

Bachelorarbeit

Dennis Diestertich

Der Einfluss gesellschaftlicher Gruppen auf die internationale Klimapolitik

**Ein Vergleich
zwischen den USA und Deutschland
am Beispiel des Kyoto-Protokolls**

**Bachelor + Master
Publishing**

Dennis Diestertich

Der Einfluss gesellschaftlicher Gruppen auf die internationale Klimapolitik

Ein Vergleich zwischen den USA und Deutschland am Beispiel des Kyoto-Protokolls
Originaltitel der Abschlussarbeit: Internationale Klimapolitik – zwischen
nationalstaatlichen Präferenzen und internationalem Verhandeln: Ein neoliberaler
Vergleich zwischen den USA und Deutschland am Beispiel des Kyoto-Protokolls

ISBN: 978-3-95549-523-7

Herstellung Bachelor + Master Publishing, ein Imprint der Diplomica® Verlag GmbH,
Hamburg, 2013

Zugl. FernUniversität in Hagen, Hagen, Deutschland, Bachelorarbeit, August 2012

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden, und die Diplomarbeiten Agentur, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

© Bachelor + Master Publishing, ein Imprint der Diplomica® Verlag GmbH,
Hamburg, 2013

<http://www.diplom.de>, Hamburg 2013

Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Der Neoliberalismus nach Andrew Moravcsik	6
3	Grundlagen der internationalen Klimapolitik	10
4	Allgemeine Bedingungen gesellschaftlicher Interessendurchsetzung	13
5	Die Analyse der gesellschaftlichen Interessenlage von Deutschland	15
5.1	Ausgangslage	15
5.2	Politische Rahmenbedingungen im klimapolitischen Verhandlungsprozess	17
5.3	Wirtschaftsinteressen	19
5.4	Umweltschutzinteressen	21
5.5	Einstellung der Bevölkerung zum Umweltschutz	24
6	Die Analyse der gesellschaftlichen Interessenlage der USA	26
6.1	Ausgangslage	26
6.2	Politische Rahmenbedingungen im klimapolitischen Verhandlungsprozess	27
6.3	Wirtschaftsinteressen	29
6.4	Die konservative Bewegung	32
6.5	Umweltschutzinteressen	33
6.6	Einstellung der Bevölkerung zum Umweltschutz	35
7	Die internationalen Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll	37
8	Ergebnisse und Schlussfolgerungen	50
9	Abkürzungsverzeichnis	54
10	Literatur- und Quellenverzeichnis	54

1 Einleitung

Nicolas Stern kommt in seinem viel Aufmerksamkeit¹ erregenden Stern-Review zu dem Ergebnis, dass die Kosten durch Schäden und Risiken des Klimawandels mindestens 5 % des jährlichen weltweiten Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen, wenn nichts gegen den Klimawandel unternommen wird. Zieht man in diese Berechnung weitere Risiken und Auswirkungen ein², können die Kosten auf bis zu 20 % steigen. Demgegenüber kommt Stern zu dem Ergebnis, dass es 1 % des jährlichen weltweiten BIP kostet, die Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) soweit zu senken, dass die schlimmsten Schäden durch den Klimawandel abgewendet werden können. Um diesen Punkt an klimaschädlichen Gasen in der Atmosphäre nicht zu überschreiten, müssen die THG-Emissionen bis 2050 um mindestens 25 % gegenüber dem heutigen Stand gesenkt werden. Eine letztendliche Stabilisierung wird nach Stern eine Reduzierung von mindestens 80 % erfordern. (Stern 2007:xv-xvi)

Dennoch konnte international bisher nur wenig erreicht werden. Das bisher bedeutendste Mittel der internationalen Politik um dem Klimawandel entgegen zu wirken ist das 1997 beschlossene Kyoto-Protokoll. Es ist das erste internationale Abkommen mit rechtsverbindlichen Reduktionszielen für THG. Im Jahr 2012 endet die erste Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls, welches eine 5,2 %ige Senkung der THG-Emissionen der Industrieländer gegenüber 1990 vorsieht. Die Verhandlungen für eine zweite Verpflichtungsperiode konnten erst 2011 in Durban Südafrika einen Beschluss zur Fortführung des Kyoto-Protokolls erreichen. Welche Reduktionsziele in dieser Verpflichtungsperiode erzielt werden müssen, ist noch immer nicht geklärt.

Warum verlaufen die Verhandlungen so schleppend und wieso wird trotz des großen Problemdrucks nur vergleichsweise wenig von dem erreicht, was nach dem naturwissenschaftlichen Standpunkt notwendig ist? Die bisherige Forschungsliteratur befasst sich zum größten Teil mit den internati-

¹ Der Stern-Review erlangte in der Wissenschaftsgemeinschaft sowohl Zuspruch als auch Kritik. Eine Kritik findet sich in Carter und andere 2006.

² Stern spricht hier von Auswirkungen wie die Zerstörung der Umwelt und die Gesundheit des Menschen. Weiter lassen neuere Erkenntnisse die Vermutung zu, dass das Klimasystem stärker auf THG-Emissionen reagiert. Schließlich fällt der Großteil der Lasten auf die ärmeren Regionen. Werden diese stärker gewichtet, steigen die Kosten in den Berechnungen von Stern. Siehe dazu Stern 2007:161-162.

onalen Verhandlungen der Klimapolitik. Die Positionen der Nationalstaaten werden oft mit nationalstaatlichen Faktoren begründet. Eine eingehendere Analyse dieser ist aber selten. Wenn der Einfluss nationaler Bedingungen, auf die internationale Klimapolitik untersucht wird, werden meist nur einzelne Aspekte analysiert, wie z. B. der Einfluss von Wirtschaftsakteuren. Eine in einer Arbeit integrierte Betrachtung der gesellschaftlichen Interessenlage mit den relevanten nationalstaatlichen Bedingungen ist selten. Daher soll mit dieser Arbeit ein Beitrag dazu geleistet werden.

Die Forschungsfrage dieser Arbeit ist: Wird die internationale Klimapolitik durch nationalstaatliche Präferenzen bestimmt? Andrew Moravcsik sagt hierzu: „what states want is the primary determinant of what they do“ (Moravcsik 1997:521). Da das was „Staaten wollen“ von gesellschaftlichen Akteuren bestimmt wird, ist auch zu fragen, welche Interessen die relevanten gesellschaftlichen Akteure haben und mit welchen Mitteln sie versuchen ihre Interessen in die Staatspräferenzen einzubringen. Da die Einflussnahme gesellschaftlicher Akteure auf die Politik zumeist informell ist, wird zunächst die gesellschaftliche Interessenlage der beiden Länder herausgearbeitet. Im Abgleich mit der durch den Staat vertretenen Position in den internationalen Verhandlungen wird dann der Einfluss der gesellschaftlichen Akteure bewertet. Folgende Hypothese wird im Rahmen dieser Arbeit überprüft: Je stärker einflussreiche gesellschaftliche Akteure ihre Interessen durch ein internationales Klimaabkommen bedroht sehen, desto eher wird der betreffende Staat eine Bremser-Rolle einnehmen.

Um diese Fragen zu beantworten, werden im Rahmen dieser Arbeit zwei Staaten mit konträreren Positionen in den internationalen Klimaverhandlungen mittels der Theorie des Neoliberalismus von Andrew Moravcsik untersucht und miteinander verglichen. Die Fallauswahl erfolgt theoriegeleitet. Hinsichtlich großer Wirtschaftsmächte und deren gesellschaftlichen Akteuren wird davon ausgegangen, dass sie andere Staaten beeinflussen. Im Gegenzug ist der auf sie wirkende Einfluss durch andere Staaten und gesellschaftliche Akteure geringer. Daher ist anzunehmen, dass ihre Positionen weitestgehend durch die innerstaatlichen gesellschaftlichen Akteure bestimmt werden. Für Deutschland wird erwartet, dass ein internationales Klimaab-

kommen die Interessen der gesellschaftlichen Akteure weniger negativ beeinflusst, als dies in den USA der Fall ist.

Von Prittwitz unterscheidet allgemein in der Umweltpolitik zwischen Verursacherinteressen, Betroffeneninteressen und Helferinteressen. Verursacherinteressen wollen ihre umweltbelastenden Tätigkeiten erhalten oder ausbauen. Sie sind nicht bereit auf den dadurch für sie entstehenden Nutzen zu verzichten und lehnen Klimaschutz daher ab. Dem stehen die Betroffeneninteressen gegenüber, die Umweltschäden schnell und möglichst vollständig beseitigen wollen und versuchen weitere Schädigungen zu verhindern. Helferinteressen werden von Akteuren mit Problemlösungskapazitäten im Klimaschutz vertreten. (Prittwitz 1990:116-118) Der Fokus dieser Arbeit liegt auf den Verursacher- und Betroffeneninteressen. Der Einfluss der Helferinteressen wird im Untersuchungszeitraum gegenüber den Verursacherinteressen als gering bewertet. Mittlerweile sind die Helferinteressen jedoch zu einem beachtlichen Wirtschaftszweig geworden (Ditzel 2011:155-156).

Wenn ein Staat aufgrund seiner nationalen Präferenzen gegen ein internationales Klimaabkommen ist, wird der betreffende Staat eine Bremsposition einnehmen. Sind die nationalen Präferenzen für eine aktive Klimapolitik, wird der Staat eine Vorreiter-Rolle einnehmen. Ein Vorreiter ist ein Staat, wenn er aktiv für eine politische Lösung eines Problems eintritt und auf internationaler Ebene versucht die Verhandlungen voranzubringen. Ein Bremsler dagegen hat kein Interesse an einem internationalen Abkommen und versucht es zu verhindern.

Der Untersuchungszeitraum beginnt bei den Verhandlungen zur United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) und endet mit dem Beschluss zum Kyoto-Protokoll im Dezember 1997. Dies hat mehrere Gründe: Die UNFCCC bildet die institutionelle Grundlage, auf der das Kyoto-Protokoll beruht. Ihre Bestimmungen haben direkten Einfluss auf die Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll. Mit den Beschlüssen in Kyoto wurden rechtsverbindliche Reduktionsziele festgelegt. Damit stellt es die wohl wichtigste Entscheidung im bisherigen Verhandlungsprozess dar. Aus diesem Grund sind hier die deutlichsten Einflüsse gesellschaftlicher Akteure zu erwarten. Weiter ist zu erwarten, dass in dem Maße, wie sich die Problemlösung in Richtung einer rechtlich bindenden Verpflichtung entwickelt,

die Bemühungen gesellschaftlicher Akteure diese zu konterkarieren zunehmen werden, um ihre Interessen zu schützen. Das Kyoto-Protokoll und die Verhandlungen werden nur insoweit dargestellt, wie es notwendig ist, die beiden Länderpositionen herauszuarbeiten.³ Einige andere wichtige Punkte des Kyoto-Protokolls, wie z. B. die genaue Ausgestaltung der flexiblen Mechanismen⁴, werden dadurch nicht mehr untersucht. Für die vorliegende Fragestellung sind sie aber von geringerer Bedeutung.

Der Aufbau der Arbeit ist in drei Teile untergliedert. Zunächst werden die Grundlagen der Arbeit dargestellt. Dazu wird zunächst auf den Neoliberalismus von Andrew Moravcsik eingegangen und die Theorie auf die Forschungsfrage bezogen. Nachfolgend werden die für die Arbeit notwendigen wissenschaftlichen und politischen Grundlagen der internationalen Klimapolitik aufgezeigt. Daran schließt sich eine Analyse der Bedingungen gesellschaftlicher Interessendurchsetzung an. Hierbei wird auf die unterschiedlichen Voraussetzungen für Verursacher- und Betroffeneninteressen eingegangen, um ihre Interessen durchsetzen zu können. Nach diesem Teil werden die beiden Staaten nacheinander untersucht. Zunächst wird die nationale Ausgangslage dargestellt, um die Betroffenheit der gesellschaftlichen Akteure, sowie die nationalen Potentiale zur THG-Reduktion bewerten zu können. Daran schließt sich eine Betrachtung der relevanten politischen Rahmenbedingungen an. Neben den am klimapolitischen Prozess beteiligten staatlichen Akteuren werden hier auch Faktoren des politischen Systems untersucht. Schließlich werden die Verursacher- und Betroffeneninteressen mit ihren Interessen, Zielen, Strategien und ihren Möglichkeiten der Interessendurchsetzung analysiert. Für die Verursacherinteressen werden Organisationen aus der Wirtschaft bzw. Einzelunternehmen untersucht. Die Betroffeneninteressen werden anhand von environmental non-governmental organizations untersucht (ENGOs)⁵. Im Fall der USA ist noch auf die konservative Bewegung einzugehen, die ihre Interessen durch ein mögliches internationales Klimaabkommen bedroht sieht. Zum Abschluss der nationalstaatlichen Untersuchung

³ Für eine umfassende Betrachtung der Verhandlung zum Kyoto-Protokoll siehe Oberthür & Ott 2000.

⁴ Zu den flexiblen Mechanismen Joint Implementation, Clean Development Mechanism und dem Emissionsrechteteilhandlung siehe Kapitel 7.

⁵ Es werden im Verlauf der Arbeit die auch im deutschen gebräuchlicheren englischen Abkürzungen verwendet.