicke, Martin/Weidner, Helmut (Hrsg.), 1-24.

Jänicke, Martin/Weidner Helmut (Hrsg.) 1995: Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Cases, Berlin.

Jänicke, Martin/Weidner Helmut (Hrsg.) 1997a: National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building, Berlin.

Jänicke, Martin/Weidner Helmut 1997b: Germany, in: dies. (Hrsg.) 1997a, 133-155.

Jänicke, Martin/Weidner Helmut 1997c: Summary: Global Environmental Policy Learning, in: dies. (Hrsg.), 299-313.

Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.) 1995: Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven, Marburg.

Jordan, Grant/Schubert, Klaus 1992: A Preliminary Ordering of Policy Network Labels. in: European Journal of Political Research, 21: 1-2, 7-27.

Jürgens, Helge 1996: Die Institutionalisierung von Umweltpolitik im internationalen Vergleich, in: Jänicke (Hrsg.), 59-111.

Junne, Gerd 1990: Theorien über Konflikte und Kooperation zwischen kapitalistischen Industrieländern, in: Rittberger, Volker (Hrsg.), 353-371.

Kaiser, Karl 1969 Transnationale Politik, in: Czempiel, Erst-Otto (Hrsg.): Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik, Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift Nr. 26, Opladen, 80-109.

Kane, Hal/Starke, Linda 1992: Time for Change, Washington D.C.

Katzenstein, Peter J. 1976: International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, in: International Organization 30: 1, 1-49.

Katzenstein, Peter J. (Hrsg.) 1978: Between Power and Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, Madison/London.

Katzenstein, Peter J. 1984: Corporatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry, Ithaca.

Katzenstein, Peter J. 1985: Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe, Ithaca/London.

Katzenstein, Peter J. 1990: Analyzing Change in International Politics: the New Institutionalism and the Interpretive Approach. Max Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 90/10.

Kaufmann, Franz-Xaver 1994: Diskurse über Staatsaufgaben, in: Grimm, Dieter (Hrsg.) 1994, 15-41.

Kavannagh, Denis 1996: British Politics. Continuities and Change, Oxford.

Keck, Otto 1991: Der neue Institutionalismus in der Theorie der Internationalen Politik, in: Politische Vierteljahresschrift, 32 : 4, 635-653.

Kehr, Eckart 1970: Der Primat der Innenpolitik. Gesammelte Aufsätze zur preußisch-deutschen Sozialgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert, 2. Auflage, Berlin.

Kenis, Patrick/Schneider, Volker 1989: Policy Networks as an Analytical Tool for Policy Analysis, Paper for Conference at Max Planck-Institut, 4.-5.12.1989, Köln.

Kenis, Patrick/Schneider, Volker 1991: Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.), Frankfurt a.M./Boulder, 25-59.

Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. (Hrsg.) 1970: Transnational Relations and World Politics, Harvard.

Keohane, Robert O. 1984: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton.

Keohane, Robert O. 1989: *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Boulder u.a.

Kern, Kristine/Bratzel, Stefan 1996: *Umweltpolitischer Erfolg im internationalen Vergleich: Zum Stand der Forschung*, in: Jänicke, Martin (Hrsg.), 29-58.

Kielmansegg, Peter Graf 1979: *Organisierte Interessen als „Gegenregierung“?*, in: Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich (Hrsg.): *Regierbarkeit. Band 2*, Stuttgart, 139-176.

King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney 1994: *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton.

Kirstein, Werner 1998: *Das Klima der Erde und seine Änderungen in der Vergangenheit*, in: Borsch, Peter/Hake, Jürgen-Friedrich (Hrsg.), 13-41.

Kirstein, Werner/Schleser, Gerhard H. 1992: *Klimaveränderungen und Treibhauseffekt*, in Borsch, Peter/Wiedemann, P.M. (Hrsg.) 1992: *Was wird aus unserem Klima. Fakten, Analysen & Perspektiven*, Bonn: 13-55.

Klawitter, Jörg 1992: *Staatstheorie als Steuerungstheorie?*, in: Bußhoff (Hrsg.): *Politische Steuerung*, Baden-Baden, 189-211.

Kleinfeld, Ralf/Luthardt, Wolfgang (Hrsg.) 1993: *Westliche Demokratien und Interessenvermittlung. Zur aktuellen Entwicklung nationaler Parteien- und Verbändesysteme*, Marburg.

Kleinsteuber, Hans J. 1991: *Öffentliche Meinung*, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*, München, 414-416.

KLIMAFORUM '95 (Hrsg.) 1995: *Klimagipfel '95: Das Zeichen zum Umsteuern. Aktivitäten der Nichtregierungsorganisationen zur UN-Klimakonferenz*, 28. März-7. April 1995, Berlin.

Koch, Roland 1997: *The Relations of UN-Agencies and Non Governmental Organizations in Cross-Border Humanitarian Assistance. Working Paper No. 3*. Technische Universität München, Lehrstuhl für Politische Wissenschaft.

Kohler-Koch, Beate 1993: Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: Böhret, Jan/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen, 109-141.

Kohler-Koch, Beate 1994: Interdependenz-Analyse, in: Boeckh, Andreas: Internationale Beziehungen, Band 6 der Reihe Lexikon der Politik, herausgegeben von Dieter Nohlen, 221-225.

Kooiman, Jan (Hrsg.) 1993a: Modern Governance. New Government - Society Interactions, London et al.

Kooiman, Jan 1993b: Social-Political Governance: Introduction, in: Kooiman (Hrsg) 1993b, 1-8.

Korte, Karl-Rudolf 1993: Das Dilemma des Nationalstaates in Westeuropa: zur Identitätsproblematik der europäischen Integration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Band 14, 21-28.

Krasner, Stephen D. 1978: Defending the National Interest. Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy, Princeton.

Krasner, Stephen D. (Hrsg.) 1983a: International Regimes, Ithaca/New York.

Krasner, Stephen D. 1983b: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: Krasner, Stephen D. (Hrsg.): 1983a, 1-21.

Kratochwil, Friedrich 1995: Was wissen wir über den Wandel der Beziehungen zwischen Staat, Markt und Gesellschaft? in: Welt Trends, Nr. 7, 114-132.

Kriesi, Hanspeter/Koopmans, Ruud/Duyvendak, Jan Willem/Giugni, Marco G. 1992: New Social Movements and Political Opportunities in Western Europe, in: European Journal of Political Research 22: 1, 219-244.

Krippendorff, Ekkehart 1963: Ist Außenpolitik Außenpolitik?, in: Politische Vierteljahresschrift, 4: 3, 243-266.

Laumann, Edward O. et al. 1991: Organizations in Political Action: Representing Interests in National Policy Making, in: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.) 1991, 63-95.

Lehmbruch, Gerhard 1982: Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective, in: Lehmbruch, Gerhard/Schmitter, Philippe C. (Hrsg.), 1-28.

Lehmbruch, Gerhard 1996: Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie, in: Politische Vierteljahresschrift, 37:4, 735-751.

Lehmbruch, Gerhard/Schmitter, Philippe C. (Hrsg.) 1982: Patterns of Corporatist Policy-Making, London.

Lehmbruch, Gerhard et al. 1988: Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischen Strukturwechsels im internationalen Vergleich, in Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), 251-283.

Lenin, Vladimir I. 1972: Der Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus, Werke Band 22, Berlin.

Lenschow, Andrea 1996a: Der umweltpolitische Entscheidungsprozeß in der Europäischen Union am Beispiel der Klimapolitik, in: Brauch (Hrsg.), 89-104.

Lenschow, Andrea 1996b: Modernizing Environmental Governance in Europe? Paper prepared for the 24th European Consortium of Political Research, joint session of workshops in Oslo, 29 March - 3 April 1996.

Lester, James P. (Hrsg.) 1995: Environmental Politics & Policy. Theories and Evidence, 2. Auflage, Durham/London.

Lewin, Leif 1994: The Rise and Decline of Corporatism: The Case of Sweden, in: European Journal of Political Research 26: 1-2, 59-79.

Liefferink, Duncan 1997: The Netherlands: A Net Exporter of Environmental Policy, in: Andersen, Mikael Skou/Liefferink, Duncan (Hrsg.), 210-250.

Lijphart, Arend/Crepaz, Markus L. 1991: Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages, in: British Journal of Political Science 21, 235-256.

Lipschutz, Ronnie D./Conca, Ken (Hrsg.) 1993: The State and Social Power in Global Environmental Politics, New York.

List, Martin 1992: Weltgesellschaft, Staatengemeinschaft und umfassende Sicherheit im Rahmen ökologischer Verträglichkeit, polis Nr. 21/1992, Hagen.

Litfin, Karen T. 1993: Ecoregimes: Playing Tug of War with the Nation-State, in: Lipschutz, Ronnie D./Conca, Ken (Hrsg.), 94-117.

Loske, Reinhard 1996: Klimapolitik. Im Spannungsfeld von Kurzzeitinteressen und Langzeiterfordernissen, Marburg.

Luhmann, Niklas 1990: Ökologische Kommunikation, 3. Auflage, Opladen.

Luthardt, Wolfgang 1997: Probleme und Perspektiven direkter Demokratie in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 14, 13-22.

Mahnkopf, Birgit 1998: Probleme der Demokratie unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung und ökologischer Restriktionen, in: Greven, Michael Th. (Hrsg.), 55-80.

Malnes, Raino 1995: „Leader“ and „Entrepreneur“ in International Negotiations: A Conceptual Analysis, in: European Journal of International Relations, 1:1, 87-112.

Mann, Dean E. 1991: Environmental Learning in a Decentralized Political World, in: Journal of International Affairs, 44: 2, 301-337.

Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.) 1991: Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt/a.M.

Marsh, David/Rhodes, R.A.W. (Hrsg.) 1992: Policy Networks in British Government, Oxford.

Martens, Jens 1993: Dabeisein ist noch nicht alles. Die NGOs in den Vereinten Nationen: Akteure, Kritiker, Nutznießer, in: Vereinte Nationen 5/93, 168-171.

Martens, Jens 1997: Abstieg vom Erdgipfel. Fünf Jahre nach Rio: 19. UN-Sondergeneralversammlung mit ernüchternder Bilanz, in: Vereinte Nationen, 4/97, 137-142.

Mayer-Tasch, Peter Cornelius 1987: Die verseuchte Landkarte. Das grenzenlose Versagen der internationalen Umweltpolitik, München.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1973: Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München.

Mayntz, Renate 1992: Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken, in: Journal für Sozialforschung, 32, 19-32.

Mayntz, Renate 1993a: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.) 1993, 39-56.

Mayntz, Renate 1993b: Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm, in: Kooiman, Jan (Hrsg.), 9-20.

Mayntz, Renate 1995: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: von Beyme, Klaus/Offe, Claus (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift Nr. 26, Opladen, 148-168.

Mayntz, Renate 1997: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt/New York.

McKay, David 1993: American Politics & Society, 3. Auflage, Oxford/Cambridge.

Menzel, Ulrich 1992: 40 Jahre Entwicklungsstrategie = 40 Jahre Wachstumsstrategie, in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.), 131-155.

Messner, Dirk 1994: Fallstricke und Grenzen der Netzwerksteuerung, in: Prokla 24: 4, 563-596.

Messner, Dirk 1995: Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung, Köln.

Messner, Dirk/Nuscheler, Franz 1996: Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 2, Bonn.

Mewes, Horst 1986: Einführung in das politische System der USA, Heidelberg.

Meyer-Abich, Klaus M. 1993: Winners and Losers in Climate Change, in: Sachs, Wolfgang (Hrsg.), 68-87.

Michaelowa, Axel 1995: Internationale Kompensation: Eine Chance für den Klimaschutz, in: Wirtschaftsdienst, 1995/5, 259-266.

Milbrath, Lester W. 1967: Interest Groups and Foreign Policy, in: Rosenau, James N. (Hrsg.), 229-251.

Milner, Helen 1992: International Theories of Cooperation among Nations, in: World Politics, 44: 3, 466-496.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 1992: Niederländische Umweltpolitik, Den Haag.

Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment 1994: The Netherlands' Memorandum on Climate Change, CCD Paper 13, The Hague.

Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment 1996: National Environmental Policy Plan 2, The Summary, The Hague.

Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment 1998: National Environmental Policy Plan 3, The Summary, The Hague.

Mintzer, Irving M./Leonard, J. Amber (Hrsg.) 1993: Negotiating Climate Change: The Inside Story of the Rio Convention, Cambridge.

Missbach, Andreas 1999: Das Klima zwischen Nord und Süd: Eine regulationstheoretische Untersuchung des Nord-Süd-Konflikts in der Klimapolitik der Vereinten Nationen, Münster.

Mitchell, C.R. 1984: World Society as Cobweb: States, Actors and Systemic Processes, in: Banks, Michael (Hrsg.), 59-77.

Möller, Christel 1994: Zur Problematik des Dialogs zwischen Umweltverbänden, Industrie und Politik, in: Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflanze, Heft 65, 101-107.

Moltke, Konrad v./Rahman/Atiq 1996: External Perspectives on Climate Change: A View from the United States and the Third World, in: O'Riordan, Tim/Jäger, Jill (Hrsg.), 330-345.

Mommsen, Wolfgang 1997: Imperialismustheorien. Ein Überblick über die neueren Imperialismusinterpretationen, Göttingen.

Moravcsik, Andrew 1993a: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies*, 31: 4, 473-524.

Moravcsik, Andrew 1993b: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining, in: Evans, Peter B./Jacobson, Harold K./Putnam, Robert D. (Hrsg.), 3-42.

Moravcsik, Andrew 1996: Federalism and Peace: A Structural Liberal Perspective, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 3: 1, 123-132.

Moravcsik, Andrew 1997: Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, in: *International Organization*, 51: 4, 513-53.

Morgenthau, Hans J. 1948: *Politics Among Nations: The Struggle for Power, and Peace*, New York.

Müller, Harald/Risse-Kappen, Thomas 1990: Internationale Umwelt, gesellschaftliches Umfeld und außenpolitischer Prozeß in liberaldemokratischen Industrienationen, in: Rittberger, Volker (Hrsg.), 357-400.

Mutz, Reinhard 1978: *Sicherheitspolitik und demokratische Öffentlichkeit in der BRD*, München.

Neack, Laura 1995: Linking State Type with Foreign Policy Behavior, in: Neack, Laura/Hey, Jeanne A.K./Haney, Patrick J. (Hrsg.), 215-228.

Neack, Laura/Hey, Jeanne A.K./Haney, Patrick J. (Hrsg.) 1995: *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in its Second Generation*. Englewood Cliffs, New Jersey.

Neyer, Jürgen 1996: *Spiel ohne Grenzen. Weltwirtschaftliche Strukturveränderungen und das Ende des sozialen kompetenten Staates*, Marburg.

NGLS (United Nations Non-Governmental Liaison Service) 1998: UN Climate Change Convention: COP-3 Adopts Kyoto Protocol, E&D File, 3:16, Januar 1998.

Noack, Paul 1975: Öffentliche Meinung und Außenpolitik, in: Schwarz, Hans Peter (Hrsg.): Handbuch der deutschen Außenpolitik, München, 195-196.

Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt. Band 1: Grundprobleme - Theorien - Strategien, 3. Auflage, Bonn.

O'Riordan, Tim/Jäger, Jill (Hrsg.) 1996: Politics of Climate Change: A European Perspective, London/New York.

O'Riordan, Tim/Rowbowtham, Elizabeth J. 1996: Struggling for Credibility: The United Kingdom's Response, in: O'Riordan, Tim/Jäger, Jill (Hrsg.), 228-267.

Oberthür, Sebastian 1993: Politik im Treibhaus. Die Entstehung des internationalen Klimaschutzregimes, Berlin.

Oberthür, Sebastian/Ott, Herrmann 1995: Stand und Perspektiven der internationalen Klimapolitik, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 4/95, 399-415.

Ohmae, Kenichi 1992: Die neue Logik der Weltwirtschaft - Zukunftsstrategien internationaler Konzerne, Hamburg.

O'Mahony, Patrick 1996: Sustainable Development and Neo-Corporatism, Paper presented at the 24th Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, Oslo, 29 March to 3 April 1996.

Oneal, John R./Oneal Frances H./Maoz, Zeev, Russett, Bruce 1996: The Liberal Peace: Interdependence, Democracy, and International Conflict, 1950-85, in: Journal of Peace Research, 33: 1, 11-28.

Opitz, Peter J. (Hrsg.) 1990: Weltprobleme, Bonn.

Pappi, Franz Urban (Hrsg.) 1987: Methoden der Netzwerkanalyse, Oldenbourg.

Pappi, Franz Urban 1993: Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.) 1993, 84-94.

Paterson, Matthew/Grubb, Michael 1992: The International Politics of Climate Change, in: *International Affairs*, 68: 2, 293-310.

Peele, Gillian 1995: *Governing the UK*, 3. Auflage, Oxford/Cambridge.

Pehle, Heinrich 1991: Umweltpolitik in Schweden und Deutschland. Von den Gemeinsamkeiten unterschiedlicher Politiken, in: *Nordeuropa-Forum*, 1991:3, 17-22.

Perraton, Jonathan/Goldblatt, David/Held, David/McGrew, Anthony 1998: Die Globalisierung der Wirtschaft, in: Beck, Ulrich (Hrsg.) 1998a, 134-168.

Pieterse, Jan Nederveen 1998: Der Melange-Effekt. Globalisierung im Plural, in: Beck, Ulrich (Hrsg.) 1998b, 87-124.

Popper, Karl R. 1994: Wissenschaftslehre in entwicklungstheoretischer und in logischer Sicht, Rundfunkvortrag für den NDR am 7.3.1972, in: Popper, Karl R. (Hrsg.): *Alles Leben ist Problemlösen. Über Erkenntnis, Geschichte und Politik*, 15-45.

Porter, Brian 1991: Foreign Policy and the Domestic Factor, in: Narvari, Cornelia (Hrsg.) 1991, 61-84.

Powlick, Philip J./Katz, Andrew Z. 1998: Defining the American Public Opinion/Foreign Policy Nexus, in: *Mershon International Studies Review*, 42, 29-61.

Prätorius, Rainer 1997: Modernisierung des Staates? Oder das Gegenteil? Versuch, durch Thesen eine Diskussion zu provozieren, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.) 1997, 207-220.

Prittwitz, Volker v. 1984: *Umweltaußenpolitik: Grenzüberschreitende Luftverschmutzung in Europa*, Frankfurt/a.M.

Prittwitz, Volker v. 1990: *Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik*, Opladen.

Prittwitz, Volker v. 1993: Katastrophenparadox und Handlungskapazität. Theoretische Orientierung der Politikanalyse, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.) 1993, 328-356.

Prittwitz, Volker v./Wolf, Klaus Dieter 1993: Die Politik der globalen Güter, in: Prittwitz, Volker (Hrsg.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen, 193-218.

Pruckner, Gerald J. 1994: Umweltpolitik in den Vereinigten Staaten von Amerika, in: Bartel, Rainer/Hackl, Franz (Hrsg.): Einführung in die Umweltpolitik, München, 265-286.

Putnam, Robert D. 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games, in: International Organization 42: 3, 427-460.

Quennet-Thielen, Cornelia 1996: Stand der internationalen Klimaverhandlungen nach dem Klimagipfel in Berlin. in: Brauch, Hans Günther (Hrsg.) 1996, 75-86.

Raustiala, Kal 1997: States, NGOs, and International Environmental Institutions, in: International Studies Quarterly, Vol. 47, 719-740.

Rayner, Steve 1991: The Greenhouse Effect in the US: The Legacy of Energy Abundance, in: Grubb, Michael (Hrsg.), 234-279.

Reich, Robert 1993: Die neue Weltwirtschaft. Das Ende der nationalen Ökonomie, Berlin.

Rhodes, R.A.W./Marsh, David 1992: New Directions in the Study of Policy Networks, in: European Journal of Political Research 21: 1-2, 181-205.

Richter, Emanuel 1990: Weltgesellschaft und Weltgemeinschaft. Begriffsverwirrung und Klärungsversuche, in: Politische Vierteljahresschrift, 31: 2, 275-279.

Richter, Emanuel 1992: Der Zerfall der Welteinheit. Vernunft und Globalisierung in der Moderne, Frankfurt/a.M.

Risse-Kappen, Thomas 1991: Public Opinion, Domestic Structures, and Foreign Policy in Liberal Democracies, in: World Politics, Vol. 43, July, 479-512.

Risse-Kappen, Thomas 1994: Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War, in: International Organization, 48: 2, 185-214.

Risse-Kappen, Thomas 1994: Demokratischer Frieden? Unfriedliche Demokratien?, in: Krell, Gert/Müller, Harald (Hrsg.): Frieden und Konflikt in den internationalen Beziehungen, Frankfurt a.M./New York, 159-189.

Risse-Kappen, Thomas 1995: Bringing Transnational Relations Back in: Introduction, in: ders. (Hrsg.): Bringing Transnational Relations Back In. Non-State-Actors, Domestic Structures and International Institutions, Cambridge, MA, 3-33.

Rittberger, Volker 1990 (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift Nr. 21, Opladen.

Rittberger, Volker 1995 (Hrsg.): Regime Theory and International Relations, 2. Auflage (Paperback) Oxford.

Ritter, Ernst Hasso 1979: Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 104. Jhrg., 389-413.

Rosenau, James N. (Hrsg.) 1967: Domestic Sources of Foreign Policy, New York.

Rosenau, James N. (Hrsg.) 1969: International Politics and Foreign Policy – A Reader in Research and Theory, New York.

Rosenau, James N. 1992: Governance, Order and Change in World Politics, in: Rosenau, James N./Czempiel, Ernst Otto (Hrsg.), 1-29.

Rosenau, James N./Czempiel, Ernst Otto (Hrsg.) 1992: Governance Without Government, New York.

Rowlands, Ian H. 1995: The Politics of Global Atmospheric Change, Manchester & New York.

Ruloff, Dieter 1988. Weltstaat oder Staatenwelt. Über die Chancen globaler Zusammenarbeit, München.

Saad, Lydia 1992: Economy Still Top Concern: Education, Health Care Issues Gaining, in: The Gallup Poll Monthly, September 1992, 10-12.

Sachs, Wolfgang (Hrsg.) 1993: Global Ecology. A New Arena of Political Conflict. London/New Jersey.

Salisbury, Robert H. 1990: The Paradox of Interest Groups in Washington - More Groups, Less Clout, in: King, Anthony (Hrsg.) 1990, 203-229.

Saretzki, Thomas 1995: „Argueing“ oder „Bargaining“: Selbstbindung der Politik durch öffentliche Diskurse, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.) 1995, 277-311.

Savage, Stephen P./Atkinson, Rob/Robins, Lynton (Hrsg.) 1994: Public Policy in Britain, St. Martin.

Scharpf, Fritz W. 1977: Politischer Immobilismus und ökonomische Krise. Aufsätze zu politischen Restriktionen der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik, Königsstein im Taunus.

Scharpf, Fritz W. 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien politischer Steuerung, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), 61-87.

Scharpf, Fritz W. 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, Politische Vierteljahresschrift 32: 4, 621-634.

Scharpf, Fritz W. 1993: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in Czada/Schmidt (Hrsg.), 25-56.

Scharpf, Fritz W. 1997: Introduction: The Problem-Solving Capacity of Multi-Level Governance, in: Journal of European Public Policy, 4: 4, 520-538.

Schenkel, Walter 1997: Same Problems, Different Strategies? Domestic Actor Groups Dealing with Air Pollution and Climate Policies in the Netherlands and in Switzerland, Paper prepared for the 25th European Consortium of Political Research, Joint Sessions of Workshops in Bern, 27th February - 4th March 1997.

Schimank, Uwe/Glagow, Manfred 1984: Formen politischer Steuerung: Ektatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporatismus, in: Glagow, Manfred (Hrsg.) Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität, Bielefeld, 4-28.

Schmalz-Bruns, Rainer 1995: Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik, Baden-Baden.

Schmalz-Bruns, Rainer 1996: Demokratietheoretische Aspekte einer ökologischen Modernisierung der Politik, in: Feindt, Peter Henning et al. (Hrsg.): Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft, Bamberg, 37-64.

Schmidt, Hilmar 1993: Bedingungen und Restriktionen der Entstehung internationaler Umweltregime auf subsystemischer Ebene: Nationale Interessen an einer internationalen Klimakonvention, Magisterarbeit, Universität Stuttgart.

Schmidt, Hilmar 1996a: Problem-Solving in World Society. State Responses to Global Environmental Problems (World Society Research Group Working Paper No. 4), Darmstadt/Frankfurt.

Schmidt, Hilmar 1996b: Konfliktlinien der internationalen Klimapolitik. Das Klimaspiel und die USA als Spielverderber, in: Brauch, Hans-Günter (Hrsg.), 129-140.

Schmidt, Hilmar/Take, Ingo 1997: Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 43/97, 12-20.

Schmidt Hilmar 1998: Sustainable Societies and the Participation of Non-State Actors: Opportunities, Problems and Impossibilities, Paper prepared for the 26th ECPR Joint Session of Workshops, 22-25 March 1998, Warwick.

Schmidt, Manfred G. 1982: Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt a.M./New York.

Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) 1988: Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift Nr. 19, Opladen.

Schmidt, Manfred G. 1993: Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Heritier, Adirenne (Hrsg.) 1993, 371-393.

Schmidt, Manfred G. 1998: Das politische Leistungsprofil der Demokratien, in: Greven, Michael Th. (Hrsg.), 181-200.

Schmitt, Carl 1958: Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates, in: ders. (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Aufsätze, Berlin, 41-59.

Schmitter, Philippe C. 1981: Neokorporatismus: Überlegungen zur bisherigen Theorie und zur weiteren Praxis, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.), 62-79.

Schmitter, Philippe C. 1994: Interests, Associations and Intermediation in a Reformed Post-Liberal Democracy, in: Streeck (Hrsg.), 160-171.

Schönwiese, Christian-Dietrich 1996a: Naturwissenschaftliche Grundlagen: Klima und Treibhauseffekt, in: Brauch, Hans-Günter (Hrsg.), 3-20.

Schönwiese, Christian-Dietrich 1996b: Klimamodelle: Vorhersagen und Konsequenzen, in: Brauch, Hans-Günter (Hrsg.), 21-32.

Schubert, Klaus 1991: Politikfeldanalyse, Grundwissen Politik 6, Opladen.

Schütt-Wetschky, Eberhard 1997: Interessenverbände und Staat, Darmstadt.

Schumer, Sylvia 1996: Die Europäische Union als Akteur in der internationalen Umweltpolitik, in: Brauch, Hans-Günter (Hrsg.), 105-114.

Seidelmann, Reimund 1994: Außenpolitik, in: Boeckh, Andreas (Hrsg.): Internationale Beziehungen, 6, München, 42-49.

Senghaas, Dieter 1993: Global Governance: How Could it Be Conceived? In: Security Dialogue, 24: 3, 247-256.

Simonis, Udo E. 1992: Kooperation oder Konfrontation: Chancen einer globalen Klimapolitik, Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 16, 21-32.

Singer, David J. 1961: The Level-of-Analysis Problem in International Relations, in: Knorr, Karl/Verba, Sidney (Hrsg.): The International System: Theoretical Essays, Princeton, 77-92.

Singer, David J. 1969: The Global System and its Sub-Systems: A Developmental View, in: Rosenau, James N. (Hrsg.), 21-43.

Singer, David J. 1975: Das Problem der Analyseebene in den internationalen Beziehungen, in: Haftendorn, Helga (Hrsg.), 193-207.

Skidmore, David/Hudson, Valerie M. 1993: Establishing the Limits of State Autonomy. Contending Approaches to the Study of State-Society Relations

and Foreign Policy-Making, in: dies. (Hrsg.): *The Limits of State Autonomy. Societal Groups and Foreign Policy Formulation*, Boulder, 1-22.

Skjaereth, Jon Birger 1994: *The Climate Policy of the EC: Too Hot to Handle?* In: *Journal of Common Market Studies*, 32: 1, 25-45.

Smith, Michael 1992: *Modernization, Globalization and the Nation-State*, in: Mc Graw, Anthony G., et al. (Hrsg.): *Global Politics, Globalization and the Nation-State*, Cambridge, 253-268.

Smith, Martin J. 1993: *Pressure, Power and Policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*, Hertfordshire.

Snyder, Richard C./Bruck, H.W./Sapin, Burton 1969: *The Decision-Making Approach to the Study of International Politics*, in: Rosenau, James N. (Hrsg.), 199-206.

Soroos, Marvin S. 1994: *Global Change, Environmental Security, and the Prisoner's Dilemma*, in: *Journal of Peace Research*, 31: 3, 317-332.

Spangenberg, Joachim H. 1994: *Die Ökobilanz der Koalition*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 10, 1214-1226.

Spinner, Helmut F. 1982: *Ist der Kritische Rationalismus am Ende?*, Weinheim/Basel.

Stewart, Jenny 1992: *Corporatism, Pluralism and Political Learning: A Systems Approach*, in: *Journal of Public Policy*, 12:3, 243-255.

Strange, Susan 1983: *Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis*, in: Krasner, Stephen D. (Hrsg.), 337-354.

Streeck, Wolfgang 1994: *Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?* in: dies. (Hrsg.): *Staat und Verbände, Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift Nr. 25*, Opladen, 7-34.

Strübel, Michael 1992: *Internationale Umweltpolitik. Entwicklungen - Defizite - Aufgaben*, Opladen.

Subak, Susan 1996: *The Science and Politics of National Greenhouse Gas Inventories*, in: O'Riordan, Tim/Jäger, Jill (Hrsg.), 51-64.

Susskind, Lawrence E. 1994: Environmental Diplomacy. Negotiating More Effective Global Agreements, Oxford.

Take, Ingo 1996: Der Einfluß von Umweltverbänden auf internationale Regime, Diplomarbeit, Universität Bremen.

Take, Ingo 1997a: NGOs: Protagonists of World Society? Strategies and Levels of NGO Influence on International Relations (World Society Research Group Working Paper No. 8), Darmstadt/Frankfurt.

Take Ingo 1997b: Der Rollenwandel von NGOs unter dem Druck der Konkurrenz und als Reaktion auf strategisches Staatenverhalten, Zwischenbericht des DFG-Projektes: Anpassungsmuster staatlicher und nichtstaatlicher Akteure an weltgesellschaftliche Herausforderungen?, Darmstadt.

Take, Ingo 1998: NGOs - Protagonisten der Weltgesellschaft? Strategien und Ebenen ihrer Einflußnahme auf die internationalen Beziehungen, in: Calließ, Jörg (Hrsg.), 330-359.

Tatenhove, Jan v. 1996: Political Modernization and Environmental Policy, Paper prepared for the International Conference 'Environment, Long-term Governability and Democracy', Abbaye de Fontevraud, France.

Thomas, Caroline 1994: The Environment in International Relations, London.

Tönnies, Ferdinand 1991: Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundriß der reinen Soziologie, 3. Auflage, Darmstadt.

Trittin, Jürgen 1999: Germany's Goal for COP 5, in: BMU (Hrsg.), 6-7.

Tuininga, Eric, Jan 1996: Nachbarn als Vorreiter, in: Politische Ökologie, 14: 46, 70-71.

UK Round Table on Sustainable Development 1996: First Annual Report, London.

Ulbert, Cornelia 1995: Ideen, Institutionen und kulturelle Handlungssysteme. Die politische Bearbeitung des Problemfeldes 'Treibhauseffekt und Klimawandel' in den USA und der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die Formulierung einer internationalen Klimaschutzkonvention, Dissertation, Universität Mannheim.

Ulbert, Cornelia 1997: Ideen, Institutionen und Kultur. Die Konstruktion (inter-)nationaler Klimapolitik in der BRD und in den USA, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 4: 1, 9-40.

Underdal, Arild 1995: Implementing International Environmental Accords: Explaining „Success“ and „Failure“. Paper prepared for presentation at the 36th Annual Convention of the International Studies Association, 21-25 February 1995, Chicago.

UNEP 1992: Climate Change. Dossier, Genf.

UNFCCC 1997: Who is Who in the UNFCCC Process, 2nd Volume, 1996 – 1997, Bonn.

United Nations Department of Public Information 1991: Earth Summit in Focus, No. 1, New York.

United States Department of State 1995: Statement of the Honorable Timothy Wirth, Subcommittee on Energy, U.S. House of Representatives, May 19, 1995, Washington.

Unmüßig, Barbara 1993: Die Rolle US-amerikanischer und deutscher Nicht-regierungsorganisationen in der internationalen Klima- und Umweltpolitik, in: Loske, Reinhard (Hrsg.): Die Zukunft der Umweltpolitik in den transnationalen Beziehungen, München, 44-58.

Unmüßig, Barbara 1997: Vorreiter oder Bremser? Die deutsche Umwelt- und Entwicklungspolitik fünf Jahre nach Rio, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 38: 8, 203-205.

UNU/IAS/GEIC 1999: Global Climate Governance: Scenarios and Options on the Inter-Linkages Between the Kyoto Protocol and other Multilateral Regimes, Report of the United Nations University in Cooperation with the Institute of Advanced Studies and the Global Environment Information Centre, Tokyo.

U.S. Climate Action Network (Hrsg.) 1994: Hotline Special Report, August 1994, Washington.

U.S. Climate Action Network/Climate Network Europe (Hrsg.) 1995: Independent NGO Evaluations of National Plans for Climate Change Migration, OECD Countries, Third Review, January 1995, Washington.

Van der Straaten, Jan 194: Recent Developments in Dutch Environmental Policy, in: *Environmental Politics*, 3:4, 226-232.

Varwick, Johannes 1998: Globalisierung und "global governance". Möglichkeiten und Mißverständnisse bei der politischen Gestaltung des Globalisierungsprozesses, in: *Gegenwartskunde*, Nr. 1, 47-59.

Volgy, Thomas J./Schwarz, John E. 1991: Does Politics Stop at the Water's Edge? Domestic Political Factors and Foreign Policy Restructuring in the Cases of Great Britain, France, and West Germany, in: *Journal of Politics*, 53: 3, 615-643.

Waarden, Frans van 1992a: Dimensions and Types of Policy Networks. in: *European Journal of Political Research*, 21: 1-2, 29-52.

Waarden, Frans van 1992b: The Historical Institutionalization of Typical National Patterns in Policy Between State and Industry. A Comparison of the USA and the Netherlands, in: *European Journal of Political Research*, 21: 1-2, 131-162.

Waarden, Frans van 1993: Über die Beständigkeit nationaler Politikstile und Politiknetzwerke. Eine Studie über die Genese ihrer institutionellen Verankerung, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), 191-212.

Wahl, Peter 1998: NROs zwischen (Selbst-)Überschätzung und Realismus, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 39: 1, 13.

Wallace, David 1995: *Environmental Policy and Industrial Innovation. Strategies in Europe, the USA and Japan*, London.

Wallerstein, Immanuel 1979: *The Capitalist World Economy*, Cambridge.

Walk, Heike/Brunnengräber, Achim 1998: NGO-Netzwerke. Strukturen, Aufgaben, Funktionsbedingungen und Handlungsräume, in: Calließ, Jörg (Hrsg.), 118-141.

Waltz, Kenneth N. 1959: *Man, the State and War*, New York.

Waltz, Kenneth N. 1979: *Theory of International Politics*, Reading, Mass.

Wapner, Paul 1995: Politics Beyond the State. Environmental Activism and World Civic Politics, in: World Politics, Vol. 47, 311-340.

Ward, Hugh 1990: Environmental Politics and Policy, in: Drucker, Henry (Hrsg.) 1990, 221-245.

Warrick, Joby/Baker, Peter 1997a: President Settles On Modest Goals To Fight Global Warming, in: Washington Post, 22. Oktober 1997, Seite A 01.

Warrick, Joby/Baker, Peter 1997b: Clinton Details Global Warming Plan, in : Washington Post, 23. Oktober 1997, Seite A 01.

Weale, Albert 1997: Great Britain, in: Jänicke, Martin/Weidner, Helmut (Hrsg.), 89-108.

Weber, Gerd-Rainer 1996: Klimaschutz nach Berlin und Rio, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 46: 7, 448-453.

Weber, Max 1980: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, 5. Auflage, Tübingen.

Weber, Werner 1985: Der Staat und die Verbände, in: Steinberg, Rudolf (Hrsg.): Staat und Verbände, Darmstadt, 64-76.

Wendt, Alexander E. 1987: The Agent-Structure Problem in International Relations Theory, in: International Organization, 41: 3, 335-370.

Weidner, Helmut 1995: Reduction in SO₂ and NO₂ Emissions from Stationary Sources in Japan, in: Jänicke, Martin/Weidner, Helmut (Hrsg.) 1995, 146-172.

Weißmann, Karlheinz 1993: Die Wiederkehr eines Totgesagten: Der Nationalstaat am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd.14, 3-10.

Weizsäcker, Ernst Ulrich von (1994): Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt, 4. Auflage, Darmstadt.

Wehler, Hans-Ulrich 1969: Bismarck und der Imperialismus, Köln.

Wehler, Hans Ulrich 1970: Einleitung, in: ders. (Hrsg.): Imperialismus, Köln/Berlin, 11-36.

Wehling, Peter 1992: Die Moderne als Sozialmythos. Zur Kritik sozialwissenschaftlicher Modernisierungstheorien, Frankfurt/New York.

Wendt, Alexander E. 1987: The Agent-Structure Problem in International Relations Theory, in: International Organization, 41: 3, 335-370.

Weßels, Bernhard 1989: Politik, Industrie und Umweltschutz in der Bundesrepublik: Konsens und Konflikt in einem Politikfeld 1960-1986, in: Herzog, Dietrich/Weßels, Bernhard (Hrsg.): Konfliktpotentiale und Konsensstrategien: Beiträge zur politischen Soziologie der Bundesrepublik, Opladen, 269-306.

Wewer, Göttrick 1993a: Die Zukunft des Regierens in einer turbulenten Welt, in: Böhret, Claus/Wewer, Göttrick (Hrsg.) 1993, 9-27.

Wewer, Göttrick 1993b: Außenpolitik und Europapolitik als Gegenstand der Regierungslehre, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrick (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik 5: Souveränität, Integration, Interdependenz: staatliches Handeln in der Außen- und Europapolitik, Opladen, 9-37.

WGBU 1997: Targets for Climate Protection, 1997. A Study for the Third Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change in Kyoto, Göttingen.

Winch, Peter 1966: Die Idee der Sozialwissenschaft und ihr Verhältnis zur Philosophie, Frankfurt/a.M.

Wicke, Lutz 1989: Umweltökonomie. Eine praxisorientierte Einführung, 2. Auflage, München.

Willetts, Peter 1996: Introduction, in: Willetts (Hrsg.): „The Conscience of the World“. The Influence of Non-Governmental Organisation in the UN System, Washington D.C., 1-14.

Willke, Helmut 1983: Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozialen Steuerungstheorie, Königsstein.

Winch, Peter 1966: Die Idee der Sozialwissenschaft und ihr Verhältnis zur Philosophie, Frankfurt/ a.M.

Winhoff-Héritier, Adrienne 1994: Der aktive Staat: Umweltpolitik in den USA, in: Grimm, Dieter (Hrsg.), 427-451.

Winhoff-Héritier, Adrienne 1994: Die Veränderung von Staatsaufgaben aus politikwissenschaftlich-institutioneller Sicht, in: Grimm, Dieter (Hrsg.), 75-91.

WMO/UNEP 1988: Conference Proceedings: The Changing Atmosphere: Implications for Global Security, Toronto, 27. – 30. Juni 1998, WMO-Papers No. 710, Genf.

Wolf, Klaus Dieter 1991: Internationale Regime zur Verteilung globaler Ressourcen. Eine vergleichende Analyse ihrer Entstehung am Beispiel der Regelung des Zugangs zur wirtschaftlichen Nutzung des Meeresbodens, des geostationären Orbits, der Antarktis und zu Wissenschaft und Technologie, Baden-Baden.

Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.) 1993: Internationale Verrechtlichung, Pfaffenweiler.

Wolf, Klaus Dieter 1996: Defending State Autonomy. Intergovernmental Governance in the European Union, World Society Research Group Working Paper No. 5, Darmstadt.

Wolf, Klaus Dieter 1999: Die Neue Staatsräson als Demokratieproblem der Weltgesellschaft, in: Greven, Michael Th./Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): Politische Theorie - heute. Ansätze und Perspektiven, Baden-Baden, 303-330.

Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael 1986: International Regimes und Theorien der internationalen Politik. Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung Nr. 3, Tübingen.

World Resources Institute 1998: Negotiating Climate: Kyoto Protocol Marks a Step Forward, Washington.

WWF 1997a: Report on the Results of the December 1997 Kyoto, Japan International Climate Change Negotiations
(www.panda.org/climate/kyoto/report.htm).

WWF 1997b: International Climate Change Scorecard, Gland.

WWF 1997c: Aktueller Klimabericht: Zeit zum Handeln, Bonn.

WWF 1999a: WWF Climate Change Campaign – Position Paper, presented to UNFCCC Subsidiary Bodies, 31 May – 11 June 1999, Bonn, Germany.

WWF 1999b: Atomenergie, Klimaschutz und Energiepolitik – Wege zu einer nachhaltigen Energieversorgung, Positionspapier der Umweltstiftung WWF Deutschland zum „Energiedialog 2000“ im Juni 1999, Frankfurt/a.M.

Young, Oran 1989: International Cooperation - Building Regimes for Natural Resources and the Environment, New York.

Young, Oran 1991: Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society, in: International Organization, 45: 3, 281-308.

Young, Oran 1994: International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society, Ithaca/London.

Young, Oran R. (Hrsg.) 1997: Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience, Cambridge, London.

Zangl, Bernhard 1994: Politik auf zwei Ebenen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1: 2, 279-312.

Zangl, Bernhard 1998: Die Entwicklung internationaler Regime auf zwei Ebenen. Staat und Gesellschaft in der Walfangpolitik, Dissertation, Universität Bremen.

Zürn, Michael 1992a: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik, Opladen.

Zürn, Michael 1992b: Jenseits der Staatlichkeit: Über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung, in: Leviathan 20: 4, 490-513.

Zürn, Michael 1994: Neorealistic und Realistische Schule, in: Boeckh, Andreas: Internationale Beziehungen, Band 6 der Reihe Lexikon der Politik, herausgegeben von Dieter Nohlen, 309-322.

Zürn, Michael 1995: Bringing the Second Image (Back) In: About the Domestic Sources of Regime Formation, in: Rittberger, Volker (Hrsg.), 282-314.

Zürn, Michael 1996: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift, 37:1, 27-55.

Zürn, Michael 1997: >Positives Regieren< jenseits des Nationalstaates. Zur Implementation internationaler Umweltregime, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 4:1, 41-68.

Zürn, Michael 1998a: Schwarz-Rot-Grün-Braun: Reaktionsweisen auf Denationalisierung, in: Beck, Ulrich (Hrsg.) 1998a, 297-330.

Zürn, Michael 1998b: The Rise of International Environmental Politics. A Review of Current Research, in: World Politics, 50 (July 1998), 617-649.

Anlage 1

Reduktionsverpflichtungen einzelner Staaten nach dem Kyoto-Protokoll

FCCC/CP/1997/L.7/Add.1

Annex B**Party Quantified emission limitation or reduction commitment**

(percentage of base year or period)

Australia 108

Austria 92

Belgium 92

Bulgaria* 92

Canada 94

Croatia* 95

Czech Republic* 92

Denmark 92

Estonia* 92

European Community 92

Finland 92

France 92

Germany 92

Greece 92

Hungary* 94

Iceland 110

Ireland 92

Italy 92

Japan 94

Latvia* 92
Liechtenstein 92
Lithuania* 92
Luxembourg 92
Monaco 92
Netherlands 92
New Zealand 100
Norway 101
Poland* 94
Portugal 92
Romania* 92
Russian Federation* 100
Slovakia* 92
Slovenia* 92
Spain 92
Sweden 92
Switzerland 92
Ukraine* 100
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 92
United States of America 93

* Countries that are undergoing the process of transition to a market economy.

Anlage 2

**Liste der befragten NGO-Vertreter, Experten, Regierungsbeamten und
Wirtschaftsvertreter (Stand 18.09.1997)****Deutschland**

- NGO-Vertreter: Dr. Stephan Singer, WWF
Sascha Müller-Kraenner, DNR
Dr. Klaus Milke, Germanwatch
Matthias Rumpf, Germanwatch
Dr. Manfred Treber, Germanwatch
- Experten: Dr. Liesel Hartenstein, MdB, Mgl. der Klima-Enquete-Kommission
Dr. Sebastian Oberthür, Ecologic
Dr. Reinhard Loske, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt,
Energie
Christiane Breuermann, Wuppertal Institut, Abt. Klimapolitik
Barbara Unmüßig, WEED
- Industrie: Jochen Hein, BDI
Gunther Zimmermeyer, Verband der Automobilindustrie
Kurt Fleckenstein, DIHT

USA

- NGO-Vertreter: Kelly M. Sims, Ozone Action
Tom Zamora Collina, Union of Concerned Scientists
Erwin Jackson, Greenpeace

Peter de Brine, WWF

Steve Pedery, Sierra Club

Ann R. Mesnikoff, Sierra Club

Jennifer Morgan, CAN

Annie Petsonk, Environmental Defense Fund

Bill Cunningham, American Federation of Labour

Experten:
Bank Alexandra Bezeredi, Global Environment Facility, World

Seth Dunn, World Watch Institute

Otto Graf, Umweltreferent, Botschaft der BRD in Washington

Delegierte,

Regierung:

Linda Silvermann, Department of Energy

Susan T. Wickwire, State Department

Julie Spyres, Environmental Protection Agency

Dennis B. Fitzgibbons, U.S. House of Representatives

Industrie

Eric K. Holdsworth, Global Climate Coalition

Niederlande

NGO-Vertreter:

Sible Schöne, WWF

A. van Krefels, WWF

Lucas Reijnders, SNM

Ralph Hallo, The Netherlands Society for Nature and Environment

Martijn Lodewijkx, Greenpeace

Experten:

Bas Arts, Universität Nijmegen

Delegierte,

Regierung: Maresa Oosterman, Royal Netherlands Meteorological Institute

Großbritannien

NGO-Vertreter: Patrick Green, Friends of the Earth
Barnaby Briggs, Royal Society for the Protection of Birds
Sally Cavanagh, CAN
Matthew Spencer, Greenpeace
John Sauven, Greenpeace-Business

Experten: John Lanchberry, Verification Technology Information Center
Michael J. Grubb, The Royal Institute of International Affairs

Regierung: Phil Callaghan, Dep. of the Env., Transport and the Regions
Helen Edwards, Dep. of the Env., Transport and the Regions

Industrie: Dr. Ken Gregory, Consultant in Energy, Environment & Economics
Robin Aram, Shell International

International

NGO-Vertreter: Virginia Sonntag-O'Brien, ICLEI, Europäische Städte für den Klimaschutz

Delia Villagrasa, CAN-Europe

E. Cotard, COGEN-Europe

Industrie-NGO: Dr. Paul Metz, European Business Council for Sustainable Energy Future

Experten/IGO: Jo Butler, Chief, Public Affairs Unit, UNCTAD

Anlage 3

Fragebogen

Name und aktuelle Adresse Ihrer Organisation

Tel.: _____

Fax.: _____

e-mail: _____

1) Seit wann gibt es Ihre Organisation? (Jahr)

2) Wie viele eingetragene Mitglieder hat Ihre Organisation zur Zeit?

(Stand 31.12.1996)

3) Wie viele festangestellte/freie Mitarbeiter hat Ihre Organisation?

Festangestellt:

Vollzeit _____ Teilzeit _____

Freie Mitarbeiter: _____

4) Wie beurteilen Sie die Rolle Ihres Landes in der internationalen Klimapolitik?

starker Vorreiter:

(Staat der den internationalen Prozess vorantreibt und Gesetze auf nationaler Ebene implementiert, die Vorbildcharakter für die internationale Ebene haben)

Vorreiterrolle:

(Staat der den internationalen Prozess unterstützt aber keine Initiativfunktion übernimmt)

Mitläufer:

(Ein Staat der eine abwartende und diffuse Position bezüglich des internationalen Politikprozesses einnimmt)

Bremserrolle:

(Ein Staat, der sich bezüglich der Fortentwicklung internationaler Kooperation passiv verhält)

starker Bremsen:

(Ein Staat, der internationale Kooperation aktiv zu verhindern versucht)

5) Seit wann und in welcher Form engagiert sich Ihre Organisation in der nationalen Klimapolitik?

Einflussnahme auf die Öffentlichkeit (Jahr)

Einflussnahme auf nationale politische Entscheidungsträger (Jahr)

6) Seit wann engagiert sich Ihre Organisation in der internationalen Klimapolitik?

Einflußnahme auf die Öffentlichkeit (Jahr)

Einflußnahme auf die internationale Politik (Delegationen, int. Organisationen)

(Jahr)

7) In welchen NGO-Netzwerken ist Ihre Organisation Mitglied?

Name des Netzwerks	Beginn der Aktivität (Jahr)
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

8) An welchen internationalen Konferenzen zur internationalen Klimapolitik (INC, COP) hat Ihre Organisation teilgenommen?

Name der Konferenz	Jahr
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

9) In welchen Internationalen Organisationen hat Ihre Organisation welchen Partizipativstatus (nach ECOSOC)?

Kategorie I: Sie dürfen den öffentlichen Verhandlungen beiwohnen, eigene Punkte auf die Tagesordnung setzen, schriftliche Statements in den offiziellen Verhandlungsprozeß einbringen und müssen auf Hearings angehört werden.

Kategorie II: Sie dürfen den öffentlichen Verhandlungen beiwohnen, schriftliche Statements in den offiziellen Verhandlungsprozeß einbringen und haben auf Hearings ein Rederecht bezüglich ihrer speziellen Sachgebiete.

Kategorie „Roster“: Sie dürfen nur Verhandlungen über die Sachbereiche beiwohnen, für die sie als qualifiziert eingestuft wurden und dürfen bei Hearings nur auf Aufforderung das Wort ergreifen.

Wie häufig nehmen Sie den jeweiligen Status wahr (Oft, weniger oft, selten, nie)?

Organisation	Status	Teilnahmehäufigkeit
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

10) An welchen NGO-Konferenzen/Vorbereitungskonferenzen hat Ihre Organisation teilgenommen?

Name der Konferenz	Jahr
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

11) Aus welchen Quellen rekrutieren sich die Gesamteinnahmen Ihrer Organisation und wie verteilen sich diese auf den Gesamtetat des Jahres 1996 (Schätzung in Prozent)?

Mitgliederbeiträge	_____	(%)
Spenden	_____	(%)
staatliche Mittel	_____	(%)
Verkauf von Vereinsartikeln	_____	(%)
Andere Quellen	_____	(%)
welche anderen Quellen	_____	

11a) In welchen Bereichen wich die Einnahmestruktur in den Entstehungsjahren Ihrer Organisation deutlich von der heutigen ab? _____

12) Wie verteilt sich der Zeit- bzw. Personalaufwand Ihrer Organisation auf folgende Tätigkeiten zu Beginn ihrer Aktivitäten im Bereich der Klimapolitik im Vergleich zu 1996 (Schätzung in Prozent)?

Tätigkeit	zu Beginn	1996
Erfassung von Informationen, Forschung		
Teilnahme an internationalen Konferenzen und Vorbereitungskonferenzen		
Lobbying (Einflußnahme auf politische Entscheidungsträger)		
Öffentlichkeitsarbeit (Informationsveranstaltungen, Flugblätter, etc.)		
Kampagnen und Aktionen (z.B. Organisation öffentlichen Protests)		
Überwachung des internationalen Politikprozesses		
Überwachung der Implementation auf nationaler Ebene		

13) Wie verteilen sich die finanziellen Ausgaben Ihrer Organisation auf folgende Posten zu Beginn ihrer Aktivitäten im Bereich der Klimapolitik im Vergleich zu 1996 (Schätzung in Prozent)?

Tätigkeit	zu Beginn	1996
Erfassung von Informationen, Forschung		
Teilnahme an internationalen Konferenzen und Vorbereitungskonferenzen		
Lobbying (Einflußnahme auf politische Entscheidungsträger)		
Eigenwerbung/Selbstdarstellung		
Kampagnen und Aktionen (z.B. Organisation öffentlichen Protests)		

Überwachung des internationalen Politikprozesses		
Überwachung der Implementation auf nationaler Ebene		

14) Welche Kampagnen/Aktionen hat Ihre Organisation im Bereich der Klimapolitik bereits durchgeführt (Thema/Jahreszahl):

Jahr	Thema der Kampagne
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

15) Zu welchem Anteil richten sich die Aktivitäten Ihrer Organisation in der Klimapolitik auf (jeweils geschätzte Prozentangaben)

die gesellschaftliche Ebene	_____	(%)
die staatliche Ebene	_____	(%)
andere Staaten	_____	(%)
die internationale Organisationen	_____	(%)
die NGO-Netzwerke	_____	(%)

16) Wie geht Ihre Organisation mit Ihrem wissenschaftlichen und politischen Expertenwissen um?

ja nein

Überlassen Sie dieses Wissen kooperativen Staaten/Leader-Staaten?

Betreiben Sie damit Information und Weiterbildung der Öffentlichkeit?

Stellen Sie Ihre Informationen auch anderen NGOs zur Verfügung?

Stellen Sie Ihre Informationen auch Industrievertretern zur Verfügung?

Bringen Sie Ihre Informationen in die internationalen Verhandlungen ein?

17) Haben Sie persönliche Kontakte zu Behörden- bzw. Regierungsvertretern?

ja nein

Wenn ja, zu wie vielen? _____

18) Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit den USA in der internationalen Klimapolitik?

(1= keine Zusammenarbeit; 2= gelegentliche Zusammenarbeit; 3= regelmäßige Zusammenarbeit. Bitte zutreffende Ziffer in die Kästchen eintragen)

Austausch von Informationen

Gemeinsame Erarbeitung von Eingaben in den politischen Verhandlungsprozess

Unterstützung des Staates durch Öffentlichkeitsarbeit

Finanzielle Unterstützung (für wissenschaftliche Expertisen u.ä.)

Sonstiges

19) Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik Deutschland in der internationalen Klimapolitik?

(1= keine Zusammenarbeit; 2= gelegentliche Zusammenarbeit; 3= regelmäßige Zusammenarbeit. Bitte zutreffende Ziffer in die Kästchen eintragen)

Austausch von Informationen

Gemeinsame Erarbeitung von Stellungnahmen und Mitarbeit in nationalen Gremien

Unterstützung des Staates durch Öffentlichkeitsarbeit

Finanzielle Unterstützung (für wissenschaftliche Expertisen u.ä.)

Sonstiges

20) Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit Großbritannien in der internationalen Klimapolitik?

(1= keine Zusammenarbeit; 2= gelegentliche Zusammenarbeit; 3= regelmäßige Zusammenarbeit. Bitte zutreffende Ziffer in die Kästchen eintragen)

Austausch von Informationen

Gemeinsame Erarbeitung von Eingaben in den politischen Verhandlungsprozeß

Unterstützung des Staates durch Öffentlichkeitsarbeit

Finanzielle Unterstützung (für wissenschaftliche Expertisen u.ä.)

Sonstiges

21) Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit den Niederlanden in der internationalen Klimapolitik?

(1= keine Zusammenarbeit; 2= gelegentliche Zusammenarbeit; 3= regelmäßige Zusammenarbeit. Bitte zutreffende Ziffer in die Kästchen eintragen)

Austausch von Informationen

Gemeinsame Erarbeitung von Eingaben in den politischen Verhandlungsprozess

Unterstützung des Staates durch Öffentlichkeitsarbeit

Finanzielle Unterstützung (für wissenschaftliche Expertisen u.ä.)

Sonstiges

22) Mit welchen anderen Staaten arbeitet Ihre Organisation (auch auf informeller Basis) zusammen?

Beginn der Zusammenarbeit (Jahr)	Staat
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

23) Gibt es in Ihrem Land institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit (z.B. „runde Tische“)

im Bereich der Klimapolitik zwischen staatlichen Delegierten, Wirtschaftsvertretern und

NGO-Vertretern ja nein

wenn ja, nehmen Sie daran Teil? ja nein

wenn ja, wie oft nehmen Sie daran Teil?

24) Wie beurteilen Sie die Anerkennung Ihrer Arbeit durch politische Entscheidungsträger Ihres Staates?

sehr positiv eher positiv eher negativ sehr negativ

25) Wie beurteilen Sie die Chancen, die öffentliche Meinung in Ihrem Land zu beeinflussen?

sehr positiv eher positiv eher negativ sehr negativ

26) Wie beurteilen Sie die Chancen, den politischen Prozeß Ihres Landes zu beeinflussen?

sehr positiv eher positiv eher negativ sehr negativ

27) Wie beurteilen Sie die Chancen den politischen Prozeß auf internationaler Ebene zu beeinflussen?

sehr positiv eher positiv eher negativ sehr negativ

28) a. Hat die Zusammenarbeit mit den Medien seit Bestehen Ihrer Organisation zugenommen?

ja nein

b. Von welchem früheren Niveau aus?

Regelmäßige Zusammenarbeit

Gelegentliche Zusammenarbeit

Keine Zusammenarbeit

c. Beschreiben Sie kurz, wie sich diese Zusammenarbeit gestaltet bzw. verändert hat:

29) Hat sich, in der Zeit des Bestehens Ihrer Organisation, Ihr strategisches Vorgehen geändert, etwa indem Sie

a. im Vergleich zu früher, mehr auf die Kooperation mit Staaten

setzen um Einfluß auf die Politik zu gewinnen? ja nein

wenn nein,

b. im Vergleich zu früher, verstärkt auf eine

Konfrontationsstrategie setzen, indem Sie mit Information und

Aktionen versuchen die Öffentlichkeit zu mobilisieren? ja nein

30) Welche Strategie hält Ihre Organisation heute für die erfolgversprechendere, um Einfluß auf die Politik zu gewinnen? *Rangliste von 1 (am wenigsten erfolgversprechend) bis 5 (am meisten erfolgversprechend):*

Zusammenarbeit mit den Staaten?

Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen?

Zusammenarbeit mit Industrievereinigungen?

Zusammenarbeit mit Großunternehmen/Multis

Mobilisierung der Öffentlichkeit?

31) Konkurriert Ihre Organisation um staatliche Hilfen?

ja nein

wenn ja,

mit wie vielen nationalen NGOs mit vergleichbarer Zielsetzung konkurriert

Ihre Organisation?

mit wie vielen internationalen NGOs mit vergleichbarer Zielsetzung konkurriert

Ihre Organisation?

32) Wie gestalten sich die Beziehungen gegenüber anderen NGOs im gleichen Tätigkeitsfeld?

a. War sie am Beginn Ihrer Tätigkeit stark oder schwach ausgeprägt?

Hat die Zusammenarbeit eher zu- oder abgenommen?

b. nationale Ebene: zunehmend gleichbleibend ab-
nehmend

c. internationale Ebene: zunehmend gleichbleibend ab-
nehmend

33) Ist der Umgang Ihrer Organisation mit anderen NGOs zunehmend von der Konkurrenz

um Mitglieder, finanzielle Ressourcen und Anerkennung von staatlicher Seite geprägt?

ja nein

34) Wenn Sie die Prioritäten der Arbeit Ihrer Organisation einordnen würden

(von 1 = Top-Priorität bis 3 = geringste Priorität), welche Prioritäten

hätten dann die folgenden Punkte (Mehrfachnennungen möglich)

Priorität	1	2	3
die Anerkennung durch die Öffentlichkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
die Anerkennung durch politische Entscheidungsträger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
die Profilierung gegenüber NGOs mit ähnlichen Zielrichtungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
die zielgerichtete Zusammenarbeit mit anderen NGOs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
die zielgerichtete Zusammenarbeit mit Staaten bzw. internationalen Organisationen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

35) An welchen Stellen gelang es Ihrer Organisation, eigene Ziele im Rahmen von NGO-Konferenzen im Bereich der internationalen Klimapolitik durchzusetzen? (Bitte geben Sie Hinweise auf Textstellen in transnationalen Dokumenten)

Konferenz	Dokument	Textstellen
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

36) Inwieweit gelingt es Ihrer Organisation, im Rahmen von NGO-Konferenzen, eigene Zielvorstellungen einzubringen? Es gelingt Ihrer Organisation

immer häufig selten nie

37) An welchen Stellen gelang es Ihrer Organisation, eigene Ziele im Rahmen zwischenstaatlicher Verhandlungen im Bereich der internationalen Klimapolitik durchzusetzen? (Bitte geben Sie Hinweise auf Textstellen in internationalen Dokumenten)

Konferenz	Dokument	Textstellen
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

38) Inwieweit gelingt es Ihrer Organisation, im Rahmen von zwischenstaatlicher Konferenzen, eigene Zielvorstellungen einzubringen? Es gelingt Ihrer Organisation

immer häufig selten nie

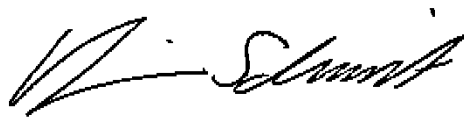
Name der Person(en) die diesen Fragebogen ausgefüllt hat:

Eidesstattliche Erklärung

Die vorliegende Arbeit wurde von mir selbständig verfasst. Die zur Bearbeitung des Themas herangezogenen Quellen, die Literatur und sonstigen Hilfsmittel wurden entsprechend gekennzeichnet.

Die für die Online-Veröffentlichung abgegebene Version entspricht der Druckversion

München, 08. April 2005

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. Schmitt', written in a cursive style.

Ort, Datum und Unterschrift

CURRICULUM VITAE

Name: Hilmar Schmidt
 Geburtsdatum: 01. April 1967
 Geburtsort: Stuttgart
 Nationalität: deutsch
 Familienstand: verheiratet mit Heike Schmidt

Berufsausbildung

1988 Abitur
 1989 - 1994 Universität Stuttgart, Studium Politikwissenschaft und Soziologie. Schwerpunkte: Politik, Wirtschaftspolitik und Industriesoziologie
 Abschluss Magister Artium (Note: gut)
 Praktika bei verschiedenen Tageszeitungen, der Stadtverwaltung Ludwigsburg und dem Bundesministerium für Verkehr.
 1995 - 2000 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft an der TU Darmstadt Forschung und Lehre zu den Themen Steuerungsfähigkeit und Globalisierung
 1996 Summer Shool University of Essex zu Datenerhebung und Interviewtechniken
 2000 Einstieg als Berater bei Horváth & Partner im Competence Center Public Management

Sprachkenntnisse Englisch fließend , Grundkenntnisse in Spanisch

Interessen Weinkultur, Golf, Reisen

Engagement Förderverein Politikwissenschaft an der Universität Stuttgart