

Deutsche Interessen und Prioritäten in der europäischen Umweltpolitik

Barbara Saerbeck / Helge Jörgens

Seit den 1960er-Jahren hat sich die Umweltpolitik zu einem zentralen Themenbereich nationalstaatlicher Politik entwickelt. Nahezu alle industrialisierten Länder haben seit Beginn der 1970er-Jahre nationale Umweltministerien und andere Behörden eingerichtet und eine Vielzahl von Umweltgesetzen verabschiedet.¹ In Deutschland wurde der Grundstein für die heutige Umweltpolitik mit dem ersten Umweltprogramm der Bundesregierung im Jahr 1971 sowie der Gründung des Umweltbundesamtes 1974 gelegt.² Anfänglich galt die Umweltpolitik als Teilbereich der Innenpolitik. Durch die verstärkte Wahrnehmung grenzüberschreitender Umweltbelastungen seit Anfang der 1980er-Jahre (Stichwort ‚Waldsterben‘) wurde die Umweltpolitik zunehmend zu einem festen Bestandteil der Außenpolitik.³

Heute ist eine wirksame und verantwortungsvolle Umweltpolitik nur noch als Kombination von Innen- und Außenpolitik sowie sektorübergreifend zu denken. Nationalstaaten sind bei der Durchsetzung ihrer umweltpolitischen Ziele und Interessen auf die Zusammenarbeit mit auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Sektoren agierenden staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren angewiesen.⁴ Effektiver Umweltschutz ist nur möglich, wenn er als integraler Bestandteil der nationalen und europäischen Klima- und Energie-, Wirtschafts- und Agrarpolitik verstanden wird. Nicht zuletzt aus diesem Grund basieren rund 80 Prozent der für Deutschland geltenden Umweltgesetze auf Rechtsakten der Europäischen Union.⁵

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die Entwicklung der europäischen Umweltpolitik gegeben. Dann wird die Rolle Deutschlands in der europäischen Umweltpolitik seit Anfang der 1980er-Jahre skizziert. Darauf aufbauend werden fünf grundlegende Typen von umweltpolitischen Interessen Deutschlands in der europäischen Umweltpolitik unterschieden und anhand konkreter Beispiele illustriert.

Die europäische Umweltpolitik im Wandel

Die Geschichte der europäischen Umweltpolitik gliedert sich in mehrere Phasen. Zunehmendes öffentliches Bewusstsein führte in den 1970er- und 1980er-Jahren dazu, dass umweltpolitische Themen vermehrt auf europäischer Ebene diskutiert und mit Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987 offiziell mit eigenen Zielen, Prinzipien und Entscheidungsver-

1 Vgl. Per-Olof Busch/Helge Jörgens: Politikwandel und Konvergenz in der Umweltpolitik 1950–2000, in: Klaus Jacob et al. (Hrsg.): Politik und Umwelt, Wiesbaden 2007, S. 200–222.

2 Vgl. Edda Müller: Sozial-liberale Umweltpolitik. Von der Karriere eines neuen Politikbereichs, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 47–48/1989, S. 3–15.

3 Vgl. Volker von Prittitz: Umweltaußenpolitik. Grenzüberschreitende Luftverschmutzung in Europa, Frankfurt am Main 1984.

4 Vgl. Rüdiger K.W. Wurzel/Duncan Lieferink/Diarmuid Torney: Pioneers, leaders and followers in multilevel and polycentric climate governance, in: Environmental Politics 1/2019, S. 1–21.

5 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: Europa und Umwelt – Worum geht es?, 1.7.2020, abrufbar unter: <https://www.bmu.de/themen/nachhaltigkeit-internationales/europa-und-umwelt/eur-opa-und-umwelt-worum-geht-es/> (letzter Zugriff: 18.8.2020).

fahren im Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verankert wurden.⁶ Die umweltpolitischen Handlungsgrundlagen der Europäischen Union wurden seitdem stetig ausgebaut – sei es durch die Gründung der europäischen Umweltagentur im Jahr 1990, mit der Verabschiedung immer neuer umweltpolitischer Aktionsprogramme (UAP) sowie der Verankerung in den Verträgen von Maastricht (1993) und Amsterdam (1997).⁷ Internationale Impulse durch (umwelt-)spezifische Konventionen der UN verstärkten den Effekt (Stichwort ‚Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‘).

Seit den 1970er-Jahren haben die europäischen Organe auf Grundlage der Art. 191 und 192 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mehrere Hundert Rechtsakte zum Schutz der Umwelt erlassen. Dem Verursacher-, Vorsorge- und Vorbeugeprinzip folgend legen die von der Europäischen Union verabschiedeten UAP beispielsweise die strategischen Leitlinien sowie die Rahmenvorgaben europäischer Umweltpolitik fest. Im Zuge dessen verpflichtet sich das bis 2020 geltende 7. UAP nicht nur der Bekämpfung des Klimawandels, dem Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt und der Verbesserung der Gesundheit und Lebensqualität, sondern bettet diese und andere Punkte in eine strategische Vision für ein ökologisch nachhaltiges Wachstum (‚green growth‘) in Europa ein. Das 8. UAP, welches voraussichtlich Ende 2020 verabschiedet wird, will diese Ziele ambitionierter und zielgerichteter fortführen.⁸ Die daraus resultierende Angleichung nationaler Umweltstandards und -gesetze⁹ erfolgt auf einem hohen Umweltschutzniveau, das einerseits maßgeblich von den nationalen umweltpolitischen Vorreitern bestimmt wird¹⁰ und bei dem andererseits das europäische Mehrebenensystem als „Akzelerator“¹¹ (Beschleuniger) nationalstaatlicher Umweltpolitik fungiert.

Konzentrierte sich die europäische Umweltpolitik zunächst vornehmlich auf den Erlass (technischer) Einzelmaßnahmen, zeichnet sie sich heute durch eine Vielzahl unterschiedlicher Prinzipien und Instrumente aus und stellt Synergieeffekte zwischen wirtschaftlichen, sozialen, klimapolitischen und ökologischen Zielen in den Mittelpunkt. Entsprechend liest sich der von der Europäischen Kommission im Dezember 2019 vorgelegte sogenannte ‚European Green Deal‘ als sektorübergreifendes Gesamtkonzept, dessen Maßnahmen einen nachhaltigen ökologischen und sozial gerechten Wandel ermöglichen soll.¹² Diesen begrüßend, stellte Deutschland in Aussicht, den Umwelt- und Klimaschutz zur Priorität seiner EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr des Jahres 2020 zu machen. Infolge der Covid-19-Pandemie und ihrer wirtschaftli-

6 Vgl. Christiane Beuermann/Jill Jäger: Climate Change Politics in Germany. How Long will Any Double Dividend Last?, in: Timothy O’Riordan/Jill Jäger (Hrsg.): Politics of Climate Change. A European Perspective, London 1996, S. 186–227, hier S. 194.

7 Vgl. Christoph Knill: Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem, Wiesbaden 2008, S. 37–38.

8 Vgl. Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: 8. Umweltaktionsprogramm – Rat nimmt Schlussfolgerungen an, 4.10.2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/10/04/8th-env-ironmental-action-programme-council-adopts-conclusions/> (letzter Zugriff: 18.8.2020).

9 Vgl. Katharina Holzinger/Christoph Knill/Bas Arts (Hrsg.): Environmental Policy Convergence in Europe. The Impact of International Institutions and Trade, Cambridge 2008.

10 Vgl. Helge Jörgens/Andrea Lenschow/Duncan Liefferink (Hrsg.): Understanding Environmental Policy Convergence. The Power of Words, Rules and Money, Cambridge 2014; Per-Olof Busch/Helge Jörgens: Globale Ausbreitungsmuster umweltpolitischer Institutionen, in: Kerstin Tews/Martin Jänicke (Hrsg.): Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen im internationalen System, Wiesbaden 2005, S. 55–193.

11 Martin Jänicke: Akzeleratoren der Diffusion klimafreundlicher Technik: Horizontale und vertikale Verstärker im Mehrebenensystem, Freie Universität Berlin, FFU-Report Nr. 5, Berlin 2013.

12 Siehe Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Der europäische Grüne Deal, 11. Dezember 2019, COM(2019) 640 final.

chen Auswirkungen haben sich diese Prioritäten jedoch zugunsten der Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen verschoben.¹³

Deutschlands Rolle in der europäischen und internationalen Umweltpolitik

Deutschland setzt in der europäischen und internationalen Umweltpolitik stark auf einen technologiebasierten Regulierungsansatz, der darauf abzielt, Umweltbelastungen an der Quelle zu reduzieren. Hierfür werden detaillierte technische Maßnahmen zur Emissionsminderung auf dem jeweiligen Stand der Technik per Gesetz oder Verordnung vorgeschrieben.¹⁴ Von Beginn an versuchte Deutschland seinen regulativen Ansatz nicht im Alleingang zu verfolgen, sondern ihn auf andere europäische Staaten und auf die europäische Ebene insgesamt zu übertragen. Auf der einen Seite erhöhten national anspruchsvolle umweltpolitische Auflagen kurz- und mittelfristig die Produktionskosten für deutsche Unternehmen. Solange in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union schwächere Umweltstandards galten, konnte dies zu Nachteilen im europäischen Wettbewerb führen. Insbesondere exportorientierte Unternehmen drängten die Bundesregierung, sich für eine Angleichung der europäischen Umweltstandards an das fortschrittliche deutsche Regulierungsniveau einzusetzen.¹⁵ Auf der anderen Seite entwickelte sich in Deutschland frühzeitig eine starke Umweltschutzindustrie, die spätestens in den 1990er-Jahren zu einem wichtigen Wirtschaftsfaktor und Motor für die Schaffung neuer Arbeitsplätze wurde.¹⁶ Eine Europäisierung deutscher technikbasierter Umweltstandards wurde von diesen Industrien gefordert, da sie eine deutliche Ausweitung der Absatzmärkte für deutsche Umweltschutztechnologie versprach.

Seit Mitte der 1990er-Jahre gelingt es Deutschland immer weniger, seinen umweltpolitischen Regulierungsansatz gegen konkurrierende Ansätze zu verteidigen. Exemplarisch hierfür war die 1996 verabschiedete Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie, 96/61/EG). Deutschland favorisierte den Ansatz, technikbasierte Emissionsgrenzwerte für Industrieanlagen allgemeinverbindlich vorzuschreiben. Dieser wurde jedoch durch prozedurale Regeln abgelöst, die die Entscheidung über die zu erfüllenden Umweltschutzstandards in stärkerem Maße den lokalen Genehmigungsbehörden überließen. Deren Ermessensspielraum wurde durch die integrierte Betrachtung der Belastungen von Luft, Wasser und Boden sowie der Entstehung von Abfällen zusätzlich gestärkt.¹⁷

Heute muss Deutschlands Rolle in der europäischen Umweltpolitik differenziert betrachtet werden. Zum einen gehört Deutschland v.a. im Bereich der Förderung erneuerbarer Energien bei gleichzeitigem Ausstieg aus fossilen und atomaren Energieträgern zu den weltweiten Vor-

13 Vgl. Jess Smee: Covid-19 derails Germany's EU presidency climate focus, 30.6.2020, abrufbar unter: <https://euobserver.com/opinion/148722> (letzter Zugriff: 18.8.2020).

14 Vgl. Martin Jänicke/Helmut Weidner: Germany, in: Martin Jänicke/Helmut Weidner (Hrsg.): National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building, Berlin 1997, S. 133–155; Martin Jänicke et al.: Germany, in: Organization for Economic Cooperation and Development (Hrsg.): Governance for Sustainable Development. Five OECD Case Studies, Paris 2002, S. 113–153, hier S. 118.

15 Vgl. Rüdiger K. W. Wurzel: Germany. From Environmental Leadership to Partial Mismatch, in: Andrew Jordan/Duncan Liefferink (Hrsg.): Environmental Policy in Europe. The Europeanization of National Environmental Policy, London 2005 (E-Book), S. 92–108, hier S. 96.

16 Vgl. Jänicke/Weidner: Germany, 1997; Birgit Gehrke/Ulrich Schasse/Katrin Ostertag: Wirtschaftsfaktor Umweltschutz. Produktion – Außenhandel – Forschung – Patente: Die Leistungen der Umweltschutzwirtschaft in Deutschland, Dessau 2014.

17 Vgl. Christian Hey: Zukunftsfähigkeit und Komplexität: Institutionelle Innovationen in der EU, in: Volker von Prittwitz (Hrsg.): Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik. Zukunftsfähigkeit durch innovative Verfahrenskombinationen?, Wiesbaden 2000, S. 85–100, hier S. 91–94.

reitern. Dabei wird eine zweigleisige Strategie verfolgt: Auf der einen Seite will die Bundesrepublik durch ein beispielhaftes Vorgehen Nachahmungseffekte auslösen. Auf der anderen Seite setzt sich Deutschland auf EU-Ebene (im Klimaschutz auch global) für eine kontinuierliche Anhebung des internationalen Regulierungsniveaus mit dem Ziel ein, die deutschen Maßnahmen international stärker einzubinden. Allerdings kommt Deutschland seinen Verpflichtungen gemäß dem europäischen Recht nicht immer nach. Von den 17 Vertragsverletzungsverfahren, die die Europäische Kommission im Jahr 2019 gegen Deutschland einleitete, betrafen vier umwelt- und energiepolitische Themen.¹⁸

Grundlegende Typen der Interessen Deutschlands in der Umweltaußenpolitik

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass die deutschen Interessen in der europäischen Umweltpolitik vielfältig und von Wechselwirkungen zwischen der nationalen und europäischen Politikebene geprägt sind. In diesem Abschnitt sollen typische Interessenlagen identifiziert und systematisch abgegrenzt werden, die die deutsche Umweltaußenpolitik in Europa prägen.

In einem frühen Standardwerk zur Umweltaußenpolitik unterscheidet Volker von Prittwitz drei Typen von außenpolitischen Interessen im Umweltschutz, die auch für Deutschland gelten: Betroffenen-, Verursacher- und Helferinteressen.¹⁹ *Betroffeneninteressen* zielen darauf ab, Umweltprobleme, deren Ursprung außerhalb der eigenen Landesgrenzen liegt, zu minimieren. *Verursacherinteressen* spielen eine Rolle, wenn nationale Wirtschaftssektoren in besonderem Maße von europäischen Umweltschutzregelungen betroffen sind. Regierungen können versuchen, die Umweltschutzkosten für die eigene Wirtschaft zu minimieren, indem sie weitreichende europäische oder internationale Regelungen verhindern. Im Gegensatz dazu sind *Helferinteressen* auf die positiven wirtschaftlichen Effekte des Exports nationaler Umweltschutztechnologien ausgerichtet. Hier hat Deutschland ein Interesse an einer europaweiten Anhebung technologiebasierter Umweltstandards, um neue Märkte für die deutsche Umweltschutzindustrie zu erschließen.²⁰

Neben den drei genannten kommt im spezifischen institutionellen Kontext der Europäischen Union, in dem nationale Umweltschutzgesetze und -maßnahmen oft europaweit harmonisiert werden, ein viertes Interesse hinzu. Dieses zielt darauf ab, nationale Vorschriften und Regulierungspraktiken „auf die europäische Ebene zu übertragen“, um „nationale Problemlösungstraditionen und -institutionen zu wahren und damit einhergehend rechtliche Anpassungskosten an die europäische Gesetzgebung zu minimieren“.²¹ Fünftens hat Deutschland – nicht zuletzt aufgrund seiner Geschichte – ein grundlegendes Interesse an einer positiven Außenwahrnehmung. Hier bietet der Umwelt- und Klimaschutz ein Handlungsfeld, in dem Deutschland eine internationale Führungsrolle einnehmen und sich gleichzeitig als Verfechter des globalen Ge-

18 Vgl. Europäische Kommission: Vertragsverletzungsverfahren: Kommission leitet in 17 Fällen rechtliche Schritte gegen Deutschland ein, 25.7.2019, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/germany/news/20190725-vertragsverletzungsverfahren_de (letzter Zugriff: 28.4.2020).

19 Vgl. Prittwitz: Umweltaußenpolitik, 1984.

20 Vgl. Martin Jänicke: German Climate Change Policy. Political and Economic Leadership, in: Rüdiger K. W. Wurzel/James Connelly (Hrsg.): The European Union as a Leader in International Climate Change Politics, London 2011, S. 129–146, hier S. 142.

21 Vgl. Adrienne Héritier et al.: Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union, Wiesbaden 1994, S. 2.

meinwohls präsentieren kann.²² Im Folgenden werden die fünf Typen von außenpolitischen Interessen knapp beschrieben und mit konkreten Beispielen illustriert.

Betroffeneninteressen

Betroffeneninteressen richten sich auf die Vermeidung von Umweltschäden, deren Ursachen außerhalb der eigenen Landesgrenzen liegen. Solche grenzüberschreitenden Umweltverschmutzungen treten in den verschiedensten Formen auf. Bei grenzüberschreitenden Flussläufen können beispielsweise Oberanrainer Verschmutzungen verursachen, die die Wasserqualität und damit die Nutzungsmöglichkeiten für Unteranrainer stark beeinträchtigen. So gelangten nach einem Brand in einem Werk des Schweizer Chemiekonzerns Sandoz im Jahr 1986 Giftstoffe in den Rhein, die in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden zu einem Fischsterben führten.²³ Im Anschluss an den Unfall setzte sich Deutschland nachdrücklich für eine Verstärkung der Umweltkooperation zwischen den Rheinanliegern ein. Dies führte nicht zuletzt zur Verabschiedung des Aktionsprogramms Rhein und zu einer Ausweitung der Kompetenzen und Verschärfung der Ziele und Maßnahmen der Internationalen Kommission zum Schutz des Rheins.²⁴

Das vielleicht prominenteste Beispiel für extern verursachte Umweltschäden ist das Waldsterben in Deutschland, das zu einem erheblichen Teil auf weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzungen aus anderen europäischen Ländern zurückging. Infolge des Waldsterbens wandelte sich Deutschland vom Bremser zum Vorreiter der internationalen Luftreinhaltepolitik, insbesondere der Verringerung des Schwefeldioxidausstoßes aus Kraftwerken und Industrieanlagen, und setzte sich erfolgreich für eine Dynamisierung und Verschärfung des Genfer Luftreinhalteabkommens von 1979 ein.²⁵ In beiden Fällen hat die Tatsache, dass Deutschland von Umweltverschmutzungen anderer Länder negativ betroffen war, zu einer deutlichen Steigerung seiner internationalen Umweltschutzbemühungen geführt.

22 Falkner unterscheidet „*inside-out*-Erklärungen, die sich auf die Rolle innenpolitischer Faktoren bei der Gestaltung der Außenpolitik konzentrieren, und *outside-in*-Erklärungen, die die innenpolitische Logik umkehren und die Haltung eines Staates in der globalen Umweltpolitik auf seine Position innerhalb der Struktur des internationalen Systems zurückführen“ (Robert Falkner: *The Nation-State, International Society, and the Global Environment*, in: Robert Falkner (Hrsg.): *The Handbook of Global Climate and Environment Policy*, Malden 2013, S. 251–267, hier S. 254). Es steht außer Zweifel, dass internationale Faktoren wie globale Umweltnormen (vgl. Steven Bernstein: *Global Environmental Norms*, in: Falkner (Hrsg.): *Handbook*, 2013, S. 127–145) oder Prozesse der Politikdiffusion (vgl. Per-Olof Busch/Helge Jörgens: *Governance by Diffusion: Exploring a New Mechanism of International Policy Coordination*, in: James Meadowcroft/Oluf Langhelle/Audun Ruud (Hrsg.): *Governance, Democracy and Sustainable Development. Moving Beyond the Impasse*, Cheltenham 2012, S. 221–248) Einfluss auf die Definition außenpolitischer Interessen ausüben; der Schwerpunkt dieses Artikels liegt jedoch v.a. auf der *inside-out*-Dimension der außenpolitischen Interessen Deutschlands im Umweltbereich.

23 Vgl. Stefan Lindemann: *Understanding Water Regime Formation – A Research Framework with Lessons from Europe*, in: *Global Environmental Politics* 4/2008, S. 117–140.

24 Vgl. Thomas Bernauer/Peter Moser: *Reducing Pollution of the River Rhine: The Influence of International Cooperation*, in: *Journal of Environment & Development* 4/1996, S. 389–415.

25 Vgl. Jørgen Wettestad: *Reducing Long-Range Transport of Air Pollutants in Europe*, in: Steinar Andresen/Elin Lerum Boasson/Geir Hønneland (Hrsg.): *International Environmental Agreements. An Introduction*, London 2012, S. 23–37.

Verursacherinteressen

Gehörte Deutschland spätestens seit den 1980er-Jahren zu den wichtigsten Vorreitern einer anspruchsvollen europäischen Umweltpolitik,²⁶ erscheint seine Rolle heute beispielsweise bei der Bekämpfung des Klimawandels ambivalenter. Obwohl Bundeskanzlerin Angela Merkel sich beim Petersberger Klimadialog 2019 zur europäischen Klimaneutralität bis 2050 bekannte, lehnte sie noch kurz zuvor auf einem informellen Treffen der europäischen Staats- und Regierungschefs einen Antrag des französischen Präsidenten Emmanuel Macron ab, welcher eine Verknüpfung der Klimapolitik mit dem 1,5-Grad-Ziel und eine Verpflichtung zur Dekarbonisierung bis 2050 vorsah.²⁷ Erst wenn es Klarheit über den Weg zu diesem Ziel gebe, könne man sich der Initiative der neun anderen EU-Staaten anschließen.²⁸ Es ist anzunehmen, dass Deutschland hier die Interessen der eigenen Wirtschaft im Blick hat. Der Verwaltungsrat der Europäischen Investitionsbank (EIB) musste beispielsweise Ende 2019 seine Entscheidung über eine neue Energierichtlinie vertagen, weil sich u.a. in Deutschland und bei der Europäischen Kommission Widerstand gegen die Verbannung fossiler Finanzgeschäfte bei der Bank regte.²⁹ Deutschland scheint in diesem Punkt dem Verursacherinteresse gefolgt zu sein.

Verursacherinteressen richten sich auf die Vermeidung von zu hohen Umweltschutzkosten für die eigene Wirtschaft, die aus europäischen oder internationalen umweltpolitischen Vorgaben resultieren. Fälle finden sich im Bereich der Automobilproduktion, in denen die Bundesregierung versuchte, weitreichende europäische Regelungen zu verhindern oder zumindest deren Inkrafttreten hinauszuzögern. Ein prominentes Beispiel war die für das Jahr 1999 geplante Verabschiedung der Altautorichtlinie. Nachdem die Regierungen aller damaligen Mitgliedstaaten, einschließlich Deutschlands, ihre Unterstützung für einen Kompromissvorschlag der österreichischen Ratspräsidentschaft signalisiert hatten, zog die Bundesregierung vor dem ersten Umweltministerrat unter deutscher Ratspräsidentschaft diese überraschend zurück. Nach ‚massivem Lobbying‘ der deutschen Automobilindustrie wies Bundeskanzler Gerhard Schröder seinen Umweltminister Jürgen Trittin an, die geplante Entscheidung zu blockieren. Zwar war dieser Versuch Deutschlands, die eigene Wirtschaft vor hohen Umweltschutzkosten zu schützen, letztlich wegen der Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat der Europäischen Union in diesem Bereich nicht erfolgreich. Die Verabschiedung der Altautorichtlinie wurde jedoch um mehr als ein Jahr verzögert.³⁰

Ein zweites Beispiel betrifft die Festlegung europaweiter CO₂-Grenzwerte im Automobilsektor. Nachdem eine freiwillige Vereinbarung der Europäischen Kommission mit dem Dachverband der europäischen Automobilhersteller (ACEA) im Jahr 2007 gescheitert war, setzte die Kommission verstärkt auf die Festlegung verbindlicher Grenzwerte für den durchschnittlichen CO₂-Ausstoß der gesamten Automobilflotte eines Herstellers. Dieser Ansatz ist prinzipiell geeignet, Hersteller, in deren Flotte Kleinwagen dominieren, gegenüber Produzenten von große-

26 Vgl. Jänicke/Weidner: *Germany*, 1997; Wurzel: *Germany*, 2005.

27 Vgl. Spiegel Online: *Merkel strebt Klimaneutralität bis 2050 an*, 14.5.2019.

28 Vgl. Ebd.

29 Vgl. Luisa Neubauer: *Olaf Scholz lässt die EIB nicht zur grünen Bank werden*, in: *WirtschaftsWoche*, 11.11.2019.

30 Vgl. Rüdiger K. W. Wurzel: *Flying into Unexpected Turbulence. The German EU Presidency in the Environmental Field*, in: *German Politics* 3/2000, S. 23–42, hier S. 30–35; Petra Holtrup Mostert: *Die Umweltaußenpolitik Deutschlands. Auf dem Boden der Realität*, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.): *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, 2. Aufl., Wiesbaden 2011, S. 394–413, hier S. 409.

ren und schwereren Fahrzeugen zu privilegieren.³¹ Die deutschen Automobilhersteller sprachen sich von Beginn an gegen diesen Regulierungsansatz aus und forderten eine Reihe von Änderungen – insbesondere eine Abschwächung der Grenzwerte für Produzenten größerer Fahrzeuge und die mehrfache Anrechnung emissionsarmer Elektro- oder Hybridfahrzeuge auf die Berechnung der durchschnittlichen Flottenemission.³² Aufgrund der großen wirtschaftlichen Bedeutung des Automobilsektors in Deutschland, aber auch wegen des starken Lobbyings der Automobilhersteller und ihrer Verbände, hat die Bundesregierung deren Interessen in den europäischen Verhandlungen mit Nachdruck und gegen die Position der Mehrheit der Mitgliedstaaten vertreten. Es gelang u.a., das Inkrafttreten der Grenzwerte zu verzögern sowie ein Bonussystem, das Niedrigemissionsfahrzeuge überproportional in der Berechnung der Flottenemissionen berücksichtigt, und eine ‚Grenzwertkurve‘, die Produzenten von schwereren Fahrzeugen einen höheren CO₂- Ausstoß erlaubt, zu etablieren. Benjamin Sternkopf/Felix Nowak sprechen in diesem Zusammenhang von einer „Europäisierung von Interessen der deutschen Automobilindustrie“.³³

Im Zuge seiner EU-Ratspräsidentschaft 2020 möchte Deutschland die „Ausweitung der CO₂-Bepreisung auf alle Sektoren und die Einführung einer moderaten CO₂-Mindestbepreisung im Rahmen des europäischen Emissionshandelssystems diskutieren.“³⁴ Es ist anzunehmen, dass es die im Mai 2020 im Bundeskabinett beschlossenen Regelungen zur Umsetzung der Beschlüsse zum Klimaschutzprogramm 2030 auf nationaler Ebene, welche u.a. einen CO₂-Mindestpreis und einen nationalen Brennstoffemissionshandel vorsehen³⁵, auf europäische Ebene zu übertragen versucht.

Insgesamt sieht Petra Holtrup Mostert ein wesentliches Ziel der deutschen Umweltaußenpolitik darin, „die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft durch die Angleichung der umweltpolitischen Rechtsnormen grenzüberschreitend zu gewährleisten“.³⁶ In der Regel setzt sich Deutschland für eine Angleichung auf hohem Umweltschutzniveau ein. Dass Deutschland dabei nationale Interessen nicht aus den Augen verliert, verdeutlicht das Beispiel der Gestaltung einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik. Forderte Deutschland bereits Anfang der 1990er-Jahre die Einbettung der Energiepolitik in einen breiteren internationalen Rahmen (auch über die Europäische Union hinaus), lehnten andere Staaten verbindliche Vorschriften ab.³⁷ Als ersichtlich wurde, dass die nationalstaatlichen Praktiken Deutschlands auf europäischer Ebene nicht durchzusetzen waren, begann Deutschland, die Diskussionen betreffend gemeinsamer Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt konstruktiv mitzugestalten und seine Interessen wirkungsvoll zu vertreten. Die aus diesen Diskussionen folgende und im Jahr 1997 in Kraft getretene Richtlinie 96/92/EG vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsamer Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt sah u.a. eine hundertprozentige Marktöffnung vor.

31 Siehe Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2008. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, Berlin 2008, S. 131–133.

32 Vgl. Benjamin Sternkopf/Felix Nowak: Lobbying. Zum Verhältnis von Wirtschaftsinteressen und Verkehrspolitik, in: Oliver Schwedes/Weert Canzler/Andreas Knie (Hrsg.): Handbuch Verkehrspolitik, Wiesbaden 2016, S. 381–399, hier S. 389–394.

33 Sternkopf/Nowak: Lobbying, 2016, S. 393.

34 Siehe Auswärtiges Amt: Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. 1. Juli bis 31. Dezember 2020, 2020, S. 10, 16.

35 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Bundeskabinett beschließt höheren CO₂-Preis, Entlastungen bei Strompreisen und für Pendler, 20.5.2020, abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200520-bundeskabinett-beschliesst-hoeheren-co2-preis.html> (letzter Zugriff: 18.8.2020).

36 Holtrup Mostert: Umweltaußenpolitik, 2011, S. 398.

37 Vgl. Susanne K. Schmidt: Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission, Frankfurt am Main 1998, S. 194–195.

Da sich im Zuge der zeitgleich in Deutschland stattfindenden Novellierung des deutschen Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) ein einheitlicher nationaler Standpunkt herausgebildet hatte, der die quantitative Marktöffnung in Europa befürwortete, wurde die Umsetzung in Deutschland bereits im Jahr 2000 vollzogen. Im Gegensatz dazu variierte der Grad der Marktöffnung zwischen den Mitgliedstaaten erheblich und lag im europäischen Mittel nur bei 66 Prozent.³⁸ Um daraus resultierende ökonomische Verluste zu verhindern, setzte sich Deutschland im Europäischen Rat für eine restlose quantitative Öffnung der europäischen Elektrizitätsmärkte ein. Gleichzeitig wusste Deutschland die Ausnahmen, welche die ursprüngliche Richtlinie aufgrund sicherheits- und gesellschaftspolitischer Bedenken gewährte, zu nutzen. Die Europäische Kommission und insbesondere ausländische Unternehmen und Verbraucherverbände kritisierten die Umsetzung Deutschlands, da diese in ihren Augen neuen Marktteilnehmern durch intransparente Konditionen und überhöhte Netzentgelte den Netzzugang erschwerten und einzelne Unternehmen damit ihre Monopolstellung aufrechterhalten konnten.³⁹ Die Forderung der Europäischen Kommission nach einer eigentumsrechtlichen Entflechtung der Netze und der Etablierung einer unabhängigen Regulierungsbehörde lehnte die Bundesregierung ab. Auf europäischer Ebene setzte sich schnell die Erkenntnis durch, dass die oben genannte Richtlinie nicht ausreichte, um eine tatsächliche Liberalisierung des Elektrizitätssektors herbeizuführen. Bei den Verhandlungen um die sogenannte ‚Beschleunigungsrichtlinie‘ 2003/54/EG über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG gelang es den deutschen Akteuren durch geschicktes Taktieren, Nachteile für die deutsche Wirtschaft abzuwenden; die Kompetenzen der Regulierungsbehörde sowie die genauen Bestimmungen bei der Entflechtung wurden bedeutend eingeschränkt.

Helferinteressen

Helferinteressen in der Umweltpolitik bestehen nach Prittwitz darin, „möglichst großen Nutzen aus dem Vorgang der umweltpolitischen Problembewältigung an sich zu ziehen, also von der Rolle als Helfer (...) zu ‚profitieren‘“.⁴⁰ Die wichtigsten umweltpolitischen Helferinteressen in Deutschland sind die der Umweltschutzindustrie. Die Branche weist seit den 1970er-Jahren große Wachstumsraten auf und ist inzwischen zu einem der wichtigsten Wirtschaftszweige Deutschlands geworden. Der Anteil von Produkten, Verfahren und Dienstleistungen des Bereichs Umwelttechnik und Ressourceneffizienz am gesamten deutschen Bruttoinlandsprodukt (BIP) lag im Jahr 2016 bei 15 Prozent. Bis zum Jahr 2025 wird mit einem Anstieg auf 19 Prozent des BIP gerechnet, was etwa einem Marktvolumen von über 5.900 Mrd. Euro entspricht. Die Siemens AG erzielte beispielsweise im Geschäftsjahr 2018/2019 mit ihrem Umweltportfolio, welches Produkte, Systeme, Lösungen und Dienstleistungen umfasst, die nach eigenen Angaben die negativen Auswirkungen auf die Umwelt sowie Treibhausgasausstöße verringern, einen Umsatz in Höhe von rund 38,4 Mrd. Euro.⁴¹ Die Beschäftigungseffekte des Umweltschutzsektors sind erheblich. Im Jahr 2017 waren in Deutschland etwa 2,8 Mio. Personen im

38 Siehe Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Erster Bericht über die Verwirklichung des Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarktes, 3. Dezember 2001, SEK(2001) 1957 IV.

39 Vgl. Thomas Renz: Vom Monopol zum Wettbewerb. Die Liberalisierung der deutschen Stromwirtschaft, Wiesbaden 2001, S. 173–176.

40 Volker von Prittwitz: Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik, Opladen 1990, S. 116–117.

41 Vgl. Siemens AG: Nachhaltigkeitsinformationen 2019, Berlin/München 2019, S. 29.

Umweltschutz tätig. Das macht einen Anteil von 6,4 Prozent an allen Erwerbstätigen aus – Tendenz steigend.⁴²

Die hohe Regelungsdichte und der Technikfokus der deutschen Umweltpolitik haben die Entstehung dieses Sektors begünstigt. Von besonderer Bedeutung für sein Wachstum sind jedoch inzwischen die Exporte. Die Betriebe in Deutschland erwirtschafteten im Jahr 2018 71,4 Mrd. Euro Umsatz mit Waren, Bau- und Dienstleistungen für den Umweltschutz. Davon wurden fast zwei Drittel im Inland erwirtschaftet (45 Mrd. Euro), 26,4 Mrd. entfielen auf den Export.⁴³ Vor diesem Hintergrund liegt ein zentrales Interesse Deutschlands in der europäischen Umweltpolitik darin, die Absatzmärkte für deutsche Umweltschutzgüter, -verfahren und -dienstleistungen auszuweiten. Dieses Ziel kann am besten, wie oben erwähnt, durch eine europaweite Anhebung von Umweltstandards erreicht werden. Beispielsweise will die Bundesregierung nach der Umsetzung der nationalen Wasserstoffstrategie Anfang 2020 in Deutschland während seiner EU-Ratspräsidentschaft die Wasserstofftechnologie als Kernelement der Energiewende in Europa etablieren. Damit forciert es den Export innovativer deutscher Technologien sowie allgemein die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen.⁴⁴

Politisches Gestaltungsinteresse innerhalb der Europäischen Union

Die zunehmende europaweite Harmonisierung mitgliedstaatlicher Umweltpolitiken hat in den vergangenen Jahrzehnten zu einem regelrechten Regulierungswettbewerb geführt.⁴⁵ Mitgliedstaaten konkurrieren darum, ihre eigenen nationalen Steuerungsansätze möglichst weitgehend auf die europäische Ebene zu übertragen. Ziel ist es, das Design europäischer Umweltpolitiken so zu beeinflussen, dass deren spätere Umsetzung auf der nationalen Ebene möglichst wenig politischen, rechtlichen und administrativen Änderungsbedarf hervorruft.⁴⁶

Ein Beispiel für einen europaweiten Regulierungswettbewerb ist die Frage der Instrumentenwahl bei der Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern. Als einer der ersten europäischen Staaten hat Deutschland im Jahr 1990 einen privilegierten Einspeisetarif für Wind- und Solarstrom eingeführt. Dieses Instrument führte zu einem rapiden Anstieg des Anteils von erneuerbaren Energieträgern an der nationalen Stromerzeugung auf rund 20 Prozent im ersten Halbjahr 2020.⁴⁷ Andere Mitgliedstaaten setzten dagegen auf die Festlegung von Quoten für den Anteil von Strom aus erneuerbaren Energieträgern. Diese Quoten konnten von den Energieversorgern durch den Kauf von handelbaren Zertifikaten erfüllt werden. Der Vorteil der Einspeisetarife war, dass Regierungen auf diese Weise sehr schnell die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern ausweiten konnten. Da der Abnahmetarif für Ökostrom jedoch für viele Jahre auf einem hohen Niveau festgeschrieben wurde, führte dieses Instrument in Deutschland und anderen Ländern zu einer erheblichen Verteuerung der Strompreise. Das

42 Vgl. Umweltbundesamt: Beschäftigung und Umweltschutz, 29.6.2020, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umwelt-wirtschaft/beschaeftigung-umweltschutz#aktuelle-ergebnisse-und-entwicklung-im-zeitablauf> (letzter Zugriff: 18.8.2020).

43 Siehe Statistisches Bundesamt: Umwelt. Umweltschutzgüter und Umweltschutzleistungen, 5. Mai 2020, Fachserie 19 Reihe 3.3, S. 6.

44 Siehe Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Die Nationale Wasserstoffstrategie, Juni 2020.

45 Vgl. Héritier et al.: Veränderung von Staatlichkeit in Europa, 1994.

46 Vgl. Knill: Europäische Umweltpolitik, 2008, S. 132–136; Héritier et al.: Veränderung von Staatlichkeit in Europa, 1994; Adrienne Héritier et al. (Hrsg.): Differential Europe. The European Union Impact on National Policy-making, Lanham 2001.

47 Vgl. BDEW: Monatliche Stromerzeugung in Deutschland, 30.7.2020, abrufbar unter: <https://www.bdew.de/service/daten-und-grafiken/monatliche-stromerzeugung-deutschland/> (letzter Zugriff: 18.8.2020).

Instrument der Quoten hingegen führte tendenziell zu einem langsameren Anstieg des Ökostromanteils, erlaubte es den Regierungen, die Kosten der Umstellung auf Ökostrom besser zu kontrollieren.⁴⁸ Eine europaweite Harmonisierung der nationalen Fördersysteme zugunsten von Quotenmodellen, wie sie seit Ende der 1990er-Jahre mehrfach von der Europäischen Kommission angestrebt wurde, hätte Deutschland gezwungen, seine Gesetze und Verfahren zur Förderung von Ökostrom komplett neu zu gestalten. Um diese Anpassung zu vermeiden und stattdessen den eigenen, fest etablierten Förderungsansatz beizubehalten, hat sich Deutschland auf europäischer Ebene wiederholt erfolgreich gegen eine Harmonisierung nationaler Fördersysteme eingesetzt.

Die EU-weite Harmonisierung nationaler umweltpolitischer Regelungen hat noch eine zweite Auswirkung, die ebenfalls in das Interessenkalkül der Mitgliedstaaten einfließen kann. Sie hängt mit dem für den deutschen Föderalismus charakteristischen Ineinandergreifen von Bundes- und Landesgesetzgebung und -verwaltung sowie der daraus resultierenden Vielzahl potenzieller Opponenten umweltpolitischer Regelungen zusammen.⁴⁹ Die föderale Struktur Deutschlands zwingt die politischen Verantwortlichen dazu, die nationalen Standpunkte innerhalb eines stark ausdifferenzierten innerstaatlichen Diskurses zwischen staatlichen und privaten Interessengruppen zu definieren. Umwelt- und energiepolitische Programme laufen Gefahr, von einer starken Opposition abgeschwächt oder außer Kraft gesetzt zu werden.⁵⁰ Sind fortschrittliche Umweltschutzpolitiken aber erst einmal EU-weit festgeschrieben, wird es für nationale Opponenten dieser Politiken schwerer, sie wieder infrage zu stellen oder gar rückgängig zu machen. Es kommt zu einem politisch-institutionellen Lock-in-Effekt, der die erforderlichen politischen Mehrheiten für Rückschritte auf nationaler Ebene verändert. In diesem Zusammenhang argumentieren beispielsweise Klaus Jacob/Axel Volkery, dass die EU-Ebene für Deutschland ein Spielfeld „zur Durchsetzung von umweltpolitischen Interessen gegen Widerstände auf nationaler Ebene“⁵¹ sein kann. Martin Jänicke betont, dass hohe europäische Umweltstandards die Position des Umweltministeriums innerhalb der Bundesregierung und gegenüber Landesregierungen oder Wirtschaftsverbänden, die auf eine Absenkung oder zumindest eine Nichterhöhung deutscher Umweltstandards drängen, stärken.⁵² Es ist anzunehmen, dass die Bundesregierung beim weiter oben ausgeführten Beispiel der Gestaltung einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik der Verlagerung der Diskussion auf die europäische Ebene nicht abgeneigt gegenüber stand. So konnte sie den innerstaatlichen Konflikt zwischen Opposition, subnationalen Einheiten, unterschiedlichen Ministerien und privaten Akteuren teilweise umschiffen⁵³ und ihre Interessen über die europäische Ebene verfolgen.

48 Vgl. Per-Olof Busch/Helge Jörgens: Europeanization through Diffusion? Renewable Energy Policies and Alternative Sources for European Convergence, in: Francesc Morata/Israel Solorio Sandoval (Hrsg.): *European Energy Policy. An Environmental Approach*, Cheltenham 2012, S. 66–84; Israel Solorio/Eva Öller/Helge Jörgens: *The German Energy Transition in the Context of the EU Renewable Energy Policy. A Reality Check!*, in: Achim Brunnengräber/Maria Rosaria Di Nucci (Hrsg.): *Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen*, Wiesbaden 2014, S. 189–200.

49 Vgl. Fritz W. Scharpf: *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt am Main 1994, S. 13; Héritier et al.: *Veränderung von Staatlichkeit in Europa*, 1994, S. 52.

50 Vgl. Barbara Saerbeck: *Ein Energiebinnenmarkt für Europa*, Berlin 2008, S. 19.

51 Vgl. Klaus Jacob/Axel Volkery: *Nichts Neues unter der Sonne? Zwischen Ideensuche und Entscheidungsblockade – die Umweltpolitik der Bundesregierung Schröder 2002–2005*, in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): *Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005*, Wiesbaden 2007, S. 431–452, hier S. 439.

52 Vgl. Jänicke: *German Climate Change Policy*, 2011, S. 142.

53 Vgl. Jochen Monstadt: *Die Modernisierung der Stromversorgung. Regionale Energie- und Klimapolitik im Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess*, Wiesbaden 2004, S. 224.

Interesse an einer stärkeren Rolle in der internationalen Politik

Schließlich ist die Umwelt- und Klimapolitik ein Thema, „in dem Deutschland außenpolitisches Profil gewinnen (kann), ohne zu sehr auf seine politische Vergangenheit oder die Gegebenheiten der deutschen Teilung Rücksicht nehmen zu müssen“.⁵⁴ Detlef F. Sprinz beobachtet seit den 1980er-Jahren große Anstrengungen Deutschlands, als europäischer und globaler Vorreiter des Umweltschutzes angesehen zu werden.⁵⁵ Insbesondere in der Europäischen Union hat Deutschland seine Führungsrolle bis heute überwiegend auf die sogenannten ‚low politics‘, d.h. die außenpolitische oder internationale Dimension von Sachpolitiken, konzentriert. Zwar bedeutet die zunehmende Europäisierung der Umweltpolitik für Deutschland „einen graduellen Verlust an Eigenständigkeit und Profil in der (Umweltaußenpolitik). Es ist zugleich die Chance, mit Unterstützung der Europäischen Union international größeres Gewicht zu erlangen, als es ein einzelner Staat in der globalisierten Welt noch vermag“.⁵⁶ Der Umwelt- und Klimaschutz bietet sich in doppelter Hinsicht als geeignetes außenpolitisches Thema an.

Auf der einen Seite führten innenpolitische Faktoren wie das vergleichsweise hohe Umweltbewusstsein in der Bevölkerung und die außergewöhnliche Größe und Strategiefähigkeit der deutschen Umweltbewegung dazu, dass Deutschland immer wieder in eine umweltpolitische Vorreiterrolle gedrängt wurde.⁵⁷ Aus der Position des umwelt- und klimapolitisch führenden Landes ist es nur ein kleiner Schritt hin zu einer aktiven Rolle in europäischen und internationalen Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen. So nahm Deutschland in der entscheidenden Phase der internationalen Verhandlungen zum Schutz der Ozonschicht seit Mitte der 1980er-Jahre eine führende Rolle ein. Der damaligen Bundesregierung gelang es, sich sowohl gegen die Position der eigenen Industrie durchzusetzen als auch die anderen Mitgliedstaaten von der Notwendigkeit einer weitreichenden internationalen Regulierung zum Schutz der Ozonschicht zu überzeugen, was die Verabschiedung des Montrealer Protokolls im September 1987 ermöglichte. Als Hauptgrund für den Wandel der deutschen Position sieht Rainer Grundmann innenpolitische Faktoren: „Als die Regierungskoalition sich innenpolitisch auf ‚grüne Themen‘ eingelassen hatte, versuchte sie, auch international eine Führungsrolle zu spielen“.⁵⁸

Auf der anderen Seite wird eine stärkere außenpolitische Orientierung Deutschlands im Umweltschutz von der ökonomischen und politischen Globalisierung begünstigt. Heute ist Deutschland kaum in der Lage, nationale Alleingänge in der Umwelt-, Klima- oder Energiepolitik über einen längeren Zeitraum durchzuhalten. Das Interesse Deutschlands an einer Schärfung seines außenpolitischen Profils verbindet sich mit der Notwendigkeit, marktbasierende nationale Umweltpolitiken stärker durch internationale Politiken zu flankieren und zu stützen. Ein Beispiel ist die deutsche Energiewende. Sie hat seit Anfang der 1990er-Jahre zu einem massiven Anstieg der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen geführt und damit potenziell zu der signifikanten Verringerung der CO₂-Emissionen. Allerdings ist dieser Effekt im europäischen oder internationalen Maßstab deutlich weniger ausgeprägt. Offene Märkte und europaweite Politiken wie der Emissionshandel konterkarieren die positiven Umwelteffekte der

54 Holtrup Mostert: Umweltaußenpolitik, 2011, S. 403.

55 Vgl. Detlef F. Sprinz: Germany's International Environmental Policy, in: Hanns Maull (Hrsg.): Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic, Basingstoke 2006, S. 214–230, hier S. 214.

56 Holtrup Mostert: Umweltaußenpolitik, 2011, S. 410.

57 Vgl. Jänicke/Weidner: Germany, 1997; Jänicke: Germany, 2002.

58 Rainer Grundmann: Transnationale Umweltpolitik zum Schutz der Ozonschicht. USA und Deutschland im Vergleich, Frankfurt am Main 1999, S. 270.

deutschen Umstellung auf Ökostrom. Insbesondere die niedrigen Preise von CO₂-Emissionszertifikaten im europäischen Emissionshandel führen dazu, dass Deutschland zusätzlich zum Wind- und Solarstrom in den letzten Jahren verstärkt wieder Kohlestrom produziert. Während in Deutschland teurer Ökostrom verbraucht wird und die Strompreise für die Endverbraucher in die Höhe treibt, kann überschüssiger Kohlestrom aufgrund der niedrigen Preise für CO₂-Zertifikate ins Ausland exportiert werden. Hierdurch gerät die deutsche Energiewende aus zwei Richtungen unter Druck: Zum einen wächst der nationale Widerstand gegen die hohen und weiter steigenden Strompreise, zum anderen nehmen die Zweifel an der ökologischen Effektivität der Förderung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen zu.⁵⁹

Vor diesem Hintergrund entwickelt Deutschland ein wachsendes Interesse an einer Europäisierung seines Ansatzes der Energiewende und der ökologischen Modernisierung des gesamten Energiesystems. Besonders deutlich wurde dies auf der Pariser Weltklimakonferenz im Dezember 2015, auf der Deutschland aktiv neue Allianzen schmiedete, um ein Nachfolgeabkommen zum Kyoto-Protokoll zu ermöglichen und um der europäischen und globalen Transformation zu einer kohlenstofffreien Wirtschaft neue Impulse zu geben. Das Interesse an einer positiven Außenwahrnehmung gesteigert durch die Notwendigkeit einer stärkeren internationalen Einbindung der deutschen Klima- und Energiepolitik hat dazu geführt, dass Deutschland seine aktive Rolle in den internationalen Klimaverhandlungen intensiviert. Auf europäischer Ebene strebt Deutschland derzeit den digitalen Wandel und die ökologische Transformation an, wobei u.a. Themen wie Offshore-Windenergie, die Dekarbonisierung des Gasmarkts und die Einrichtung einer Kreislaufwirtschaft unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft diskutiert werden.⁶⁰

Ein weiterer Bereich der internationalen Umweltpolitik, in dem Deutschland seit Jahren eine aktive und treibende Rolle spielt, ist die Diskussion um eine strukturelle Reform der Umweltinstitutionen der UN.⁶¹ Allerdings konnte sich Deutschland bisher weder auf dem Weltumweltgipfel in Johannesburg im Jahr 2002 noch auf der Weltumweltkonferenz in Rio de Janeiro im Jahr 2012 mit seiner Forderung nach einer Weltumweltorganisation durchsetzen.⁶² Bis diese erreicht sind, engagiert sich Deutschland in sektorspezifischen internationalen Organisationen, wie der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO). Als langjähriges Mitglied seines Rates setzt es sich für die Weiterentwicklung hoher internationaler Standards für die Seeschifffahrt ein und treibt damit nicht nur den Umweltschutz voran, sondern vertritt die Interessen der deutschen Schifffahrtsbranche mit ihren rund 400.000 Arbeitnehmern.⁶³ Die Lösung: Standards, die in Europa gelten, sollen dies auch international tun.

Fazit und Ausblick

Die vorangegangene Darstellung hat gezeigt, dass den deutschen Interessen und Prioritäten in der europäischen Umweltpolitik ein vielschichtiges Gemenge von Motivationen zugrunde liegt.

59 Vgl. Rainer Hillebrand: *Climate Protection Policy. Ecological Modernisation, Industrial Competitiveness, and Europeanisation*, in: Sarah Colvin (Hrsg.): *Routledge Handbook of German Politics & Culture*, London 2015, S. 373–388, hier S. 383.

60 Siehe Auswärtiges Amt: *Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*. 1. Juli bis 31. Dezember 2020, 2020.

61 Vgl. Tanja Brühl: *Umweltpolitik*, in: Siegmund Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, S. 703–712, hier S. 708.

62 Vgl. Holtrup Mostert: *Umweltaußenpolitik*, 2011, S. 405.

63 Vgl. Auswärtiges Amt: *Internationaler Seeverkehr*, 20.8.2019, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/verkehr/seeverkehr/213162> (letzter Zugriff: 20.4.2020).

Es ist zu erwarten, dass in unterschiedlichen umweltpolitischen Handlungsfeldern verschiedene Interessen die Oberhand gewinnen. So zeigt etwa das Beispiel der internationalen Verhandlungen zum Schutz der Ozonschicht, dass der innenpolitische Druck einer kritischen und umweltbewussten Öffentlichkeit verbunden mit einem grundlegenden Interesse Deutschlands an einer positiven, auf das internationale Gemeinwohl bezogenen Außenwahrnehmung letztendlich stärker war als das Verursacherinteresse, die eigene Industrie vor hohen ökologischen Anpassungskosten zu schützen.⁶⁴

Insgesamt ist eine besonders aktive Rolle Deutschlands in der europäischen und internationalen Umweltpolitik v.a. zu erwarten, wenn sich verschiedene Typen von außenpolitischen Interessen verbinden. Dies ist beispielsweise immer der Fall, wenn sich Helferinteressen, d.h. das Interesse, neue internationale Märkte für deutsche Umwelt-, Energie- und Klimaschutztechnologien zu erschließen, mit politischen Gestaltungsinteressen und/oder dem Interesse an einer sichtbareren Rolle Deutschlands in der internationalen Politik verbinden. Am ausgeprägtesten scheint diese Konstellation derzeit im Klimaschutz und in der ‚Erneuerbare-Energien-Politik‘ zu sein. Es ist – trotz zwischenzeitlicher Rückschritte z.B. durch die Covid-19-Pandemie – zu erwarten, dass Deutschland seine internationalen Aktivitäten in diesem Bereich – sowohl in der Europäischen Union als auch über die Europäische Union hinaus in globalen Verhandlungsprozessen – mittel- und langfristig ausweitet.⁶⁵

⁶⁴ Vgl. Grundmann: *Transnationale Umweltpolitik*, 1999, S. 270–277.

⁶⁵ Vgl. Dennis Tänzler/Stephan Wolters: *Energiewende und Außenpolitik. Gestaltungsmacht auf dem Prüfstand*, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 2/2014, S. 133–143.