



Katherina Grafl

Die Ökonomisierung der Umweltpolitik

*Fallstudie EG-Wasserrahmenrichtlinie
und Fallstudie Globale Öffentliche Güter*

ibidem

Katherina Grafl

Die Ökonomisierung der Umweltpolitik

Fallstudie EG-Wasserrahmenrichtlinie und
Fallstudie Globale Öffentliche Güter

Ökonomische Forschungsbeiträge zur Umweltpolitik

Herausgeber: Prof. Dr. Rainer Marggraf, Dr. Jörg Cortekar, Dr. Uta Sauer und
Dr. Katharina Susanne Raupach

ISSN 2194-1149

- 2 *Rainer Marggraf, Uta Sauer, Falk R. Lauterbach, Arno Brandt,
Marie Christin Mielke, Daniel Voßen, Benjamin Weppe*
Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie in Deutschland
Untersuchungen zur ökonomischen Anfangsbewertung
ISBN 978-3-8382-0403-1
- 3 *Falk R. Lauterbach*
Kosten-Wirksamkeits-Analysen zur Auswahl von Maßnahmen
gemäß EG-Wasserrahmenrichtlinie
Eine empirische Untersuchung in Niedersachsen
ISBN 978-3-8382-0483-3
- 4 *Manuel Thiel*
Grüne Gentechnik in Deutschland
Einstellungen der Bevölkerung
ISBN 978-3-8382-0535-9
- 5 *Anika Busch*
Der deutsche Beitrag zur globalen Waldpolitik
Analyse und Bewertung des Engagements zum Erhalt der Biodiversität
und zur Eindämmung des Klimawandels
ISBN 978-3-8382-0513-7
- 6 *Anja-Karolina Rovers*
Eine empirische Analyse zur ästhetischen und ethischen Wertschätzung
mitteldeutscher Buchenwaldgebiete
Meinungen von Experten und Einstellung der Bevölkerung
ISBN 978-3-8382-0758-2
- 7 *Katherina Grafl*
Die Ökonomisierung der Umweltpolitik
Fallstudie EG-Wasserrahmenrichtlinie und Fallstudie Globale Öffentliche Güter
ISBN 978-3-8382-0770-4

Katherina Graf

DIE ÖKONOMISIERUNG DER UMWELTPOLITIK

Fallstudie EG-Wasserrahmenrichtlinie und
Fallstudie Globale Öffentliche Güter

ibidem-Verlag
Stuttgart

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Coverillustrationen:

(c) 2015 Isabel Grafl unter Verwendung von "Herbal Earth - Western Hemisphere (NASA Goddard Space Flight Center)" (Quelle: <https://www.flickr.com/photos/gsfcr/9085872322/>, lizenziert unter CC BY 2.0 s. <https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/>)

ISSN 2194-1149

ISBN-13: 978-3-8382-6770-8

© *ibidem*-Verlag
Stuttgart 2015

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und elektronische Speicherformen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

Abstract

In den letzten Jahrzehnten nahm die Verwendung ökonomischer Instrumente und Herangehensweisen in der Umweltpolitik stark zu. Dabei ist eine große Vielfalt unterschiedlicher Ansätze entstanden, die dem Schutz von Umweltgütern wie Klima, Wasser oder Biodiversität dienen sollen. Diese von politischen Entscheidungsträgern bewusst eingesetzte Ökonomisierung kann als Hilfe bei der Argumentation (Argumentationsdimension) für den Umweltschutz sowie als Mechanismus zur effizienteren Umsetzung politischer Ziele (Instrumentendimension) eingesetzt werden.

Die EG-Wasserrahmenrichtlinie folgt dem Muster der Instrumentendimension und enthält eine Reihe von ökonomischen Anforderungen, deren Eingang in den Richtlinien text durchaus keine Selbstverständlichkeit war. Vor Beginn der Umsetzung erfolgte ein komplexer Klärungsprozess über die Auslegung und beste Anwendbarkeit der Bestimmungen. Bei der Umsetzung in Deutschland seit 2000 treten einige Probleme auf, deren Gründe sich in drei Kategorien einordnen lassen: 1. Empirische Kategorie, 2. Textkategorie, 3. Institutionelle Kategorie. Dabei ist weniger die wissenschaftlich-ideale Komponente problematisch, sondern die Übertragung der Modelle in den Text der Richtlinie und die Transformation in die deutsche Umsetzung. Der Wortlaut der Richtlinie weist Unklarheiten auf, deren Auflösung auch Ökonomen Schwierigkeiten bereitet. In Deutschland behindern zudem institutionelle Faktoren (z.B. das föderale System und die Verwaltungstradition) die Umsetzung.

Globale Öffentliche Güter erweitern die wirtschaftswissenschaftliche Theorie der Öffentlichen Güter. Neben wissenschaftsinternen Diskussionen sind damit Implikationen für die politische Praxis verbunden. Es stellt internationale Kooperation auf eine neue Grundlage, statt *Entwicklungshilfe* ergäbe sich eine wechselseitige *Entwicklungszusammenarbeit*. Deshalb schlug dem Konzept neben weltweitem Interesse zugleich Ablehnung durch politische und wissenschaftliche Akteure entgegen. Mit der vorgeschlagenen Betrachtungsweise können Blockierungen in Politikfeldern wie der Biodiversität besser erkannt und überwunden werden.

Ökonomisierung wird zu einem geeigneten Instrument, wenn sie richtig angewendet wird. Dazu gehört, dass ihr Wirkungsbereich klar abgesteckt sein muss und ein

II

stetiger Überprüfungsprozess stattfindet. Ökonomisierung als undifferenziertes Prinzip kann zur Gefahr für die Ziele werden, die sie eigentlich unterstützen sollte. Die Akteure, welche die Verantwortung für die Durchführung der ökonomisierten Politik tragen, sollten die Stärken und die Schwächen des Ökonomisierungsprinzips kennen.

Danksagung

Während der Zeit meiner Promotion habe ich viel Unterstützung von Menschen erfahren, denen ich hier danken möchte.

Bei meinem Doktorvater Prof. Dr. Rainer Marggraf bedanke ich mich für die engagierte Betreuung und Unterstützung meiner Promotion von Beginn an. PD Dr. Micha Strack danke ich für ihre Bereitschaft, das Zweitgutachten zu erstellen und mich mit wichtigen Hinweisen zu unterstützen. Prof. em. Dr. Wilhelm Brandes war so freundlich, sich als weiterer Prüfer zu beteiligen. Weiterhin möchte ich Prof. Dr. Kilian Bizer und Prof. Dr. Andreas Busch für ihre Betreuung meiner Promotion danken.

Da meine Promotion im Rahmen des Promotionsstudienganges „Biodiversität und Gesellschaft“ stattfand, möchte ich meinen Dank auch an die Studiengangskoordinatoren Dr. Bettina Roß und Dr. Jan Barkmann richten.

Ein besonderer Dank gebührt meinen Interviewpartnern, die sich für mich viel Zeit genommen haben und freundlich und offen meine Fragen beantwortet haben. Dr. Ann Kathrin Buchs hat meine Forschung über die EG-Wasserrahmenrichtlinie maßgeblich unterstützt, für ihr großes Engagement möchte ich ihr danken. Dr. Inge Kaul war bereit, mir mit ihrem umfangreichen Wissen über Globale Öffentliche Güter behilflich zu sein und meine Arbeit damit deutlich voranzubringen.

Ohne die Hilfe meiner Kolleginnen und Kollegen wäre vieles nicht möglich gewesen, hiermit bedanke ich mich für die zahlreichen förderlichen Diskussionen und Anregungen. Für die vielen Stunden der Beratschlagung und Aufmunterung im Büro sowie für die Korrektur meiner Dissertation gilt Kira Greving mein besonderer Dank.

Und nicht zuletzt danke ich meinem Vater, der mit mir über meine Dissertation diskutiert hat, sowie meiner Schwester Isabel, die die Endkorrektur übernommen hat. Außerdem danke ich meiner Mutter, meiner Familie und meinen Großeltern für ihren stetigen Beistand während dieser Zeit.

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	1
1. Die Ökonomisierung der Umweltpolitik – eine Hinführung zum Thema	1
2. Die Geschichte der internationalen Umweltpolitik	2
3. Anlass der Studie	3
3.1 Fragestellungen	4
3.2 Auswahl der Fallbeispiele	5
4. Literaturverzeichnis	6
Teil I: Die Ökonomisierung der Umweltpolitik	7
Abkürzungsverzeichnis	8
1. Einleitung und Gegenstand dieser Fallstudie	9
2. Beispiele der Ökonomisierung der Umweltpolitik	10
3. Die Ökonomisierung der Politik – ein alter Hut?.....	12
4. Die Entwicklung der umweltpolitischen Instrumente international und in der EU	14
5. Umweltökonomische Grundlagen	15
5.1 Charakterisierung von Umweltgütern als öffentliche Güter	15
5.2 Ökonomische Instrumente	16
6. Ökonomisierung als Konzept	17
7. Die Ökonomisierung der Umweltpolitik – Potentiale	20
8. Die Ökonomisierung der Umweltpolitik - Probleme	22
9. Diskussion und Zusammenfassung	26
10. Literaturverzeichnis	29
Teil II: Die Ökonomik der EG-Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland	
Abkürzungsverzeichnis	34
1. Einleitung	35
2. Gegenstand und Relevanz dieser Fallstudie	36
3. Stand der Forschung	38
4. Methodik	39
5. Umweltökonomische Grundlagen	40
5.1 Ausgangspunkt	40
5.2 Ökonomische Instrumente	42
6. Die Entstehung der EG-Wasserrahmenrichtlinie	43
6.1 Allgemeine Entstehungsgeschichte	43
6.2 Die Entstehungsgeschichte der ökonomischen Anforderungen	46
7. Inhalte der Wasserrahmenrichtlinie	47
7.1 Ökonomische Anforderungen	47
7.2 Terminplan und Fristen	50
8. Theoretische Überlegungen: It is all about Compliance	50

9. Analytischer Teil: Ergebnisse der Interviews	53
9.1 Kategorisierung der Problembegründungen	53
10. Probleme bei der Umsetzung	55
10.1 Blueprint der Kommission	55
10.2 Vertragsverletzungsverfahren: Wasserdienstleistungen	56
10.3 Bewirtschaftungspläne und wirtschaftliche Analyse	57
10.4 Neuer Governance-Ansatz	59
10.5 Methodische Probleme	60
10.6 Begründung von Ausnahmen	62
10.7 Umsetzungsfristen	62
11. Hintergründe der Probleme	63
11.1 Strukturen der Wasserpolitik in Deutschland	63
11.2 Basiskategorie: Wissenschaftliche Grundlage	64
11.2.1 Methodische Unklarheiten	64
11.2.2 Spezialistenthema	65
11.3 Textkategorie: Design der Richtlinie	66
11.3.1 Vetospieler im Entscheidungsprozess: Fristverkürzungen und Kompromisse	66
11.3.2 Hohe Komplexität und unklare Formulierungen	67
11.3.3 Unverhältnismäßigkeit des Aufwands zum Gewicht der ökonomischen Anforderungen	68
11.3.4 Vergleichbarkeit der Probleme zwischen den EU-Mitgliedstaaten	68
11.3.5 Lektion gelernt? Die Meeresstrategierahmenrichtlinie (MSRL)	69
11.4 Institutionelle Kategorie: „Misfits“	70
11.4.1 Föderalismus	70
11.4.2 Pfadabhängigkeit und Verwaltungstradition	71
11.4.3 Politische Präferenzen (Vetospieler II)	73
11.4.4 Kommunikation / Berichtspflichten	74
11.4.5 Formale Inkompatibilitäten	74
11.4.6 Lektion gelernt? Die deutsche Verwaltung	75
12. Ergebnisse	76
12.1 Probleme bei der Umsetzung und ihre Ursachen: Grafische Zusammenfassung	76
12.2 Abgleich Compliance-Forschung mit der Umsetzung in Deutschland	78
13. Zusammenfassung und Ausblick	79
14. Anhang	82
15. Literaturverzeichnis	84

Teil III: Globale Öffentliche Güter – Perspektiven eines ökonomischen Konzepts für den internationalen Schutz der Biodiversität

Abkürzungsverzeichnis	91
1. Einleitung und Gegenstand dieser Fallstudie	92
2. Das Konzept der Globalen Öffentlichen Güter	93
2.1 Erweiterung des traditionellen Konzepts der Öffentlichen Güter	93
2.2 Triangle of Publicness	96
3. Genese eines umkämpften Konzepts	98
4. Ein Window of Opportunity für GPG?	100
5. Die weitere Entwicklung: International Task Force on Global Public Goods	102
6. GPG als Perspektive für den Schutz der Biodiversität	103
6.1 Biodiversität als GPG	103
6.2 GPG im Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD)	106
6.3 Ökonomische und politische Gründe für ein Versagen des Biodiversitätsschutzes	108
6.4 Die Post-2015-Agenda der Vereinten Nationen	109
6.5 Mehrwert des Konzepts der GPG	111
7. Schlussfolgerungen und Ausblick	112
8. Literaturverzeichnis	114
B. Zusammenfassung	119
C. Abschlussdiskussion	120

A. Einführung

1. Die Ökonomisierung der Umweltpolitik – eine Hinführung zum Thema

Umweltzerstörung, Klimawandel und die Endlichkeit der natürlichen Ressourcen bestimmen seit Jahren die politische Agenda auf allen Ebenen. Es gibt in Deutschland wohl kaum jemanden, der nicht schon vom „ökologischen Fußabdruck“ oder „CO₂-Bilanzen“ gehört hätte. Aber zwischen solchen in gesellschaftlicher Hinsicht einflussreichen Messgrößen und tatsächlich wirksamen politischen Entschlüssen liegen Welten, und so mündet ein vieldiskutiertes Thema nicht zwangsläufig auch in bindenden Normen. Ob, und wie es dazu kommt, beschäftigt die Politikwissenschaft seit jeher ebenso wie die Frage, ob das Ergebnis auch hält, was es verspricht.

Umwelt und Wirtschaft stellen neben dem Sozialen zwei der Säulen des Nachhaltigkeitskonzepts. Ihre Vereinbarkeit ist ein Grundpfeiler der nachhaltigen Entwicklung. Doch die Vereinbarung beider Seiten läuft nicht ohne Zielkonflikte ab. Diese zu regeln und ausgewogen zu gestalten, ist Sache der Politik. Ein Ansatz zur Verwirklichung dieses Ziels ist die Ökonomisierung der Umweltpolitik. Die Umweltökonomik geht davon aus, dass es beim Schutz der natürlichen Umwelt zu einem Marktversagen kommt und die Selbstregelungskräfte des Marktes hier nicht greifen, weil es sich um ein Öffentliches Gut handelt. Deshalb erhält die Umwelt sozusagen künstlich einen Platz im Marktgefüge und einen ökonomischen Wert, damit sie gleichberechtigter neben den privaten Gütern steht.

Ökonomisierung muss nicht erst auf ihre Vereinbarkeit mit der politischen Praxis geprüft werden, weil sie bereits in verschiedenen Bereichen der Umweltpolitik realisiert wurde. Es geht also vielmehr darum zu kontrollieren, auf welche Art dies geschehen ist und vor allem, wie hilfreich sie für die Erreichung des jeweiligen umweltpolitischen Ziels ist.

Die übergeordnete Frage dieser Studie lautet somit, ob die Ökonomisierung – in ihren verschiedenen Ausformungen – einen geeigneten Weg zur Lösung der aktuellen Umweltprobleme darstellt.

2. Die Geschichte der internationalen Umweltpolitik

Bei der Umweltpolitik handelt es sich um ein noch junges Politikfeld. 1972 fand die erste Umweltkonferenz der UN in Stockholm statt. In der Folge wurden verschiedene internationale Umweltabkommen getroffen, so 1973 das „Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen“ (Washingtoner Artenschutzabkommen, englisch CITES) oder 1987 das Montreal-Protokoll, das zum Schutz der schwindenden Ozonschicht verabschiedet wurde. Inzwischen gibt es über 200 bedeutsame Vertragssysteme im Bereich der internationalen Umweltpolitik.¹ Nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl 1986 erfolgte ein weiterer Auftrieb der Umweltpolitik. In Deutschland wurde als Antwort darauf das Bundesumweltministerium geschaffen.

Weitere wichtige Impulse setzte der Brundtland-Report von 1987, der das Schlagwort „nachhaltige Entwicklung“ prägte. In den 90ern wurde dieser Begriff zum Slogan einer ganzen Umweltgeneration.² 1992 wurde schließlich mit der „United Nations Conference on Environment and Development“ (UNCED) in Rio de Janeiro das große Jahr der internationalen Umweltpolitik. Rio steht vor allem für die drei großen Umweltkonventionen: die „United Nations Convention on Biological Diversity (CBD)“, die „United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD)“ und die „United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)“. Die Klimarahmenkonvention wurde 1997 durch das Kyoto-Protokoll ergänzt (2005 in Kraft getreten), das erstmals die Mitgliedstaaten verpflichtete, ihre CO₂-Emissionen zu reduzieren, und mit dem Emissionshandel auch ein neues Instrument einführte. Unter dem Dach der CBD wurden im Jahr 2000 das Cartagena-Protokoll (2003 in Kraft getreten) zur biologischen Sicherheit und 2010 das Nagoya-Protokoll (noch nicht in Kraft getreten) zur Erreichung eines gerechten Vorteilsausgleichs bei der Nutzung genetischer Ressourcen etabliert.

Die 90er Jahre waren damit für den Umweltschutz das, was man ein *Window of Opportunity*, ein Gelegenheitsfenster, nennt. Der tiefgreifende gesellschaftliche Wandel zu mehr Umweltbewusstsein ist eine direkte Folge dieser Prozesse. Die heutige Umweltpolitik zehrt in gewisser Weise noch von den großen Reformschritten der Vergangenheit, denn mit dem Anbruch des neuen Jahrtausends veränderte sich

¹ Oberthür (2004); S.119

² Carbone (2007); S.185

das weltpolitische Gefüge. Schwellenländer wie China gelangten mit zunehmender wirtschaftlicher Stärke zu mehr Bedeutung und wollten sich durch Umweltschutz nicht in ihrem Wachstum bremsen lassen, und die USA hatten nach dem 11. September 2001 andere Prioritäten als den Schutz der natürlichen Ressourcen. Eine nicht zu vernachlässigende Blockadehaltung hatten die Vereinigten Staaten aber auch schon zuvor eingenommen und weder die CBD, noch das Kyoto-Protokoll ratifiziert. Verändert hat sich jedoch auch die Haltung der Europäischen Union, die vormals gerne als Vorreiter der Umweltpolitik auftrat. Dabei spielte Deutschland jahrzehntelang eine herausgehobene Rolle. Mit der Einrichtung des Umweltministeriums 1986 und dem ein Jahr später eingesetzten Umweltminister Klaus Töpfer erlangte Deutschland einen Ruf als Pionier der Umweltpolitik, vom dem es heute noch profitiert.³ Mit ein paar Abstrichen blieb die Zuschreibung als internationaler Vorreiter lange eine der Leitlinien deutscher Umweltpolitik. Nach dem Regierungswechsel 2009 führte die schwarz-gelbe Koalition zwar die Energiewende als innenpolitisches Projekt weiter, zeigte außenpolitisch jedoch wenig Ehrgeiz, die europäische und internationale Umweltpolitik voranzubringen.

Daher ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass sämtliche Weltklimagipfel der vergangenen Jahre – bis auf ein paar wenige Ausnahmen, bei denen längerfristige Verhandlungen zum Tragen kamen, wie beim Nagoya-Protokoll der CBD – nicht über den Status Quo hinauskamen und damit mehr oder weniger scheiterten. Bei der letzten Klimakonferenz in Warschau im November 2013 verständigte man sich als Kompromiss auf einen weiteren Fahrplan, die strittigen Punkte sind dagegen noch lange nicht geklärt. In der internationalen Umweltpolitik bedürfte es in allen Bereichen wichtiger Weichenstellungen wie die Neuausrichtung des Klimaschutzes, die bislang jedoch nicht erfolgt sind.

3. Anlass der Studie

Ökonomisierung ist ein Begriff, der polarisiert, ebenso wie die wissenschaftlichen Konzepte, auf denen er aufbaut (z.B. das Primat der Effizienz oder die Abstraktion der Wirklichkeit durch Modelle). Ökonomisierung kann den Umweltschutz um Effizienz und Flexibilität bereichern, aber sie kann, falsch angewendet, den Umweltschutz auch gefährden, wenn allein auf ökonomischen Berechnungen

³ Böcher und Töller (2012); S. 26-38