View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk
brought to you by CORE
provided by Institutional Repository of the Freie Universität Berlin

Freie Universität Berlin

Forschungszentrum für Umweltpolitik

Environmental Policy Research Centre

Exportförderung innovativer Umwelttechnologien durch den Transfer von Umweltpolitik

Klaus Jacob

Holger Bär

FFU-Report 02-2014

Forschungszentrum für Umweltpolitik
Freie Universität Berlin
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

Herausgeber

Freie Universität Berlin
Forschungszentrum für Umweltpolitik
Ihnestraße 22
14195 Berlin
Web: www.fu-berlin.de/ffu

ISSN 1612-3026
FFU-Rep 02-2014

Exportförderung innovativer Umwelttechnologien durch den Transfer von Umweltpolitik

Dieser Bericht ist im Rahmen des durch das Umweltbundesamt und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit geförderte Forschungsvorhaben „Ansatzpunkte zur Förderung innovativer Umwelt- und Effizienztechnologien - Teilvorhaben 1: Exportförderung“ im Rahmen des Umweltforschungsplans (FKZ 3708 97 101 1) bereits im Jahr 2010 entstanden.

Autoren

Dr. Klaus Jacob, klaus.jacob@fu-berlin.de
Holger Bär, holger.baer@fu-berlin.de

In der Schriftenreihe FFU-Report werden seit 1993 Forschungsergebnisse des FFU veröffentlicht. Dazu gehören Studien und Diskussionspapiere aus dem Bereich der akademischen Grundlagenforschung und der Politikberatung. Ergebnisse der Forschung am FFU sollen so frühzeitig einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die FFU-Reports durchlaufen einen internen fachlichen Review-Prozess, sofern dies nicht bereits durch Auftraggeber oder andere Projektpartner erfolgt ist. Die vertretenen Positionen liegen in der Verantwortung der Autoren und spiegeln nicht notwendigerweise die Position des gesamten FFU wider.

Zusammenfassung

Eine anspruchsvolle Umweltpolitik stimuliert die heimische Nachfrage nach umweltfreundlichen Technologien und stärkt die Umweltindustrie. Die Bedeutung von Umweltpolitik als Technologietreiber und die damit verbundenen Wettbewerbsvorteile wurden in vielen Fallstudien herausgearbeitet und ist mittlerweile auch unter politischen und wirtschaftlichen Akteuren anerkannt (z. B. Jänicke 2008 mit weiteren Nachweisen). Deutschland und Europa haben hier in vielen umweltpolitischen Handlungsfeldern eine gute Ausgangsposition, so z.B. in der Klimapolitik, der Förderung erneuerbarer Energien, bei der Luftreinhaltung oder der Abfallpolitik oder auch bei Standards für Automobile, Chemikalien oder für Energieeffizienz. Das Papier diskutiert die Frage, inwieweit die gezielte Unterstützung der Ausbreitung von ambitionierten Umweltpolitiken und Standards ein geeignetes Instrument darstellt, die internationale Nachfrage nach Umwelttechnologien zu erhöhen. Dazu wird die wissenschaftliche Literatur zum Thema analysiert und internationale Fallbeispiele aus der Praxis untersucht. Ein Überblick über deutsche Akteure und Aktivitäten im Bereich der internationalen Zusammenarbeit in der Umweltpolitik zeigt bisherige Schwerpunkte und mögliche Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung von Aktivitäten. Abschließend wird ein Konzept von Umweltaußenpolitik skizziert, welches einen Rahmen darstellt für die verschiedenen umweltbezogenen Aktivitäten der Bundesregierung in der internationalen Zusammenarbeit.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 1

2 Stand der Forschung 2

2.1 Zur Regulierungsbedingtheit von Umweltinnovationen und der Exportförderung von Umwelttechnologien 2

2.2 Funktionsweise und Determinanten von Politiktransfer 3

2.2.1 Transfermechanismen 6

2.2.2 Umweltpolitische Kapazitäten der importierenden Länder 8

2.2.3 Kompatibilität von Politikinhalten und -eigenschaften 8

2.2.4 Determinanten von Politiktransfer zur Exportförderung 8

3 Beispiele internationaler Umweltpolitiktransfers 9

3.1 Politiktransfer im Rahmen von USAID: die US – Asia Environmental Partnership 10

3.1.1 Historische Entwicklung 10

3.1.2 Inhaltliche Schwerpunkte: Luft, Wasser und Umweltpolitik 11

3.1.3 Fokus und Organisation des Politiktransfers 11

3.2 Politiktransfer im EU – China Sectoral Dialogue on Environment 14

3.2.1 Historische Entwicklung der Sectoral Dialogues 14

3.2.2 Inhaltliche Schwerpunkte 14

3.2.3 Fokus und Organisation 15

3.3 Fazit zu Beispielen zu internationalen Politiktransfers 16

4 Ansätze für Umweltpolitiktransfers in Deutschland 17

4.1 Überblick deutscher Akteure und Handlungsfelder 18

4.2 Fokus auf Kapazitätsentwicklung und Politikinhalte 20

4.2.1 Bilaterale BMU-Umweltpolitikdialoge 20

4.2.2 Internationale Klimaschutzinitiative des BMU 23

4.2.3 GTZ Umweltpolitikberatung 24

4.3 Fokus auf Kapazitätsentwicklung 25

4.3.1 KfW – Capacity Building in der Sektorberatung 26

4.3.2 German Water Partnership 26

4.4 Fokus auf Transfer und Anpassung von Politikinhalten / Politikeigenschaften .. 27
4.4.1 Public Diplomacy der Botschaften vor Ort 27
4.4.2 Exportinitiative Erneuerbare Energien..... 28
4.5 Fazit: Umweltpolitiktransfer in Deutschland 28
5 Optionen / Handlungsmöglichkeiten..... 29
5.1 Umweltpolitiktransfer im Rahmen einer Umweltaußenpolitik 29
5.2 Koordinationsbedarf einer Umweltaußenpolitik..... 30
5.3 Umweltaußenpolitik als Netzwerkpolitik 31
5.4 Institutionalisierung einer Umweltaußenpolitik 31

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Diffusion Patterns of Environmental Innovations 3
Abbildung 2 Modell eines bilateralen Politiktransfers..... 4
Abbildung 3 Modell eines Politiktransfers via inter-/ supranationale Organisationen 4
Abbildung 4 From Lesson-Drawing to Coercive Transfer..... 6

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Überblick deutscher Ansätze für Umweltpolitiktransfers 18
Tabelle 2: Überblick zu geführten Interviews 36

1 Einleitung

Eine anspruchsvolle Umweltpolitik stimuliert die heimische Nachfrage nach umweltfreundlichen Technologien und stärkt die Umweltindustrie. Die Bedeutung von Umweltpolitik als Technologietreiber und die damit verbundenen Wettbewerbsvorteile wurden in vielen Fallstudien herausgearbeitet und ist mittlerweile auch unter politischen und wirtschaftlichen Akteuren anerkannt (z. B. Jänicke 2008 mit weiteren Nachweisen). Wenn die technische, ökonomische und politische Machbarkeit von innovativen Umwelttechnologien demonstriert wurde, gibt es häufig Nachahmung in anderen Ländern. Die Standards der Vorreiterländer breiten sich aus und damit wächst die Nachfrage nach den damit verbundenen Technologien. In der Vergangenheit ließ sich aber auch immer wieder ein Wettbewerb um Standards und Technologien beobachten.

Deutschland und Europa haben hier in vielen umweltpolitischen Handlungsfeldern eine ausgezeichnete Ausgangsposition. In der Klimapolitik, der Förderung erneuerbarer Energien, bei der Luftreinhaltung oder der Abfallpolitik wird Deutschland als ein Vorreiter wahrgenommen. Die europäischen Standards für Automobile, Chemikalien oder für Energieeffizienz finden weltweit Beachtung und Nachahmung. Dies begünstigt nicht zuletzt den internationalen Handel.

Wie kann dieser Prozess der Ausbreitung umweltpolitischer Standards aktiv unterstützt werden? Was wird bisher dazu getan und wie gehen andere Länder dabei vor? Diese Teilstudie untersucht die Frage, wie ein gezielter Transfer von Umweltpolitiken in andere Länder stattfinden kann. Damit ist die Erwartung verbunden, dass dies auch die Exportchancen für die hiesigen Umweltindustrien weiter verbessert werden.

Dazu analysiert die Studie zunächst den Stand der politikwissenschaftlichen Forschung zum Transfer von Politiken und Regulierungen (Kapitel 2). Darauf aufbauend werden zwei unterschiedliche internationale Fallbeispiele für Politiktransfer von Umweltpolitiken vorgestellt, um unterschiedliche Ansätze zu diskutieren (Kapitel 3). Hierzu wurden vor allem Primärdokumente der beteiligten Akteure analysiert.[1] Kapitel 4 gibt eine Übersicht zu Aktivitäten der Bundesregierung, bei denen bereits heute Umweltpolitiken transferiert werden, sowie den beteiligten Akteuren und deren Motive. Die Erkenntnisse des Kapitels basieren auf Interviews mit Experten aus den verschiedenen, relevanten Institutionen der Bundesregierung und weiteren Stakeholdern.[2] Im abschließenden Kapitel wird gezeigt, wie der Transfer von Umweltpolitiken im Rahmen einer Umweltaußenpolitik organisiert werden könnte (Kapitel 5).

---

[1] Besonderer Dank gilt in diesem Zusammenhang Dr. Jürgen Ritter und dem Team der EU-China Policy Dialogues Research Facility, welche das Projekt durch die Bereitstellung von Primärdokumenten Der Veranstaltungen unterstützten.

[2] Eine Liste der Gesprächspartner befindet sich im Anhang dieser Studie.

2 Stand der Forschung

Innovative Technologien, die schonender mit Ressourcen umgehen und weniger Emissionen oder Abfälle generieren, sind ein Schlüssel zur Bewältigung der Umweltkrisen. Nicht nur die Erfindung und die Markteinführung, sondern die möglichst globale Diffusion von Umwelttechnologien ist notwendig, um die Potentiale umweltfreundlicher Technologien auszuschöpfen. Die Analyse der Entstehungsbedingungen von Umweltinnovationen zeigt, dass sie von politischer Förderung und Regulierung abhängen. Länder, die hier Vorreiter sind und anspruchsvoller als andere regulieren, verfügen auch über innovativere Industrien. Wenn die internationale Ausbreitung von Umweltinnovationen von der Ausbreitung von umweltpolitischen Standards abhängt, dann sollte der aktive Politiktransfer als ein umweltpolitisches Instrument genutzt werden.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden der Stand der Forschung zu folgenden beiden Fragestellungen knapp zusammengefasst.

1. Regulierung und Innovation: Inwieweit hängen Innovation und Diffusion umweltfreundlicher Technologien von Umweltpolitik ab?
2. Politiktransfer: Welche Faktoren beeinflussen den Transfer (umwelt-)politischer Instrumente?

2.1 Zur Regulierungsbedingtheit von Umweltinnovationen und der Exportförderung von Umwelttechnologien

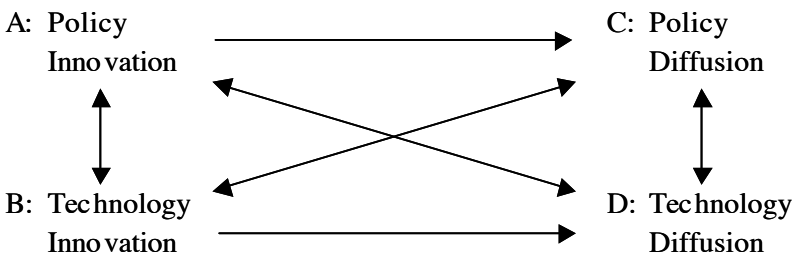
Es kann als gesicherte Erkenntnis gelten, dass die Entstehung von Umweltinnovationen auf dem Zusammenwirken von zahlreichen unternehmensinternen und externen Faktoren beruht, insbesondere aber den politischen Rahmenbedingungen. Eine innovationsfreundliche Umweltpolitik wird als Voraussetzung für technische Umweltinnovationen gesehen und damit als ein wichtiger Ansatz zum Erreichen von umweltpolitischen Ziele (Jänicke & Lindemann 2010: 128f.). Langfristig führen eine anspruchsvolle Regulierung und die damit verbundenen Innovationsprozesse zu höherer Ressourcenproduktivität und Wettbewerbsfähigkeit (Porter & van der Linde 1995). Dabei gibt es kein einzelnes umweltpolitisches Instrument, sondern es ist ein Policy-Mix vonnöten, der die unterschiedlichen Phasen der Entwicklung und Ausbreitung von Umwelttechnologien unterstützt (Jänicke et al. 2003; Umweltfragen 2008).

Eine innovationsfreundliche Umweltpolitik kompensiert die relativen Wettbewerbsnachteile und die notwendigen Lernkosten gegenüber althergebrachten Technologien. Dies kann sowohl über eine Förderung mit innovationspolitischen Instrumenten geschehen, als auch dadurch, dass umweltschädliche Technologien durch die Internalisierung von externen Effekten belastet werden.

Mit dem Instrumentarium innovationsorientierter Umweltpolitik soll (1) die Entstehung von technologischen Umweltinnovationen in heimischen Märkten und (2) die Nachfrage von

Umwelttechnologiengefördert werden. Die Demonstration der technischen, ökonomischen und politischen Machbarkeit regt Nachahmung an, insbesondere dann, wenn wirtschaftliche Vorteile aus den neuen Technologien gezogen werden. Die nationale Innovation und deren internationale Verbreitung kann dabei von unterschiedlichen Ausgangspunkten ausgehen: Es gibt sowohl Beispiele für technologiegetriebene Diffusionen als auch für politikgetriebene Innovations- und Diffusionsprozesse (Jänicke 2000: 10f.).

Abbildung 1 Diffusion Patterns of Environmental Innovations



Policy induced Diffusion

- Technology Forcing $A \Rightarrow B \Rightarrow C \Rightarrow D$
  e.g. Car Emission Standards & Technologies
- Political Initiative $A \Rightarrow B \Rightarrow D \Rightarrow C$
  e.g. Cadmium substututes
- Political Dominance $A \Rightarrow C \Rightarrow B \Rightarrow D$
  no example yet ?

Technology induced Diffusion

- Technological Initiative $B \Rightarrow A \Rightarrow C \Rightarrow D$
  e.g. desulphurization technologies
- Technological Dominance $B \Rightarrow A \Rightarrow D \Rightarrow C$
  e.g. CHP Technologies
- Autonomous Diffusion $B \Rightarrow D$
  e.g. Energy efficient technologies

Quelle: Jänicke 2000: 10

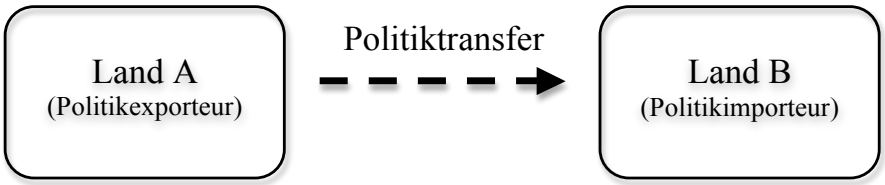
Diese parallele, sich wechselseitig verstärkende Ausbreitung von innovativen Umwelttechnologien und innovativen politischen Maßnahmen zu deren Förderung ist bisher ein Prozess, der weitgehend autonom verläuft. Er geht von Ländern aus, die als Vorbilder dienen und von anderen nachgeahmt werden. Dafür gibt es zahlreiche Beispiele: Das prominenteste dürfte die internationale Ausbreitung des EEG und die damit verbundene Diffusion von Windkraft und Solarenergie sein. Aber auch andere Umwelttechnologien, etwa der Katalysator für Autos, chlorfrei gebleichtes Papier, Abgasreinigungstechnologien und viele weitere Beispiele folgten diesen Mechanismen (Jacob et al. 2005). Ein intentionaler Politiktransfer lässt sich dagegen nur ausnahmsweise beobachten und wird offenbar bisher als politisches Betätigungsfeld kaum benutzt.

2.2 Funktionsweise und Determinanten von Politiktransfer

Politiktransfer wird als ein Prozess verstanden „by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies administrative arrangements, institutions and ideas in another political system“(Dolowitz & Marsh 2000: 5). Der Begriff des Politiktransfers be-

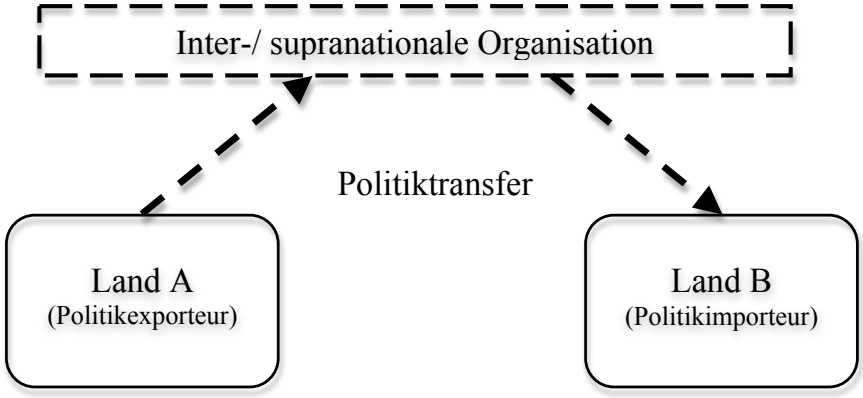
zieht sich dabei auf den gezielten Austausch zwischen zwei Ländern (einem transferierenden Land A und einem importierenden Land B). Dieser Transfer kann bilateral zwischen den zwei Ländern stattfinden, oder aber via supra-/ internationale Organisationen[3] erfolgen.

Abbildung 2 Modell eines bilateralen Politiktransfers



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 3 Modell eines Politiktransfers via inter-/ supranationale Organisationen



Quelle: Eigene Darstellung.

Staaten haben verschiedene Motive für umweltpolitisches Pionierverhalten und den Transfer der damit verbundenen Politiken und Standards in andere Länder: dazu zählen, die Führerschaft in der Politikentwicklung zu demonstrieren, Anpassungskosten an internationale Standards zu vermeiden und Wettbewerbsvorteile aus Umweltinnovationen zu erlangen (Kern et al. 1999: 4f; Jacob & Volkery 2006: 68). Politikexportierende Länder erhöhen ihre Exportchancen in den von der Regulierung betroffenen Umweltindustrien und können so „early-mover advantages“ nutzen (Porter & van der Linde 1995: 124).

[3] Neben klassischen internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen oder der OECD können auch internationale Interessenverbände, wie z. B. Greenpeace oder der WWF, zur Diffusion von Politikinnovationen beitragen (Kern et al. 1999: 11).

Auch für politikimportierende Länder gibt es Anreize für den Transfer von Umweltpolitiken/-regulierungen. Aufgrund der Struktur internationaler Wertschöpfungsketten, in denen die Fertigung von Produkten oft in Entwicklungsländern, deren Konsum aber in Industrieländern erfolgt, ergeben sich wirkungsvolle ökonomische Anreize für den Transfer von umweltpolitischen Standards. Die Fähigkeit eines Landes, eine Regulierung international zu verbreiten, korrespondiert wesentlich mit der Größe und Attraktivität des Binnenmarktes (Vgl. Kern et al. 1999; Drezner 2005: 843). Der ökonomische Anreiz eines Landes, umweltpolitische Anforderungen zu übernehmen, ergibt sich aus den Vorteilen der Harmonisierung abzüglich der jeweiligen Anpassungskosten an den neuen Standard (Holzinger 2002; Drezner 2005). Zusätzlich dazu tragen die höheren Standards, ceteris paribus, zu einer Verbesserung der Umweltsituation bei.

Bisher wurde ein Politiktransfer vor allem aus den USA und der EU beobachtet. Unterscheiden sich deren Standards und Politiken, so entsteht ein regulativer Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Regulierungsstandards (Drezner 2005: 842; Knill 2005). Kern, Jörgens und Jänicke betonen die Rolle von „regionalen Kommunikationsnetzwerken“ für die globale Diffusion von Politikinnovationen: Oft verbreiten sich diese in regionalen Gruppen von Staaten zunächst schneller. Solche regionalen Netzwerke sind wiederum mit der globalen Politikarena verbunden und können als Katalysator für den Transfer einer Politikinnovation dienen. Das heißt, dass es für europäische Länder eine effektive Strategie sein kann, nationale Umweltpolitik zuerst auf die europäische Ebene zu transferieren, um sie zunächst dort zu etablieren und in der Folge global zu verbreiten (Kern et al. 1999: 12; Hey: 2004). Aber auch innerhalb Europas gibt es unterschiedliche Präferenzen und Regulierungskulturen, wie dies etwa bei den Auseinandersetzungen um Abgasstandards für Pkw (Holzinger 1995)oder hinsichtlich von Standards für die Luftreinhaltung deutlich wird (Heritier et al. 1996).

Die Wirkungen von Politiktransfer sind schwer zu erfassen und zu bewerten. Verhaltensänderungen (Outcomes) oder Verbesserungen der Umweltqualität (Impacts) lassen sich kaum einzelnen Politikmaßnahmen und ihrem Transfer zurechnen. Dolowitz und Marsh benennen drei Aspekte, die beim Transfer von Politiken zu berücksichtigen sind:

1. ein schlecht informierter Transfer liegt vor, wenn *zu wenig Wissen* über die zu importierende Politik und deren Implementierung im Land B vorliegt;
2. ein unvollständiger Transfer liegt vor, wenn *wesentliche Teile der Politik nicht transferiert* wurden;
3. ein unpassender Transfer liegt vor, wenn die erheblichen ökonomischen, sozialen, politisch und ideologischen *Unterschiede zwischen Land A und B nicht berücksichtigt* wurden und daher die Politik nicht die gewünschte Wirkung hat (Dolowitz & Marsh 2000: 16).

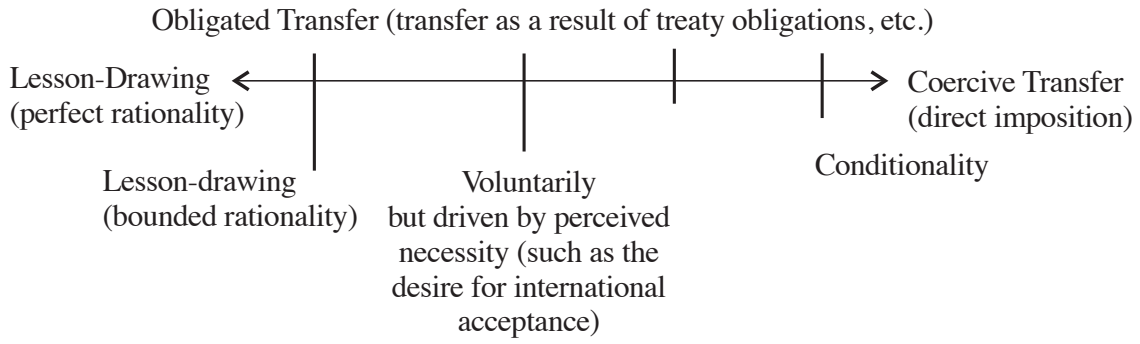
Drei wesentliche Determinanten, die für einen erfolgreichen Politiktransfer relevant sind, werden im Folgenden diskutiert: a) der *Transfermechanismus* (Ist der Transfer freiwillig

oder nicht? Welche Anreize hat das politikimportierende Land, die Politik zu übernehmen?), b) die *umweltpolitischen Kapazitäten des politikimportierenden Landes* (Sind gesellschaftliche Akteure des Landes in der Lage, Mehrheiten für einen Politikwandel durch einen Transfer zu organisieren, und besitzt das Land die institutionell-administrativen Voraussetzungen zur Implementierung der Politik?) und c) die *Eigenschaften und Inhalte der zu transferierenden Politik* (Wie groß ist der Aufwand der Übernahme der Policy? Ist diese kompatibel mit bestehenden umweltpolitischen Ansätzen?).

2.2.1 Transfermechanismen

Staaten ahmen die Politiken von Vorreitern nicht nur freiwillig nach, Staaten können auch zu Politiktransfers gezwungen werden. So ist die Übernahme des umweltpolitischen Aquis Communautaire beim Beitritt in die Europäische Union Teil der umfassenden Beitrittsverhandlungen. Die Formen des Politiktransfers lassen sich auf einem Kontinuum von freiwilligem *lesson-drawing* über die semi-freiwillige Implementierung internationaler Vereinbarungen, bis hin zur direkten Aufzwingung der Übernahme einer Politik darstellen(Dolowitz & Marsh 2000).

Abbildung 4 From Lesson-Drawing to Coercive Transfer



Quelle: Dolowitz& Marsh 2000: 13

Für eine freiwillige Übernahme gibt es viele Motive. Regierungen unterliegen dem Druck, ihre Entscheidungen begründen und legitimieren zu müssen. Eine Übernahme von solchen Politiken, die sich im regulativen Wettbewerb als erfolgreich erwiesen haben, ist eine Strategie von Regierungen, mit dieser Anforderung umzugehen. Regelmäßig orientieren sich daher Länder bei der Lösung eigener Umweltprobleme an den erfolgreichen Vorbildern im Ausland. Diese Beispiele werden auch von Protagonisten von Umweltpolitik in einem Land zur Begründung ihrer Forderungen aufgegriffen.

Allerdings gibt es auch Formen freiwilligen Politiktransfers aus anderen Motiven. Die Forschung hat verschiedene Motive für die reine Imitation von Politiken identifiziert, bei denen zwar ein Regelwerk transferiert wird – allerdings nicht mit dem Ziel, dieses auch tat-

sächlich zu implementieren. Oft liegt die Motivation für solche reine Imitation im Schritthalten mit Moden, dem Beibehalten von Prestige oder der Zuschreibung von Professionalität (vgl. Tews 2001: 5). Eine Wirkung wie im Ursprungsland der Politikinnovation ist von solchen Politiktransfers nicht zu erwarten.

In der Mitte des Spektrums der Transfermechanismen stehen semi-freiwillige Formen des Politiktransfers, deren Übernahme sich aus internationalen Verpflichtungen – beispielsweise durch internationale Konventionen oder als Konditionalitäten in der Entwicklungszusammenarbeit – ergeben. Ebenso in diesen mittleren Bereich fallen Formen des Politiktransfers, die als notwendig betrachtet werden, die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft aufrecht zu erhalten. Am äußersten rechten Ende des Spektrums finden sich Formen der direkten Aufzwingung von bestimmten Politiken.[4]

Je bedeutender der Zwang und je geringer die Vorteile für das importierende Land aus dem Beitrag der Politik zur Lösung eines Problems, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Politik unvollständig übertragen wird. Einer der wesentlichen Probleme eines erzwungenen Politiktransfers wird dahin gesehen, dass der Transfer als alternativlos betrachtet wird und nicht als Element einer Problemlösungsstrategie (Tews 2001: 8).[5] Dadurch mangelt es der importierten Politik sowohl an Legitimation als auch am Interesse nationaler Akteure, die importierte Politik effektiv zu implementieren.

Generell lässt sich festhalten, dass freiwillige Übernahmen, die zur Lösung eines konkreten Problems in einem Land beitragen, eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, erfolgreich zu sein. Je stärker die Wahrnehmung des Zwangs und je geringer der Problemlösungsbeitrag einer Politik, desto geringer die Motivation einer Regierung, eigene Ressourcen und Legitimität aufzuwenden, um den Transfer zu unterstützen. Zur Unterstützung solcher Politiktransfers bietet es sich für politikexportierende Staaten an, den Transfer durch Capacity Building in den politikimportierenden Staaten zu unterstützen. Ebenso können nationalen Politiken transferiert werden, in dem sie zunächst internationalisiert werden – z. B. als Bestandteil europäischen Umweltpolitik oder als „best practice"-Beispiel im Rahmen der OECD.

---

[4] Busch und Jörgens verweisen darauf, dass die Übernahme von einigen Umweltpolitiken im Rahmen des Beitritts zur Europäischen Union eine Form quasi-erzwungenen Transfers darstellt. Auf internationaler Ebene wurden vor allem die Entwicklung von nationalen Umweltplänen und die Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen durch wirtschaftlichen Zwang (in Form von Kreditkonditionen) transferiert (Busch & Jörgens 2007: 211f.).

[5] Dabei kommt es zwar zum scheinbaren Transfer, allerdings ohne dass dieser eine effektive Wirkung entfaltet: "Wenn die Übernahme der Politik zur „take-it-or-leave-it"-Option wird, muss die Steuerungsabsicht, die Idee hinter der Politik nicht bekannt sein. Schlimmstenfalls kann sie sogar abgelehnt werden, sie spielt keine Rolle für die Übernahme der Innovation – für den Erfolg allerdings schon." (Tews 2001: 8)

2.2.2 Umweltpolitische Kapazitäten der importierenden Länder

Die Fähigkeit, eine transferierte Politik erfolgreich übertragen und umsetzen zu können, ist von den umweltpolitischen Kapazitäten des politikimportierenden Landes abhängig. Diese Kapazität wird von der OECD definiert als die Fähigkeit einer Gesellschaft, Umweltprobleme zu identifizieren und zu lösen (OECD 1994: 8; in: Jänicke 1997: 1). Zu ihnen zählen nicht nur die Fähigkeit der Regierung, Regelungen durchzusetzen, sondern auch die öffentliche Meinung, die Stärke von Umweltverbänden, die Umweltberichterstattung oder Wissenschaft werden als Faktoren umweltpolitischer Kapazitäten gesehen. Dies kann auch erklären, warum die gleichen Politikinstrumente in verschiedenen Ländern ganz unterschiedliche Ergebnisse erzielen(Kern et al. 1999: 8f.). Jänicke betont, dass die Entwicklung einer Politik in einem Land beeinflusst wird durch die beteiligten Akteure, deren Strategien, die systemischen Rahmenbedingungen, unter denen diese handeln, und den situativen Kontext einer Politikentscheidung (Jänicke 1997: 6).Bei der Übertragung einer Politik aus Land A nach Land B müssen diese Elemente berücksichtigt und gegebenenfalls modifiziert werden, um die effektive Implementierung von transferierten Politikinhalten zu gewährleisten.

2.2.3 Kompatibilität von Politikinhalten und -eigenschaften

Neben den Kapazitäten des politikimportierenden Landes sind die Politikinhalte und Politikeigenschaften und deren Kompatibilität mit dem bestehenden politischen Rahmenbedingungen in dem politikimportierenden Land bedeutend (Vgl. Busch & Jörgens 2007: 217).

So sind Institutionen und Instrumente, die sich gut in das bestehende institutionelle Gefüge integrieren, anstelle es in Frage zu stellen, leichter transferierbar als solche, die massiv in das bestehende System eingreifen. Die Einrichtung von Umweltministerien hat dementsprechend eine große Verbreitung erfahren, während z. B. die Bewertung der nationalen Haushalte unter Umweltgesichtspunkten keine nennenswerte Ausbreitung erfahren hat.

Ein weiterer Einflussfaktor ist die Frage, ob ein Instrument Verteilungswirkungen hervorruft. Die Einführung von Umweltsteuern breitet sich demnach langsamer aus als zum Beispiel Produktkennzeichen. Instrumente, die auf einer umfassenden finanziellen Förderung basieren sind auf reiche Länder beschränkt. Für die praktische Frage der Gestaltung von Politiktransfers bedeutet dies, dass eine Anpassung von Politikinhalten an die Bedingungen des Landes B die Wahrscheinlichkeit eines vollständigen und erfolgreichen Transfers erhöht.

2.2.4 Determinanten von Politiktransfer zur Exportförderung

Aus dem Stand der Forschung ergeben sich bereits eine Reihe von Erkenntnissen für die Nutzung und Gestaltung von Umweltpolitiktransfers als umweltpolitischem Handlungsfeld, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

1. Für die Diffusion von Umwelttechnologien ist die Ausbreitung entsprechender Standards und Politiken zu deren Unterstützung ein wichtiger Erfolgsfaktor. Länder, die eine ambitionierte Vorreiterrolle übernehmen, werden nachgeahmt und können auch Exportvorteile erzielen. Die Ausbreitung von Politik und Technik gestaltet sich als ein Wechselspiel. Ein absichtsvoller Transfer ist aber bisher als umweltpolitisches Handlungsfeld nicht systematisch erkannt und ausgeschöpft.
2. Der erfolgreiche Transfer von innovativen Umweltpolitiken in andere Länder erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass sich dort auch innovative Umwelttechnologien am Markt durchsetzen. Dieses erhöht die Wettbewerbsfähigkeit und Exportpotentiale der Umweltindustrie in dem Vorreiterland.
3. Der Politiktransfer muss – um erfolgreich zu sein – die Transfermechanismen (Informationskanäle, internationale Organisationen, etc.), die Motive und Anreize für die Übernahme, die Kapazitäten der übernehmenden Länder und die Kompatibilität der Politikinhalte im Blick behalten. Eine gezielte Berücksichtigung dieser Aspekte in der deutschen Umweltpolitik und Exportförderung kann die Effektivität von Politiktransfers und dessen positive Wirkung auf die Nachfrage nach Umwelttechnologien stärken.

3 Beispiele internationaler Umweltpolitiktransfers

Zahlreiche Beispiele der Ausbreitung umweltpolitischer Institutionen und Instrumente (Busch & Jörgens 2007) zeigen, dass die Potentiale für einen Politiktransfer erheblich sind. Politische Innovationen verbreiten sich ganz ähnlich wie technische Innovationen, weil Staaten auf der Suche nach Problemlösungen sind. Politische Instrumente, deren Vorteile demonstriert wurden, werden weltweit kopiert. Wie kann dies wirksam unterstützt werden? Welche Maßnahmen, welche Institutionen gibt es dafür in anderen Ländern?

Im Folgenden stellen wir zwei Fallbeispiele für den Transfer von Umweltpolitik vor und diskutieren deren Entwicklung, Inhalte und Arbeitsweise. Es handelt sich um die US-Asia Environmental Partnership und den Sectoral Dialogue on Environment der Europäischen Kommission mit der chinesischen Regierung. Die Fälle sind auf der Grundlage eines breiten Screenings der einschlägigen Literatur (einschließlich von Vorstudien Rennings und Jacob 2008) ausgewählt worden. Die beiden Beispiele wählen unterschiedliche Schwerpunkte, um den Politiktransfer zwischen dem politikexportierenden und politikimportierenden Land zu fördern: Während in Fallbeispiel 1 großer Wert auf Kapazitätsentwicklung und den Aufbau von administrativen Fähigkeiten gelegt wird, liegt der Fokus des zweiten Beispiels auf dem Transfer und Anpassung von Politikinhalten (konkreten Regulierungsstandards).

3.1 Politiktransfer im Rahmen von USAID: die US – Asia Environmental Partnership

3.1.1 Historische Entwicklung

Die U.S.-Asia Environmental Partnership (US-AEP) wurde 1992 vom damaligen Präsidenten Bush mit dem Ziel gegründet, staatliche und private Akteure in diesem Bereich zusammenzubringen, um Umweltprobleme in asiatischen Ländern zu lösen. Insgesamt können drei Phasen der Entwicklung der US-AEP unterschieden werden. In der ersten Phase (bis Mitte der 1990er Jahre) lag der Fokus auf Exportfördermaßnahmen und Technologietransfer im Rahmen von Handel, Investitionen und Demonstrationsvorhaben (International Resources Group 2004: 4). Eine Evaluation Mitte der 1990er Jahre führte zur Refokussierung des Programms (zweite Phase) mit dem Ziel einer „clean revolution for Asia". Die Komponente der Exportförderung verlor an Bedeutung zugunsten eines stärkeren Fokus auf das „greening of Asian businesses" (USAID & International Resources Group 2004: 4). Der Rückzug des Department of Commerce aus der US-AEP im Jahre 2002 bestärkte diese Akzentverschiebung des Programms, weg von klassischer Exportförderung zu Capacity Building und Umweltpolitikberatung.[6] Gleichzeitig wurde die Zahl der Zielländer auf sechs reduziert.[7] Die Ausrichtung der US-AEP in der dritten Phase seit 2002 wird im nächsten Abschnitt diskutiert.

Obwohl der Nexus von Umweltpolitikinnovationen und technologischen Innovationen anerkannt wird, wird die US-AEP in nur geringem Maße durch umweltpolitische oder ökonomische Motive legitimiert. Stattdessen wird die Arbeit als Beitrag zur nationalen Sicherheit, dem Kampf gegen Terrorismus und der entwicklungspolitischen Verpflichtungen den USA gesehen. In letztem Bereich knüpft die US-AEP an die Initiativen des Präsidenten zu „Water for the poor" und „Global Climate Change" an und setzt diese um (USAID & International Resources Group 2004: 2). Die Begründung für ein regionales Programm mit mehreren Ländern liegt darin, dass so besser bi- und multilaterale Geber und Entwicklungsbanken in die Finanzierung der Projektaktivitäten eingebunden werden können. Die US-AEP versteht sich auch weiterhin als Dienstleister für US-Unternehmen, um deren Integration in amerikanisch-asiatische Public-Private-Partnerships zu fördern – auch mit dem (Neben-)Ziel, amerikanische Investitionen in diesen Ländern und die damit verbunden Technologieexporte zu fördern (USAID & International Resources Group 2004: 5f.).

---

[6] Dies wird illustriert durch die Schwerpunkte des zu diesem Zeitpunkt stattfindenden „Environmental Exchange Program." Mithilfe von Studienreisen und Seminaren wurden Beiträge zum Aufbau von Capacity in den teilnehmenden Ländern beigesteuert mit dem Ziel, amerikanische Institutionen (EPA, California EPA) in die Kooperationsnetzwerke der US-AEP einzuführen. Neben diesen Capacity Building Maßnahmen gab es auch eine erste Komponente zu Politiktransfer – im Rahmen der „regulatory dialogues" mit umweltpolitischen Stakeholdern oder am konkreten Beispiel des Phase-Out von verbleitem Benzin in Vietnam (US-AEP 2001).

[7] Diese sechs Zielländer sind Indien, Sri Lanka, Thailand, Indonesien, Vietnam und die Philippinen.

3.1.2 Inhaltliche Schwerpunkte: Luft, Wasser und Umweltpolitik

Seit 2002 besitzt die US-AEP das neue strategische Ziel „Cleaner Air and Water in Asian Cities“. Mit dem Rückzug des Department of Commerce aus der Organisation verschiebt sich der Fokus der Partnerschaft von Industrieunternehmen hin zu nationalen und lokalen Regierungen. Die schnell voranschreitende Urbanisierung in Asien wurde als Herausforderung für die gesamte Region und alle Zielländer aufgegriffen. Die Neuausrichtung der Arbeit der US-AEP geht von der Prämisse aus, dass ein Mangel an umweltpolitischen Kapazitäten ein zentrales Hindernis für die Verbesserung der Luft-, Wasser und Umweltqualität im Allgemeinen darstellt (International Resources Group 2004: 2). Der Programmansatz formuliert Schwerpunkte der Arbeit von US-AEP, innerhalb welcher nachfrageseitig auf die Bedürfnisse der Zielländer eingegangen wird(International Resources Group 2004:. 3).[8]Darüber hinaus hat US-AEP weitere Arbeitsbereiche: Abfallmanagement, Umweltmanagement in Industrieunternehmen, Umweltgovernance, Energieeffizienz und Erneuerbare Energien und Management von Gefahrenstoffen und Sondermüll.

Im Rahmen der US-AEP sollen vor allem durch amerikanisch-asiatische Kooperation in lokalen Projekten Umweltpolitik transferiert und Kapazitäten aufgebaut werden. In einem zweiten Schritt können die dabei gewonnen Erkenntnisse in einem bottom-up Prozess multipliziert werden und die Politikentwicklung in dem Land oder der Region beeinflussen. Im Rahmen dieses Ziels soll die Zusammenarbeit zwischen US-Unternehmen und nationalen und internationalen Geberorganisationen intensiviert werden, um Technologietransfer und Capacity Building Maßnahmen zu realisieren(International Resources Group 2004: 3).

3.1.3 Fokus und Organisation des Politiktransfers

Die US-AEP war als regionales Programm angelegt mit dem Ziel, durch diesen Ansatz bestmöglich Ressourcen von bi- und multilateralen Gebern, Entwicklungsbanken (Asian Development Bank, World Bank) sowie privaten Akteuren zu mobilisieren, um vergleichbare Umweltprobleme in den Zielländern zu lösen. Das Projekt lief offiziell bis 2005, während viele Maßnahmen daraus in anderen Organisationsformen heute fortgeführt werden (USAID und USAEP 2005). Durch US-Partnerinstitutionen wurden Politikwissen und administrative Fähigkeiten transferiert (EPA, private Beratungsunternehmen) und durch Unternehmen Technologien und das damit verbundene technische Know-how für Demonstrationsvorhaben bereitgestellt (International Resources Group 2004: 5, 33). Die Arbeit vor Ort erfolgte zum großen Teil auf Basis von persönlichen Kontakten und dem Einbringen von Experten von außen, die dabei helfen, Wissen zu transferieren, Kapazitäten zu entwickeln und Politiken

[8] Im Rahmen der US-AEP sollen vor allem durch amerikanisch-asiatische Kooperation in lokalen Projekten Umweltpolitik transferiert und Kapazitäten aufgebaut werden. In einem zweiten Schritt können die dabei gewonnen Erkenntnisse in einem bottom-up Prozess multipliziert werden und die Politikentwicklung in dem Land oder der Region beeinflussen. Im Rahmen dieses Ziels soll die Zusammenarbeit zwischen U.S. Unternehmen und nationalen und internationalen Geberorganisationen intensiviert werden, um Technologietransfer und Capacity Building Maßnahmen zu realisieren

zu transferieren (USAID & International Resources Group 2004: 4). Diese Experten umfassten sowohl Mitarbeiter der EPA als auch private Consultants. Zusätzlich zu den Mitteln von US-AEP konnten im Rahmen des Programms *Environmental Policy and Institutional Governance IQC II (EPIQ II)* die Beratungsleistungen dreier privater, U.S.-basierter Beratungsunternehmen in Anspruch genommen werden, um die lokalen Projekte zu unterstützen. Allein dieses Programm hatte für den Zeitraum 2003-2008 ein Budget von 250 Millionen USD (USAID 2006).

Um die konzeptionellen Unterschiede zum zweiten Fall zu verdeutlichen, soll an dieser Stelle exemplarisch auf ein konkretes Beratungsprojekt der US-AEP eingegangen werden. Im Bereich der Luftreinhaltung wurde 2001 von US-AEP, der Asian Development Bank und der World Bank die „Clean Air Initiative for Asian Cities“ (CAI-Asia) gegründet. Die Projekte im Rahmen von CAI-Asia wählen einen bottom-up-Ansatz, bei dem vor Ort Kapazitäten verbessert und Politiken lokal entwickelt werden. Diese *best practices* werden dann innerhalb der Netzwerkstruktur der CAI-Asia verbreitet, um über die Politikentwicklung in anderen Städten und Ländern zu informieren. Dabei ist zu bemerken, dass die Pilotstädte sich nicht in einem einzelnen Land befinden, sondern über die gesamte Region verteilt sind. Das Besondere an dem Ansatz liegt darin, dass im Rahmen der Beratung lokaler Capacity Building und Politikentwicklungsmaßnahmen Prinzipien (z. B. Cost-Benefit-Bewertung von Umweltverschmutzung) und Managementinstrumente (z. B. BenMAP, s.u.) der US-Umweltpolitik transferiert werden, um sie dann durch Diffusion zu verbreiten.

Ein Beispiel für ein konkretes Projekt ist die Kooperation von US-AEP mit der indischen Stadt Pune. Unter dem Dach eines 5-jährigen *Memorandum of Understanding* zwischen (nationalen) indischen und amerikanischen Behörden wurden US-AEP, EPA in Zusammenarbeit mit lokalen Stakeholdern mit der Ausarbeitung einer Luftreinhaltungsstrategie für Pune beauftragt. Im Rahmen des Projekts wurden Kapazitäten zur Messung von Autoabgasen und Luftqualität aufgebaut und Empfehlungen für eine integrierte Luftreinhaltungspolitik entwickelt. Als Besonderheit des Projektes ist zu erwähnen, dass die für das Projekt gegründete „nodal agency – air quality management cell“ als Institution neu geschaffen wurde und über die Zeit des Projekts (seit 2003) das Mandat kontinuierlich erweitert wurde. Durch Capacity Building Maßnahmen von US-AEP/EPA wurden dabei auch Managementinstrumente und die zu deren Nutzung notwendige Technologie (wie z. B. das tool BenMAP zur Messung und monetären Bewertung der Umweltqualität auf Gesundheitsauswirkungen) transferiert. Insbesondere im Bereich dieser kapazitätsbildenden Maßnahmen fanden Transfers von Technologien zur Emissionsmessung, emissionsarmen Energieerzeugung, oder zur Abfallbehandlung statt (USAID und USAEP 2005:9).

Einzelne Projektkomponenten wurden dabei von vielen unterschiedlichen Organisationen umgesetzt und auch finanziert. So wurde beispielsweise die Arbeit im Bereich der Verkehrspolitik durch das World Resources Institute Center for Sustainable Transport umgesetzt und durch die Asian Development Bank und die Swedish International Development Cooperation Agency finanziert; Projekte zu Luftqualität in Innenräumen, zu einer Kraft-

stoffstrategie, zu marktbasierten Instrumenten im Bereich der Luftreinhaltung durch die U.S. Environmental Protection Agency; zur Luftverschmutzung mit CO, NO_X und Ozon durch das indische Umweltministerium (vgl. CAI-Asia 2006).[9]

Das erstgenannte Projekt zur Verkehrspolitik bietet ein illustratives Beispiel für die spätere Diffusion der Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt in Pune. Es war Teil der regionalen „Partnership for Sustainable Urban Transport in Asia“, in welchem vergleichbare Pilotprojekte in Hanoi, Vietnam und Xian, China durchgeführt wurden. Ziel der Partnerschaft war es, auf Basis der lokalen Erfahrungen ein „strategic framework for urban transport in Asia“ zu erarbeiten (CAI-Asia 2006: 31). Der abschließende Bericht soll zwar keine „Blaupause“ für die Politikentwicklung darstellen, aber sehr wohl zur Etablierung bestimmter Indikatoren, Prinzipien und Instrumente in der Verkehrspolitik beitragen (CAI-Asia 2007).

Durch die Aktivitäten der US-Asia Environmental Partnership konnten in den Partnerländern umweltpolitische Akteure gestärkt und deren Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen verbessert werden; Umweltstandards und Politiken ambitionierter gestaltet werden und die Kapazitäten lokaler politischer Akteure gestärkt werden. Als Schwierigkeit dieser Art des Transfers von Politiken, Wissen und Technologien kann gesehen werden, dass durch den bottom-up-Ansatz und den Fokus auf mehrere Länder sehr viele einzelne und unterschiedliche Politiken und Technologien transferiert werden. Für eine Verbreitung dieser Politikansätze wiederum ist deren Diffusion in andere Jurisdiktionen oder deren Mandatierung durch übergeordnete politische Instanzen notwendig.

Der Mehrwert der Betrachtung dieses Beispiels für die Gestaltung der deutschen Politik lag insbesondere in drei Punkten: a) in dem Ansatz konstitutive Prinzipien und Instrumente der US-amerikanischen Umweltpolitik auf die lokale Ebene (bottom-up) zu transferieren; b) in der Umsetzung durch sowohl öffentliche als auch eine Vielzahl privater Beratungsunternehmen unter einem Rahmenvertrag und c) die intensive Zusammenarbeit mit anderen bi- und multilateralen Geberinstitutionen, um den Anreiz zur Teilnahme und die Wirkung des Programms zu erhöhen.

Eine Evaluierung der gesamten US-AEP führte für den Zeitraum 2001-2005 die Verschärfung von fast 170 Politiken auf nationaler und fast 400 auf lokaler Ebene in den sechs Zielländern, und den Aufbau von über 40 Systemen zur Emissionsmessung auf die Arbeit der US-AEP zurück (USAID und USAEP 2005: 10). Durch die intensive Geberkoordination konnten jährlich zwischen 25% und 48% der Kosten durch andere Geber finanziert werden (USAID und USAEP 2005:10).

[9] Vgl. www.embarq.org/en/city/pune-india

3.2 Politiktransfer im EU – China Sectoral Dialogue on Environment

3.2.1 Historische Entwicklung der Sectoral Dialogues

Die Zusammenarbeit der EU und Chinas im Bereich der Politikentwicklung hat in dem letzten Jahrzehnt stark zugenommen. 2001 formulierte der Europäische Rat die Intention die Zusammenarbeit im Umweltbereich zu stärken. 2003 wurde folglich zwischen der Europäischen Kommission und der chinesischen Umweltschutzagentur SEPA ein Dialogprozess auf Ministerialebene begründet.

Ein weiterer Meilenstein der Zusammenarbeit ist die im September 2005 begründete *EU-China Climate Change Partnership*, welche die Zusammenarbeit in der Umweltpolitik komplementiert. Weitere Säulen der politischen Zusammenarbeit sind die Programme zu *Biodiversity, Energy and Environment* and *Integrated River Basin Management* und das *Environmental Governance Programme*.[10]

3.2.2 Inhaltliche Schwerpunkte

Ein bedeutender Faktor für die größere Offenheit Chinas für Politikdialoge ist das Konzept des „*scientific development*“, welches zu einer nachhaltigeren und weniger nur auf Wirtschaftswachstum fokussierten Entwicklung führen soll (Vgl. Fewsmith 2004). Die EU-China Sectoral Dialogues sind Ausdruck dieser größeren Offenheit der chinesischen Führung gegenüber Politikdialog und externer Politikberatung. Sie werden auch als Indiz für die Überzeugung gesehen, dass Kooperation und die internationale Koordinierung von Standards kein Nullsummenspiel, sondern von gegenseitigem Vorteil sind (vgl. European Commission 2010). Die Motivation für die gemeinsamen, freiwilligen Dialoge kann mit Hinweis auf *common interests and complementarity* umrissen werden: die zunehmende Integration und gegenseitige Abhängigkeit (ökonomisch wie ökologische) fördert die Bereitschaft zur Koordinierung von Politiken und Regulierungen. Die EU verfolgt durch die Beeinflussung der chinesischen Policy-maker das Ziel, eine „increasingly close policy-coordination in many important areas“ zu schaffen, während die chinesische Führung aufgrund handelspolitischer Motivationen und dem bereits erwähnten Interesse an *scientific development* die europäischen Erfahrungen in der eigenen Politikformulierung nutzen kann (European Commission 2010).[11]

Die Umweltpolitik ist einer von 24 Bereichen, in denen die EU mit China einen sektoralen Dialog unterhält.[12] Im Folgenden sollen konkrete Politiktransfer-Maßnahmen in diesem Bereich besprochen werden.

---

[10] Einen Überblick dazu bietet: http://ec.europa.eu/environment/international_issues/relations_china_en.htm

[11] Vgl. „Co-operation activities will include technical assistance for the formulation of legislation and the drafting of policy recommendations, institutional strengthening, training, the presentation of EU and WTO practices [...]“ (European Commission 2007: 4).

[12] Die Webseite des Dialogs ist: http://ec.europa.eu/external_relations/china/sectoraldialogue_en.htm.

3.2.3 Fokus und Organisation

Der Anreiz zum Politiktransfer liegt in diesem Beispiel nicht primär in der finanziellen Unterstützung von Politikentwicklungsmaßnahmen, sondern dem Beitrag von IPPC (EU Richtlinie „Integrated Pollution Prevention and Control") und REACH zur Weiterentwicklung der chinesischen Umweltpolitik sowie der Reduzierung der Anpassungskosten der chinesischen Unternehmen für deren Exporte in die europäischen Märkte. Im Gegensatz zum ersten Fall folgt die politische Zusammenarbeit hier einem top-down-Ansatz. Die Beschlüsse der jährlich auf höchster Ebene stattfindenden EU-China-Gipfel werden durch die *sectoral dialogues* konkretisiert. Deren Arbeit erfolgt auf Ebene der Ministerien zwischen dem Generaldirektorat Umwelt der Europäischen Kommission und dem chinesischen Umweltministerium sowie durch *Senior Officials Meetings* und innerhalb von Arbeitsgruppen.[13] Die konkrete Ausgestaltung variiert zwischen den einzelnen Dialogforen. Die Zusammenarbeit findet dabei auf Ministeriums- und Arbeitsebene unter Einbeziehung des CCICED und gesellschaftlicher Stakeholder (Interessensverbände, Unternehmen) in verschiedenen Veranstaltungsformen (Konferenzen, Workshops, Studienreisen, Ko-Finanzierungen von Projekten, Technologie-Kooperationen etc.) statt (European Commission 2007: 10; European Commission 2010). Während in der ersten Fallstudie der Aufbau von umweltpolitischen Kapazitäten und Transfer von Prinzipien im Vordergrund stand, liegt der Fokus hier auf dem Transfer und Anpassung spezifischer Inhalte der europäischen Richtlinien REACH und IPPC.

Zur Unterstützung der Organisation der Dialoge wurde von der Europäischen Kommission die *EU-China Policy Support Facility* (PDSF) eingerichtet.[14] Im Kontext dieser Studie soll auf zwei Politiktransfermaßnahmen der PDSF eingegangen werden: das *Industry* und das *Chemicals Programme,* die zusammen *Activity 1: Environment* im Rahmen der PDSF bilden. Zentrale Instrumente für den Transfer von Politikwissen waren dabei chinesische Übersetzungen aller relevanten Dokumente und die Durchführung der jeweiligen Veranstaltungen durch in der EU zuständige Experten.

Das *Industry Programme* diente als Forum für einen Austausch über die EU-IPPC-Richtlinie. Von chinesischer Seite wurde die Komplementarität mit der eigenen *Cleaner Production* Gesetzgebung und das Lernpotential als Motivation für den Dialog betont (Yin 2009). IPPC wird von chinesischer Seite als wesentlicher Beitrag zum Erreichen aktueller umweltpolitischer Herausforderungen, den *drei Transformationen,* gesehen.[15] Im Zeitraum von März 2008 bis März 2009 wurde in der Zusammenarbeit zur IPPC-Richtlinie eine internationale

---

[13] Vgl. http://ec.europa.eu/external_relations/china/docs/architecture.pdf.

[14] Die Angaben über die finanzielle Ausstattung der PDSF variieren. Das *multiannual inidicative programme* der Europäischen Kommission sieht 12 Mio. Euro für den Zeitraum 2007-2010 vor (European Commission 2007: 3).

[15] Die *drei Transformationen* umfassen die Gleichgewichtung ökonomischer und ökologischer Ziele, dass diese Ziele gleichzeitig verfolgt werden und zur Implementation von Umweltpolitik rechtliche, ökonomische, technische und administrative Instrumente integriert genutzt werden (PR China, Ministry of Environmental Protection 2008).

Konferenz und drei Trainingsworkshops auf Arbeitsebene durchgeführt, um Potentiale und Hürden der Übernahme von Teilen der IPPC-Richtlinien zu diskutieren(Vgl. beispielsweise Xiao 2009: 23ff.).

Von Seiten der EU besteht für REACH das Interesse darin, mit der Regulierung den globalen Referenzrahmen in der Chemikalienpolitik zu setzen (Gislev 2009). Analog zum *Industry Programme* fand im gleichen Zeitraum schon im *Chemicals Programme* von *Activity 1* der PDSF ein Workshop zur REACH-Direktive und GHS-System statt. Komplementär zu den Aktivitäten im Rahmen des Workshops sollen Folgemaßnahmen wie Studienreisen nach Europa, Praktika und ein Weiterbildungsabkommen mit der Europäischen Umweltagentur die zukünftige chinesische Chemikalienpolitik beeinflussen und die Skepsis gegenüber der Komplexität von REACH abbauen (vgl. Gislev 2009; Liang 2009).

Während eine umfassende Bewertung derzeit noch nicht möglich ist, so zeigt die im Januar 2010 verabschiedete neue Chemikaliengesetzgebung in China strukturelle Parallelen zur Chemikalienregistrierung unter der REACH-Direktive und übernimmt erstmals die internationale GHS-Klassifikation.[16]

3.3 Fazit zu Beispielen zu internationalen Politiktransfers

Die zwei hier diskutierten Beispiele internationaler Politiktransfers geben nur einen knappen Einblick von deren Einfluss auf die globale Entwicklung von Umweltpolitik und dadurch der Nachfrage nach innovativen Umwelttechnologien. Die kurzen Analysen der Fälle haben die Entwicklung, Schwerpunkte und die Instrumente des Politiktransfers untersucht.

Die vorgestellten Beispiele zeigen zwei unterschiedliche Herangehensweisen an den Transfer von Umweltpolitiken. Die EU-China Kooperation folgt einem auf höchster Ebene institutionalisierten top-down-Ansatz, bei dem gezielt bestimmte Politikinhalte auf die Entwicklung analoger Regulierung in China übertragen werden sollen. Die Anreize zu dieser Zusammenarbeit in der Umweltpolitik sind sowohl umwelt-, als auch – durch die starke wirtschaftliche Integration beider Märkte – handelspolitisch motiviert. Aufgrund dieser Relevanz für den europäisch-chinesischen Handel wird dieser Politiktransfer auf nationaler Ebene organisiert.

Im Gegensatz zu den EU-China Sectoral Dialogues entstammt die Umweltpolitikberatung im Rahmen von USAID und der US-Asia Environmental Partnership einem entwicklungspolitischen Kontext und wählt einen bottom-up-Ansatz, um Politikentwicklung zu beeinflussen. An dem Beispiel der Stadt Pune wurde gezeigt, wie konstitutive Prinzipien und Instrumente der US-Umweltpolitik durch die Beratung der lokalen Politikentwicklung transferiert und in dem neuen Kontext implementiert wurden. Die inhaltliche Schwerpunktsetzung auf lokale Umweltprobleme ermöglicht es, auf dieser Ebene anzusetzen und in vielen Städten der Re-

[16] Vgl. http://www.emasiamag.com/article-6792-chinareachtotakeeffectinoctober-Asia.html

gion parallel *best-practices* zu sammeln. Die Verstärkung der Wirkung über die einzelnen Pilotstädte hinaus erfolgt in diesem Beispiel durch Diffusion der erfolgreichen Regulierungen und trägt so auch zur Verbreitung von innovativen Umwelttechnologien bei. Aufgrund der intensiven Koordinierung von USAID mit bi- und multilateralen Geberinstitutionen konnten bedeutende finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden als Anreiz für die Pilotstädte, an dem freiwilligen Politiktransfer teilzunehmen.

Die Beispiele zeigen, dass es auf der europäischen Ebene und in anderen Industrieländern systematische Aktivitäten gibt um einen Umweltpolitiktransfer zu fördern. Dabei lassen sich aus den Fällen eine Reihe von Erfolgsfaktoren identifizieren:

- Langfristigkeit: Umweltpolitiktransfer sollte nicht ausschließlich als eine Ad-hoc Aktivität begriffen und gestaltet werden. Es sollte vielmehr angestrebt werden, die umweltpolitischen Handlungskapazitäten in dem jeweiligen Land zu verstehen und letztlich auch zu erweitern.
- Mehrebenenansatz: Ein Umweltpolitiktransfer kann und sollte auf den unterschiedlichen Handlungsebenen der Partnerländer ansetzen. Durch lokale Demonstrationsvorhaben kann die Vorteilhaftigkeit gezeigt werden und eine weitere Diffusion unterstützt werden.
- Ausschöpfung von Synergien: Durch die Kopplung mit internationalen Finanzierungsprogrammen kann die Wirksamkeit von Umweltpolitikberatung systematisch verstärkt werden.
- Integration von Kompetenzen: Umweltpolitiktransfer sollte nicht alleine entwicklungspolitischen Akteuren überlassen werden, auch die Kompetenzen von Umweltbehörden können und sollen einbezogen werden.
- Evaluierung: Die Ergebnisse von Maßnahmen zum Umweltpolitiktransfer können und sollten evaluiert werden. Wirkungen auf politische Prozesse sind dabei schwer messbar, aber die Übernahme von umweltpolitischen Standards kann beobachtet und gemessen werden. Entsprechend können Vorgaben für entwicklungspolitische Akteure gegeben werden.
- Handelspolitik: Im internationalen Handel gibt es ein offenkundiges Interesse der Normierung von Produktstandards. Dies kann zu einem systematischen Umweltpolitiktransfer genutzt werden. Aber auch für Prozessstandards gibt es Gesprächsbedarf und –bereitschaft der Handelspartner.

4 Ansätze für Umweltpolitiktransfers in Deutschland

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über bestehende Ansätze für Umweltpolitiktransfer in verschiedenen Ressorts der Bundesregierung. Zunächst wird ein Überblick über Ressorts und deren Aktivitäten und Rollen gegeben, bevor konkrete Maßnahmen besprochen werden. Im nächsten Abschnitt wird ein kurzer Überblick über die bestehenden Ansätze für Umweltpolitiktransfers, deren Akteure und Handlungsfelder in Deutschland gegeben. Anschließend werden konkrete Gegenstände der Arbeit mit Bezug zum Transfer von Umwelt-

politiken diskutiert - d. h. es werden Beispiele dafür gegeben, wie die deutsche Politik auf die in Kapitel 2 aufgeworfenen Fragen des Politiktransfers (Wie können die Kapazitäten der politikimportierenden Länder gestärkt werden? Welche Politikinhalte werden transferiert und wie werden diese an lokale Bedingungen angepasst?) beantwortet.

Die folgende Tabelle gibt einen analytischen Überblick über die bestehenden Ansätze. Dabei gibt es in der Praxis zahlreiche Überschneidungen und Kooperationen zwischen Akteuren und Initiativen, so dass die hier vorgenommene Gliederung vor allem die Funktion einer generellen Einordnung hat.

Tabelle 1: Überblick deutscher Ansätze für Umweltpolitiktransfers

<table>
<tr><th></th><th>Fokus Entwicklung von Kapazitäten</th><th>Fokus Politikinhalte</th></tr>
<tr><td>Rein freiwillige Kooperation: Informationsaustausch</td><td></td><td>AA: Public Diplomacy des Auswärtigen Amtes
BMWi/ dena: Renewables Made in Germany</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Semi-freiwillige Formen: Ökonomische/ handelspolitische Anreize zur internationalen Harmonisierung</td><td colspan="2">BMU: bilaterale Umweltpolitikdialoge, Beratungshilfeprogramm, EU-Twinning (EU-Nachbarschaftspolitik)
BMU-IKI: Politikberatung im Rahmen der IKI-Projekte
GTZ: Umweltpolitikberatung in Entwicklungsländern</td></tr>
<tr><td>GWP: projektbezogene Capacity Building Maßnahmen
KfW: Capacity Building Maßnahmen im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Verpflichtung: Politiktransfer im Rahmen des EU-Beitritts/ Acquis Communautaire</td><td>BMU: Capacity Building im Rahmen des Beratungshilfeprogramms und EUTwinning-Maßnahmen (EU-Erweiterungspolitik)</td></tr>
</table>

4.1 Überblick deutscher Akteure und Handlungsfelder

Neben dem BMU als zentralem Akteur der deutschen Umweltpolitik sind für die Frage, welche Umweltpolitiktransfermaßnahmen Potentiale für die deutsche Exportförderung bieten, auch die Aktivitäten der Bundesregierung im Rahmen der Entwicklungs-, Wirtschafts- und Außenpolitik von Bedeutung. Neben den Ministerien und deren nachgeordneten Behörden fällt den Durchführungsorganisationen GTZ und KfW eine bedeutende Rolle zu, da diese nicht nur die Umsetzung der Entwicklungspolitik des BMZ leisten, sondern ebenso im wirtschafts- und umweltpolitischen Bereich die Realisierung vor Ort sicherstellen. Dies bedeutet, dass sie gemeinsame Dienstleister mehrerer Ressorts sind.

Das Bundesumweltministerium und dessen nachgeordnete Behörden sind die bedeutendsten Akteure für den Transfer von Umweltpolitiken. Die wichtigsten Instrumente für den Politiktransfer sind die bilateralen Umweltpolitikdialoge mit anderen Ministerien und die Unterstützung von Twinning-Projekten bei der Harmonisierung von Umweltpolitik im Rahmen der EU-Erweiterungs- bzw. Nachbarschaftspolitik. Im Rahmen der Projekte der internationalen Klimaschutzinitiative wird inzwischen auch verstärkt zu Policies beraten, die im Zusammenhang zu den Technologien im Rahmen der Projekte stehen, bzw. welche die Basis für die Etablierung dieser Technologien darstellen.

Im Bereich der deutschen Entwicklungspolitik setzen die Durchführungsorganisationen GTZ und KfW eine Vielzahl von Maßnahmen um, die den Transfer von Politiken beinhalten. Politiktransfer erfolgt dabei sowohl als „Nebenprodukt“ der finanziellen und technischen Zusammenarbeit zu bestimmten Entwicklungsprojekten als auch als explizites Ziel in der GTZ-Umweltpolitikberatung. Bei ersterem erfolgt dies im Rahmen der Sektorberatung, die darauf abzielt, die notwendigen Rahmenbedingungen für den Erfolg eines Projektes und die Etablierung von Technologien zu setzen. Aufgrund der langfristigen Orientierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist diese begleitende Sektorberatung als dauerhafte Kooperation mit den jeweiligen politischen Institutionen des Ziellandes angelegt. Im Rahmen der Umweltpolitikberatung der GTZ hingegen werden Entwicklungsländern direkt in der Gestaltung von Politikinhalten und der Verbesserung ihrer Kapazitäten, diese effektiv zu implementieren, unterstützt. Im Hinblick auf die Themenbereiche, in denen diese Politikberatung erfolgt, ist die Entwicklungszusammenarbeit derjenige Sektor, in dem am stärksten auf die Nachfrage der Zielländer eingegangen wird.

In der Wirtschaftspolitik und der Außenwirtschaftsförderung wird dem Transfer von Politiken kaum eine Rolle zugeschrieben. Die Exportinitiativen arbeiten vor allem mit klassischen Instrumenten der Exportförderung zur Förderung und Finanzierung deutscher Technologieexporte.

Aus Sicht von Unternehmen gibt es ein grundsätzliches, wettbewerbspolitisches Interesse an internationaler Angleichung von Regulierungen bzw. der gegenseitigen Anerkennung von Standards, um Anpassungskosten zu minimieren. Von Wirtschaftsvertretern wurde in Interviews ein aktiver Politiktransfer unterstützt, wenn er dieses Anliegen berücksichtigt. So wurde u. a. auf das Beispiel verwiesen, dass durch die Politikberatung des BMU bei der Entwicklung des chinesischen Umweltlabels sichergestellt werden konnte, dass eine Zertifizierung durch den deutschen Blauen Engel automatisch als gleichwertig anerkannt wurde und so für die deutsche Exportwirtschaft Anpassungskosten vermieden wurden.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass ökonomische Akteure zum großen Teil dem generellen Zusammenhang von Umweltpolitik und Innovationen zustimmen und einen Politiktransfer mit dem Ziel der Angleichung von internationalen Standards prinzipiell offen gegenüberstehen. In konkreten Fragen zeigen sie aber eine größere Zurückhaltung und ein eher geringes Interesse an einer aktiven „Umweltaußenpolitik“.

Umweltpolitische Themen sind zum festen Bestandteil der Außenpolitik geworden. Für die Botschaften vor Ort ist die Umweltpolitik ein bedeutendes Thema der „Public Diplomacy“.[17] Ein Vertreter des AA formulierte, dass das Ziel dieser Public Diplomacy sei, in das jeweilige Land über verschiedene Kommunikationskanäle „hineinzuwirken“, um sowohl die öffentliche Wahrnehmung deutscher Umweltpolitik in der Bevölkerung als auch bei politischen Entscheidungsträgern zu beeinflussen. Trotzdem gibt es in den meisten Botschaften keine designierten Stellen, die durch Fachpersonal aus den umweltpolitischen Institutionen der Bundesregierung besetzt werden. Ganz konkret kooperieren die Botschaften mit dem BMU im Rahmen der bilateralen Umweltpolitikdialoge und Austauschprozesse des Ministeriums.

Im Rahmen dieser Studie wurden durch Interviews und Dokumentenanalysen die Aktivitäten einer Vielzahl von Akteuren und Initiativen untersucht hinsichtlich der Frage, ob und wie sie in Umwelttechnologie-relevanten Politikbereichen zum Transfer dieser beitragen. Die nächsten Abschnitte zeigen diese Maßnahmen und deren Schwerpunkte auf. Die zuerst diskutierten Umweltpolitikdialoge des BMU und die Umweltpolitikberatung der GTZ beinhalten dabei sowohl Komponenten zur Stärkung der umweltpolitischen Kapazitäten der Zielländer als auch zum Transfer und zur Anpassung von Politikinhalten, während die nachfolgend dargestellten Aktivitäten einem dieser beiden Bereiche zuzuordnen sind.

4.2 Fokus auf Kapazitätsentwicklung und Politikinhalte

Sowohl im Rahmen der BMU-Umweltpolitikdialoge, der internationalen Klimaschutzinitiative als auch der GTZ-Umweltpolitikberatung sind zum einen die inhaltliche Politikberatung und zum anderen der Beitrag zur Entwicklung umweltpolitischer Kapazitäten bedeutende Bestandteile, d. h. eine Zuweisung zu einer Schwerpunktkategorie soll hier nicht vorgenommen werden. Vielmehr zeigt der grundlegende Ansatz der Maßnahmen, dass beide Bereiche elementar für einen erfolgreichen Transfer von Umweltpolitiken sind.

4.2.1 Bilaterale BMU-Umweltpolitikdialoge

Das Bundesumweltministerium unterhält eine Vielzahl von Kooperationen mit anderen Umweltministerien. Dabei variieren Themen und die Intensität dieser Dialoge mit den Partnerländern. Ein Schwerpunkt der bilateralen Zusammenarbeit des BMUs sind die Staaten Mittel- und Osteuropas. Die Gruppe dieser Staaten, mit hauptsächlich EU-Mitgliedsstaaten und Kandidaten wurde erweitert um die Staaten des Kaukasus und Zentralasiens. Die umweltpolitische Zusammenarbeit mit diesen Staaten wird komplementiert durch eine entsprechende regionale Schwerpunksetzung in vielen Initiativen, an denen das BMU beteiligt ist (BMU 2009: 4).[18] Ein wesentlicher Bestandteil der Zusammenarbeit ist die

[17] Zum Begriff der „Public Diplomacy,“ vgl. (Ostrowski 2010: 60f.).

[18] Dazu gehören u. a. die Internationale Klimaschutzinitiative mit Schwerpunkten in Russland und der Ukraine, die Exportinitiative Recycling und Effizienztechnik oder auch die German Water Partnership.

Anpassung des nationalen Umweltrechts an den Acquis Communautaire bei EU-Beitrittsprozessen. Der Transfer von Rechtsnormen findet dabei durch internationale Harmonisierung statt – im Falle der EU-Nachbarschaftspolitik freiwillig, im Rahmen des Beitritts verpflichtend. Der Transfer des Acquis Communautaire in diese Länder wird unterstützt durch das Beratungshilfeprogramm und die deutsche Beteiligung an Twinning-Projekten. Das Beratungshilfeprogramm wird vom Umweltbundesamt im Auftrag des BMU umgesetzt und flankiert mit den Partnerländern abgeschlossene bilaterale Umweltabkommen. Wesentliche Zielsetzung ist es, in den teilnehmenden Staaten die Umweltpolitik an die EU-Umweltgesetzgebung heranzuführen, fachliche Kapazitäten der Umweltverwaltungen zu stärken, dazu Know-how zu transferieren und über moderne Umwelttechnologien zu informieren. Des Weiteren erfolgt Politikberatung bezüglich der Erarbeitung umweltpolitischer Programme und Strategien und bei der Umsetzung von Pilotvorhaben zur Einführung umweltschonender Technologien. Ein Großteil der Projekte des Beratungshilfeprogramms findet in den Bereichen Wasser, Abfall und industrieller Umweltschutz statt. Während der Fokus des Politiktransfers in der Zusammenarbeit mit den neuen Mitgliedsstaaten und Beitrittskandidaten auf der Einführung der konkreten EU-Umweltgesetzgebung liegt, fördert die Zusammenarbeit mit den weiteren Staaten vor allem die Etablierung grundlegender umweltpolitischer Rahmenbedingungen (BMU 2009; Vgl. Tabelle 1). Da mit den Projekten gezielt auf bestehenden Beratungsbedarf reagiert wird, stärkt das Beratungshilfeprogramm die deutschen umweltpolitischen Positionen in europäischen und internationalen Zusammenhängen und etabliert Netzwerke mit den Umweltverwaltungen der Partnerländer. Im Rahmen der EU-Twinning-Projekte arbeiten Mitarbeiter aus nationalen Behörden von EU-Mitgliedsländern mit Kollegen aus den Behörden von Beitrittskandidaten oder EU-Nachbarstaaten mit dem Ziel zusammen, Wissen zu transferieren, Kapazitäten zu stärken und zur nationalen Implementierung von Umweltpolitiken beizutragen. Dazu stellen das BMU und dessen nachgeordnete Behörden Personal zu bestimmten Schwerpunktthemen zur Verfügung.[19]

Die deutsch-französische Kooperation zielt darauf ab die Entwicklung von Umweltpolitiken bilateral zu erörtern und gemeinsame Initiativen für die europäische und internationale Ebene zu entwickeln. An dem jährlich tagenden Umweltrat sind die Umwelt- und Außenministerien beider Länder beteiligt. Insbesondere im Rahmen der deutsch-französischen Zusammenarbeit gibt es Potentiale für die erfolgreiche Institutionalisierung von Umweltpolitiken auf der europäischen Ebene und so für einen Politiktransfer in andere Mitgliedstaaten der EU (Vgl. Busch & Jörgens 2007: 215).

---

[19] Diese Schwerpunkte sind „Verwaltungsaufbau, Rechtsangleichung bei der Luftreinhaltung, der Abfallwirtschaft sowie bei der Umweltvertraglichkeitsprüfung und der integrierten Vermeidung von Umweltverschmutzung, Monitoring von Luft- und Wasserqualität sowie Erarbeitung allgemeiner Umweltstrategien und Umweltfinanzierungsmechanismen“ (BMU 2009: 15).

Ein weiterer bedeutender bilateraler Dialog des BMU erfolgt mit dem chinesischen Umweltministerium und der nationalen Entwicklungs- und Reformkommission zur chinesischen Umweltpolitik. Die Umweltpolitikdialoge auf Ministeriumsebene fungieren dabei als höchste Plattform des Austausches, bei denen konkrete Kooperationsprojekte beschlossen werden.

Im Fall Chinas ist der Umweltpolitikdialog als Ergebnis langfristiger Kooperationen erwachsen. 1994 wurde das erste bilaterale Umweltabkommen unterzeichnet, 2000 wurde in einer gemeinsamen Erklärung zur Umweltpolitik bis 2006 ein „Strategischer Umweltdialog“ vereinbart. 2009 wurde dieser um den zentralen Bereich der Klimapolitik erweitert, in dem ein Memorandum of Understanding die Grundlage der Zusammenarbeit bildet. Verbunden mit der Zusammenarbeit auf der politischen Ebene sind andere Foren zur Involvierung weiterer Stakeholder aus Wirtschaft, Wissenschaft und dem NGO-Sektor, um die umweltpolitischen Kapazitäten zu stärken. Beispiele hierfür sind das Deutsch-Chinesische Umweltforum oder der Asien-Pazifik Ausschuss der deutschen Wirtschaft.

Der Zusammenarbeit auf nationaler Ebene ist dabei verbunden mit Dialogprozessen und Projekten auf anderen Ebenen: So greifen einige Themen des nationalen Dialogs Schwerpunkte der EU-China Sectoral Dialogues auf (z. B. zur Chemikaliensicherheit, vgl. Kapitel 3). Die Umsetzung der konkreten Maßnahmen des BMU erfolgt durch die GTZ in China. Im Rahmen der technischen Zusammenarbeit werden durch Pilotprojekte innovative Technologien transferiert. Daneben erfolgen Politikberatungsmaßnahmen zur Ausgestaltung von Umweltpolitik und Regulierungen wie auch zur Stärkung der umweltpolitischen Kapazitäten auf nationaler und lokaler Ebene. Ein zentrales Hindernis für erfolgreichen Politiktransfer aus Industrieländern in Länder mit geringeren regulativen Kapazitäten ist, dass der Transfer ineffektiv bleibt, da den lokalen Behörden die notwendigen Ressourcen und Kompetenzen für die effektive Implementierung von Politiken fehlen. Da genau dies auch in China ein zentrales Problem der Umweltpolitik an sich und des Umweltpolitiktransfers im Besonderen ist, werden Maßnahmen zur Stärkung der Kapazitäten in diesem Bereich betrieben.

Der Transfer und die Anpassung von Politikwissen und der Aufbau von Kapazitäten werden durch verschiedene Instrumente umgesetzt. Dabei werden im Rahmen von Workshops und Trainingsmaßnahmen vor Ort wie auch durch Delegationsreisen nach Deutschland, Wissen über Politikinhalte vermittelt. Zudem wird dargestellt, wie die Implementierung von Politik durch die Kooperation verschiedener Regierungsinstitutionen effektiver gestaltet werden kann. Das Beispiel der EU-China Sectoral Dialogues hat die Instrumente zum Transfer von Regulierungsinhalten des deutschen und europäischen Rechtsrahmens vorgestellt. Aufgrund der starken wirtschaftlichen Verflechtungen besteht dabei für beide Seiten ein Interesse, die Anpassungskosten an regulative Unterschiede gering zu halten, was die Bereitschaft zur freiwilligen Harmonisierung dieser Politiken und Standards erhöht.

4.2.2 Internationale Klimaschutzinitiative des BMU

Die Internationale Klimaschutzinitiative (IKI) des BMU ist Teil des Integrierten Energie- und Klimaschutzprogramms der Bundesregierung und finanziert Klimaschutzmaßnahmen im In- und Ausland. Die internationale Komponente der IKI ist Teil der deutschen Entwicklungspolitik mit dem Ziel, dass Potentiale zur CO_2-Emissionsvermeidung in Entwicklungsländern besser genutzt werden können. Inhaltlich verteilen sich die Projekte der IKI auf vier Themen: a) Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel, b) Kohlenstoffsenken/ REDD und Biodiversität, c) Emissionsreduktionen und klimafreundliche Wirtschaft und d) globale Klimapolitik & Politikberatung. Die IKI umfasst den Transfer von Klimapolitiken insofern, als dass Maßnahmen des Capacity Buildings, Politikberatung und technologische Pilotvorhaben genutzt werden, um politische Entscheidungen in den Zielländern in Richtung einer kohlenstoffärmeren Entwicklung zu beeinflussen.

Die Umsetzung der Projekte der IKI erfolgt zu einem Teil über die Durchführungsorganisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, aber nicht ausschließlich. Es erfolgt in vielen Projekten eine Zusammenarbeit mit VN-Organisationen oder internationalen NGOs.

Die vielfältigen Entwicklungsprojekte der IKI können aufgrund ihrer Vielfalt schwer in Bezug auf die Frage des Politiktransfers charakterisiert werden. Während sich in einigen Projekten die Politikberatung auf relativ allgemeiner Ebene zur Entwicklung breiter Strategien bewegt, beziehen sich andere Projekte auf die Entwicklung konkreter Politikinstrumente. So werden beispielsweise im Rahmen von IKI-Projekten ein afrikanisches Umwelt-Label[20] oder in Vietnam Förderungsinstrumente für Erneuerbare Energien auf Basis des deutschen Erneuerbare-Energien-Gesetzes entwickelt. Der eigentliche Fokus der IKI-Projekte liegt allerdings darauf, durch Pilotvorhaben die Wirksamkeit von Technologien (und den damit verbundenen regulativen Bedingungen) zu demonstrieren und im Anschluss diese best practices zu verbreiten. Ein hervorragendes Beispiel dafür bietet das IKI-Projekt zur „Verminderung von Treibhausgasen durch die fachgerechte Umrüstung von Tankstellen zur Rückführung volatiler Kohlenwasserstoffe“ in der chinesischen Provinz Guangdong. Das Projekt wird momentan durch die GTZ umgesetzt und beinhaltete zunächst die technische Umrüstung einer Tankstelle durch mehrere deutsche Unternehmen. Im Anschluss daran wurde vom Tankstellenbetreiber an das deutsche Konsortium der Auftrag zur Umrüstung der Hälfte der Tankstellen (1500) in der Provinz Guangdong erteilt. Aus umweltpolitischer Sicht bedeutete dies für die Provinz eine 85 %-Reduktion der klimarelevanten volatilen Kohlenwasserstoffe. Eine zweite Komponente des Projekts zeigt dessen Ansatz, durch Diffusion Politikentwicklung *bottom-up* zu beeinflussen. Mit der technischen Umsetzung des Pilotvorhabens wird ein Leitfaden für Mitarbeiter von Umweltbehörden in anderen Provinzen

[20] Die Übersicht zu IKI-Projekten zeigt die vielfältigen Ansätze in den Projekten. Vgl. beispielsweise www.bmu-klimaschutzinitiative.de/en/projects?p=1&d=502.

und auf nationaler und lokaler Ebene entwickelt, um Wissen über technische und regulative Anforderungen zu kommunizieren. Zusätzlich wird eine Verbreitungsstrategie für den Leitfaden entwickelt. Die Anwendung des Leitfadens in Guangdong und die Diffusion dessen wird durch Capacity Building Maßnahmen in Form von Schulungen von Mitarbeitern der Umweltbehörden sowie technischen Personals unterstützt (GTZ China 2009).

Aus Sicht der deutschen Exportförderung ist das Projekt bedeutsam, weil durch die Erhöhung der technologischen Anforderungen an die Tankstellentechnologie sich die Wettbewerbsposition der deutschen Unternehmen stark verbessert hat. So wurden nach Realisierung des Pilotvorhabens und der Demonstration der Wirksamkeit der Technologie höhere technologische Anforderungen in den Ausschreibungen des Tankstellenbetreibers Sinopec zugrunde gelegt, weshalb das deutsche Konsortium erst den Zuschlag zur Umrüstung in der Provinz Guangdong erhalten konnte.

4.2.3 GTZ Umweltpolitikberatung

Zentrale Elemente der Umweltpolitikberatung der GTZ[21] sind nach übereinstimmender Ansicht mehrerer Interviewpartner: erstens, dass der GTZ eine hohe Kompetenz bei der Lösung praktischer Umweltprobleme auf der Basis technischer Zusammenarbeit zugeschrieben wird; zweitens, dass die GTZ als neutraler und vertrauenswürdiger Akteur angesehen wird, und drittens, dass durch die länderspezifische Themensetzung gezielt dortige Probleme angegangen werden. Dies bedingt eine starke Autarkie der nationalen Büros.

Die Themensetzung der bilateralen Zusammenarbeit erfolgt meist „nachfrageseitig“ anhand der Interessen des Partnerlandes. Ein Verfolgen „eigener“ Themen findet nur vereinzelt, zum Beispiel im Bereich der ökologischen Finanzreform und Biodiversitätsgovernance statt. Diese *angebotsseitige Themensetzung* erfolgt in einem anderen Kontext als ähnliche Ansätze Anfang der 1990er Jahre. In einem Interview wurde erläutert, dass die Offenheit von vielen Ländern gegenüber solchen Politiken wesentlich größer sei. Dafür seien u. a. die Notwendigkeit den Ausbau von Erneuerbaren Energien zu finanzieren, aber auch die Platzierung des Themas auf regionaler und internationaler Ebene verantwortlich. Dies stärkt die Legitimität dieser Politiken und die zusätzliche Kommunikation erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass solche Politikansätze auf nationaler Ebene Gehör finden.

Ein weiteres Element des Erfolgs der Umweltpolitikberatung der GTZ ist die Langfristigkeit der Zusammenarbeit mit einem Partnerland. Diese ermöglicht den Aufbau vertrauenswürdiger, persönlicher Beziehungen, welche den Zugang zu den wichtigsten politischen Entscheidungsträgern erleichtert. Interviews mit GTZ-Mitarbeitern ergaben, dass die Vertrauensbasis insbesondere in asiatischen Länder ein Schlüssel dafür ist, Zugang und Gehör

[21] Die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) ist zum 01.01.2011 in der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) aufgegangen, wobei diese die Arbeit der GTZ fortführt.

zu finden. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Politiken erfolgreich transferiert werden.

Grundsätzlich wurde betont, dass die Arbeit der GTZ im Bereich der Politikberatung und des Capacity Buildings dann deutsche Kompetenzen einbringt, wenn es der Problemlösung im Zielland dient. Während eine bilaterale Zusammenarbeit es ermöglicht, zielgerichteter auf Umweltprobleme einzugehen, so bedingt dieser Weg, dass Zielländer die Kapazitäten für den Transfer bzw. die Entwicklung einer eigenen Politik besitzen. In Interviews mit Praktikern wurde darauf verwiesen, dass viele Länder mit geringen administrativen Kapazitäten Probleme haben, die verschiedenen Angebote der vielen verschiedenen Geberstaaten und -organisationen zu nutzen. Um die Kosten der Zusammenarbeit zu senken, haben Sie ein Interesse an einer möglichst starken Koordinierung zwischen den Gebern.[22] Dies wiederum bedeutet, dass die Erfolgschancen für den Transfer von bestimmten Umweltpolitiken in diese Ländern auch davon abhängen, inwieweit eine Koordinierung unter den internationalen Geberstaaten erreicht werden kann.

Andere große Staaten (z. B. China und Indien) fragen sehr gezielt Beratungsleistungen bei den Staaten nach, deren Politiken in einem Bereich als besonders erfolgreich angesehen werden. In den Interviews wurden ebenso betont, dass je gezielter die Beratungsnachfrage ist, die Bedeutung von Fachwissen zur Ausgestaltung von Politiken wächst und dieses Fachwissen oft nicht durch die Kapazitäten der GTZ selbst abgedeckt werden kann. Stattdessen organisiert die GTZ den Austausch zwischen deutschen Fachbeamten (aus BMU, BMWi, BMF, Statistisches Bundesamt usw.) und den politischen Institutionen im Zielland. Das einschlägige Beispiel der deutsch-chinesischen Zusammenarbeit in der Umweltpolitik wurde im vorangegangen Abschnitt diskutiert.

4.3 Fokus auf Kapazitätsentwicklung

Insbesondere im Rahmen der Umsetzung von Projekten, in denen regulativ anspruchsvolle, innovative Technologien zum Einsatz kommen, ist die Sicherung bestimmter technischer und regulativer Rahmenbedingungen vonnöten. Der damit verbundene Politiktransfer und die Verbesserung der umweltpolitischen Kapazitäten sind dabei aber (notwendige) Nebenprodukte des eigentlichen Technologietransfers.

[22] Dies bezieht sich im Hinblick auf die geringen Kapazitäten in der Verwaltung insbesondere auf die Vereinheitlichung von Anforderungen von Projekten. Ein Beispiel für einen Multi-Geber-Konsens sind die Anforderungen im Rahmen des Strategic Environmental Assessments.

4.3.1 KfW – Capacity Building in der Sektorberatung

Auch wenn Politiktransfer kein explizites Ziel der finanziellen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern ist, so ist die Sicherung von notwendigen Rahmenbedingungen in einem Sektor eine Vorbedingung für die Realisierung von Entwicklungsprojekten. Dazu wurde betont, dass die Projekteffektivität entscheidend reduziert wäre ohne eine politische Begleitung durch Politikdialoge mit der jeweiligen Regierung. Im Rahmen des sektoralen Capacity Buildings wird dabei Wissen über entsprechende Regulierungen in Deutschland transferiert und so die Politikentwicklung beraten. Um die lokal vorhandenen Kapazitäten langfristig zu verbessern und unabhängig von einzelnen Projekten zur Politikentwicklung beizutragen, werden auch von der KfW finanzierte Fachkräfte im Rahmen der Sektorberatung an ausländische Ministerien entliehen.[23]Dabei wird im Projektkontext entschieden, ob der Transfer deutscher Politiken/ Standards eine mögliche Option ist. Dies ist abhängig von den Kapazitäten des Partnerlandes, diese auch effektiv umzusetzen.

Politiktransfer im Rahmen der Sektorberatung der KfW ist sowohl langfristig angelegt und erfolgt primär im Interesse der erfolgreichen Realisierung der finanzierten Entwicklungsprojekte. Aufgrund der Regulierungsbedingtheit von Umwelttechnologien kommt dieser Art des Politiktransfer zur Gewährleistung von adäquaten Rahmenbedingungen in vielen umweltrelevanten Sektoren (z.B. Wasser- und Energieversorgung) eine bedeutende Rolle zu.

4.3.2 German Water Partnership

Die German Water Partnership (GWP) dient als Plattform für politische Institutionen, Unternehmen, Wissenschaft und Forschung im Wasserbereich mit dem Ziel, sowohl die Wettbewerbsposition der deutschen Wasserwirtschaft als auch die weltweite Wasserversorgung zu verbessern. In ihrer Konstruktion als Public-Private Partnership unterscheidet sich ihre Organisation von den anderen Exportinitiativen der Bundesregierung. Die Arbeit der GWP wird von mehreren Bundesministerien unterstützt.[24] Die GWP leistet Beiträge zur deutschen Hightech-Strategie, der ökologischen Industriepolitik, der Entwicklungspolitik des BMZ und der deutschen Außenwirtschaftsförderung.

Die GWP verweist in ihrer Selbstdarstellung darauf, dass der anspruchsvolle regulative Rahmen in Deutschland eine wesentliche Quelle von Innovationen im deutschen Wassersektor ist und dass der Transfer dieser Politiken ins Ausland – analog zu den Erneuerbaren Energien – bedeutende Vorteile für deutsche Unternehmen haben würde (German Water Partnership 2009: 35-41).

---

[23] In einem der Interviews wurde beispielsweise darauf verwiesen, dass im Rahmen der sektoralen Beratung im Energiebereich in Mazedonien ein Berater im Wirtschaftsministerium tätig ist und den Aufbau der regulativen Kapazitäten unterstützt.

[24] Dazu zählen das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das Auswärtige Amt, das Bundesministerium für Bildung und Forschung, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Politikberatung zum Aufbau von Rahmenbedingungen im Wassersektor findet in 28 Ländern der Entwicklungszusammenarbeit statt und wird dort von GTZ und KfW umgesetzt. Dabei werden, kurz- oder langfristig, Berater (Fachbeamte) zum Zweck des Capacity Buildings in der Wasserregulierung an die entsprechenden Institutionen der Partnerländer verliehen. Die Mitglieder der GWP fokussieren in ihrer Arbeit bisher vor allem auf Capacity Building Maßnahmen in der technischen Zusammenarbeit und Realisierung der Projekte. So finden Maßnahmen zur technischen Verbesserung von Wasserinfrastruktur oder der Verbesserung von Aus- und Weiterbildung in Wasserberufen durch deutsche Wasserunternehmen in Zielländern z.B. in Burkina Faso oder Rwanda statt.[25]

4.4 Fokus auf Transfer und Anpassung von Politikinhalten / Politikeigenschaften

In den in diesem letzten Abschnitt diskutierten Bereichen werden Ansätze verdeutlicht, Informationen über Umweltpolitiken im Rahmen der Exportförderung zu vermitteln bzw. über die Institutionalisierung von Dialogforen die Wahrnehmung der Inhalte deutscher Umweltpolitik im Ausland zu stärken. Diese grundlegenden Formen des Informationsaustausches sind eine Vorbedingung für Politiktransfer.

4.4.1 Public Diplomacy der Botschaften vor Ort

Die deutschen Botschaften erfüllen auch die Aufgabe, Umweltpolitik zu thematisieren und Informationen zur deutschen Umweltpolitik bereitzustellen. Die Initiative „Transatlantische Klimabrücke“ hat zum Ziel, durch Public Diplomacy deutsche und amerikanische Umweltpolitiker und Stakeholder zusammenzubringen, um Optionen für Kooperationen in der Klimapolitik zu diskutieren. Dazu finden im Rahmen der Initiative Bildungsreisen, Workshops, Summer Schools zur Klimapolitik in Deutschland und den USA für politische Entscheidungsträger, Wissenschaftler und Unternehmensvertreter statt.[26]

Public Diplomacy umfasst dabei aber keine fachliche Politikberatung. Vielmehr geht es darum, deutsche Politik und die internationalen Aktivitäten deutscher Akteure im Ausland zu erläutern und diesen einen Rahmen zu geben. Interviewpartner betonten diese „Kohärenzkompetenz“ als eine zentrale Aufgabe des Auswärtigen Amtes: dieses gibt einen Überblick und erläutert Zusammenhänge dieser Aktivitäten, welche von der jeweiligen Botschaft vor Ort im Rahmen von Public Diplomacy kommuniziert werden. Gleichzeitig tragen Botschaften vor Ort auch zur Kohärenz deutscher Akteure bei. In einem Interview wurde hier auf das Beispiel der deutschen Botschaft in Ankara verwiesen. Hier gewährleistet ein halbjäh-

[25] Siehe http://www.germanwaterpartnership.de/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=72&lang=de

[26] Siehe www.germany.info/Vertretung/usa/en/__events/TCB/__TCB__Events.html

rig tagender Lenkungsausschuss „Umweltkooperation“ die Kohärenz der Maßnahmen der Internationalen Klimaschutzinitiative, der KfW, GTZ und InWEnt.[27]

4.4.2 Exportinitiative Erneuerbare Energien

Der Export des deutschen Erneuerbare-Energien-Gesetzes ist ein klassisches Beispiel für internationalen Politiktransfer, der sowohl klimapolitisch relevant ist als auch mit einer Erhöhung der internationalen Nachfrage nach entsprechenden Technologien und der Stärkung der deutschen Unternehmen in diesem Sektor verbunden war (OECD 2008: 47). Die Exportinitiative Erneuerbare Energien knüpft an diese Potentiale allerdings nur in geringem Maße an und arbeitet vor allem mit klassischen Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung (Finanzierung, Risikoversicherungen, Messe- und Reiseprogramme).

Ein Beispiel für die Nutzung von Politiktransfermaßnahmen ist das Projektentwicklungsprogramm Ostafrika, welches von der GTZ für die EEE umgesetzt wird(BMWi & GTZ 2010).[28] Die Entwicklung dieser Märkte wird gefördert durch die Bereitstellung von Marktinformationen,[29] gemeinsame Veranstaltungen für deutsche und afrikanische Unternehmen des Sektors, Fortbildungsprogramme und Delegationsreisen für Unternehmer und öffentliche Entscheidungsträger sowie die Politikberatung zu Rahmenbedingungen der Entwicklung des Sektors.[30] Des Weiteren bietet die Deutsche Energie Agentur (dena) im Rahmen der EEE Bildungsreisen (sogenannte „fact-finding missions“) für ausländische Entscheidungsträger aus Politik und Wirtschaft an. Im Rahmen derer werden die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen der Förderung Erneuerbarer Energien in Deutschland vorgestellt mit dem Ziel, deutsche Politik zu transferieren (BMWi & dena 2010: 15f.).

4.5 Fazit: Umweltpolitiktransfer in Deutschland

Insbesondere im Bereich der Umwelt- und Entwicklungspolitik gibt es bestehende Ansätze, innerhalb derer Umweltpolitik transferiert wird. Darüber hinaus gibt es in weiteren Bereichen Ansätze, die aber nicht systematisch und in Koordination mit dem BMU genutzt werden. Insbesondere in der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern profitieren die deutschen Institutionen von dem guten Ruf der deutschen Umweltpolitik einerseits wie auch der Durchführungsorganisationen vor Ort andererseits.

---

[27] Vgl. www.ankara.diplo.de/Vertretung/ankara/de/05__Wirtschaft__WZ/Wirtschaftliche__Zusammenarbeit/Status__WZ.html

[28] Homepage des Projektentwicklungsprogramms: www.gtz.de/de/themen/18340.htm Parallel zu dem Programm Ostafrika (Uganda, Ruanda, Kenia, Äthiopien, Tansania) gibt es auch ein Programm zur Entwicklung erneuerbarer Energien im Senegal.

[29] Vgl. www.gtz.de/de/dokumente/gtz2009-en-regionalreport-eastafrica-introduction.pdf

[30] Eine Übersicht zu den Instrumenten und Veranstaltungen gibt www.gtz.de/de/themen/umwelt-infrastruktur/energie/29612.htm

Im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung wird das Instrument des Politiktransfers zur Förderung der internationalen Nachfrage nach innovativen Umwelttechnologien kaum berücksichtigt. In diesem Bereich gibt es signifikante Potentiale, die bestehenden Initiativen um Komponenten zum Transfer von Politiken zu ergänzen, um die Nachfrage nach deutschen Umwelttechnologien zu stärken. Der Umweltpolitiktransfer kann aber insgesamt in einem weiteren Kontext einer Umweltaußenpolitik gesehen werden, zu der Kapitel 5 Optionen ausbreitet.

5 Optionen / Handlungsmöglichkeiten

5.1 Umweltpolitiktransfer im Rahmen einer Umweltaußenpolitik

Ein aktiver Transfer von Umweltpolitik kann nicht nur als ein Handlungsfeld der Exportförderung entwickelt werden, sondern auch als ein Kernbestandteil einer Umweltaußenpolitik. Aus umweltpolitischer und wirtschaftspolitischer Sicht ist ein Umweltpolitiktransfer wünschenswert. Seitens der Industrie wird die Notwendigkeit eines „level playing fields“ zur Abwendung von möglichen Wettbewerbsnachteilen angemahnt, aber gleichfalls auch die Chance der Erweiterung der Märkte gesehen.

Bei der Konzeption einer Umweltaußenpolitik kann auf zahlreiche schon vorhandene und gut entwickelte Handlungsfelder und Instrumente aufgebaut werden. Sowohl Transfermechanismen als auch Maßnahmen zur Entwicklung von Kapazitäten und das umweltpolitische Instrumentarium sind vorhanden.

Deutschland ist in vielen umweltpolitischen Handlungsfeldern auf der internationalen Bühne ein bedeutender Akteur, wenn nicht sogar ein Vorreiter. In der internationalen Klimapolitik ist die zentrale Rolle Deutschlands unbestritten, das vielfach beachtete deutsche Engagement im Rahmen von UNEP, die erfolgreiche Europäisierung von nationaler Umweltpolitik oder das Rollenvorbild in der Abfallpolitik oder der Förderung erneuerbarer Energien sind Beispiele für die Führungsrolle Deutschlands in der internationalen und bilateralen Umweltpolitik.

Die Analysen der vorliegenden Studie zeigen, dass bei der Exportförderung im Bereich von Umwelttechnologien und umweltfreundlichen Technologien ein systematischer Umweltpolitiktransfer noch nicht als Handlungsfeld etabliert ist. In den letzten Jahren sind eine Reihe von Exportförderinitiativen entwickelt worden, die Informationen über hiesige Technologien verbreiten, die Etablierung von Kontakten zwischen deutschen Anbietern und ausländischen Kunden unterstützen und zum Teil auch den Export finanziell fördern bzw. Risiken absichern. Diese Aktivitäten werden vom BMWi und dem BMU getragen. Relevant sind aber auch die entwicklungspolitischen Akteure (BMZ und die Agenturen) sowie das BMBF, das mit einer Internationalisierungsstrategie die Forschungs- und Innovationspolitik mit zahlreichen Ländern koordiniert.

Das BMU ist nicht nur im Rahmen von Exportförderinitiativen, den internationalen Umweltvereinbarungen und der europäischen Entwicklung von Umweltrecht international aktiv geworden. Mit den Mitteln der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) werden nunmehr auch entwicklungspolitische Aktivitäten begonnen. Auch diese können als ein Ansatzpunkt für einen Umweltpolitiktransfer genutzt werden.

5.2 Koordinationsbedarf einer Umweltaußenpolitik

Die Potentiale für einen gezielten Umweltpolitiktransfer sind in Deutschland bisher nicht ausgeschöpft. Die Zuständigkeiten sind weit verteilt, damit sind jeweils unterschiedliche Interessen und Schwerpunkte verbunden. Wichtige Akteure sind in der Regierung das Auswärtige Amt, das BMWi, das BMZ und die entwicklungspolitischen Agenturen, das BMBF und nicht zuletzt das BMU.

Zugleich werden nahezu alle umweltpolitischen Problemfelder europäisch und zahlreiche Felder auch international ausgehandelt. Deutsche Umweltpolitik hat trotz des hohen Maßes an Europäisierung und Internationalisierung einen ausgezeichneten Ruf als eine anspruchsvolle und wirksame Politik. Viele Instrumente, die hierzulande entwickelt wurden, werden weltweit nachgeahmt. Das BMU könnte dabei seine Expertise systematischer als bisher zur Verfügung stellen, zum Beispiel im Rahmen von entwicklungspolitischen Projekten.

Eine systematische Koordination der Aktivitäten der verschiedenen Ressorts könnte ihre Wirksamkeit jeweils verbessern. Dies erscheint insbesondere hinsichtlich der umweltpolitischen Schwerpunkte, der Technologiefelder sowie der Länder und Regionen sinnvoll. Eine Exportförderung kombiniert mit einem systematischen Umweltpolitiktransfer kann dabei ein zentraler Baustein einer Umweltaußenpolitik sein, die über die Vertretung deutscher umweltpolitischer Interessen in internationalen und europäischen Prozessen hinausgeht. Das gesamte außenpolitische Instrumentarium kann dabei genutzt werden.

Eine solche Umweltaußenpolitik geht über die Sicherung der Kohärenz der verschiedenen Aktivitäten der zuständigen Ressorts hinaus. Sie leitet sich aus umweltpolitischen Zielen ab, die zwischen den beteiligten Akteuren ausgehandelt werden. Für die Erreichung dieser Ziele können und sollten die bisherigen Handlungsfelder und Instrumente genutzt werden, also Innovations- und Forschungspolitik, Entwicklungspolitik, Wirtschafts- und Handelspolitik, Außenpolitik sowie Umweltpolitik. Die Ziele können jeweils für Regionen und einzelne Länder konkretisiert werden.

Beispiele für Handlungsfelder wären Klima, Energie, Rohstoffe oder Wasser. Hier können jeweils umwelt- und technologiebezogene Ziele formuliert werden und für internationale Prozesse, Regionen oder Länder konkretisiert werden.

5.3 Umweltaußenpolitik als Netzwerkpolitik

Das BMU sollte eine Umweltaußenpolitik entwickeln, in der die verschiedenen Ressourcen gebündelt werden und Handlungsfelder koordiniert werden. Eine Umweltaußenpolitik kann sinnvoll nur im Konzert mit den weiteren Ressorts entwickelt werden, die hier schon Kompetenzen und Aktivitäten entwickelt haben. Diese können wiederum von der Expertise des Umweltressorts und der hohen Legitimität von Umweltpolitik profitieren. Eine Zentralisierung der Ressourcen oder eine Meta-Koordination durch das BMU erscheint keine realistische Option und würde auch den spezifischen Stärken der anderen Ressorts nicht gerecht werden.

Stattdessen sollte eine Umweltaußenpolitik als eine Netzwerkpolitik entwickelt werden, bei der für Themenfelder und für Regionen und Länder spezifische Programme, Strategien und Maßnahmen geplant werden, die aufeinander abgestimmt sind, aber dennoch arbeitsteilig die Potentiale der jeweiligen Akteure nutzt.

Eine solche Netzwerkpolitik kann sowohl zu umweltpolitischen Handlungsfelder (und damit auch zu den entsprechenden internationalen Politikprozessen) vereinbart werden als auch zu bestimmten Regionen oder einzelnen Ländern. Die genannten Ressorts und Agenturen können dabei ihre jeweiligen Maßnahmen, Projekte und Aktivitäten darlegen.

Im Hinblick auf die Exportförderung wäre eine umweltpolitische Strategie im Hinblick auf Normung und Standardsetzung interessant. Durch Normung können zusätzliche Nachfrageimpulse gesetzt werden.

5.4 Institutionalisierung einer Umweltaußenpolitik

Für die Institutionalisierung einer Umweltaußenpolitik wären die folgenden Optionen denkbar. Zu beachten sind, dass sich die Optionen nicht wechselseitig ausschließen, sondern wechselseitig ergänzen können.

1. Erarbeitung einer Strategie der Bundesregierung

Im Rahmen einer ressortübergreifenden Strategie könnten die Grundzüge einer Umweltaußenpolitik entwickelt werden. Darin könnte skizziert werden, welchen Handlungsbedarf es dabei gibt, nicht zuletzt im Hinblick auf Exportchancen für Umwelttechnologien. Weiterhin könnten Ziele festgelegt werden, ggf. bereits für einzelne umweltpolitische Handlungsfelder. Für diese Ziele und Handlungsfelder können Zuständigkeiten benannt werden. Im Rahmen von Berichten könnten die Fortschritte verfolgt werden und die Strategie ggf. angepasst werden.

Dabei sollte das gesamte außen-, entwicklungs- und handelspolitische Instrumentarium eingeordnet und genutzt werden, beginnend von internationalen Vereinbarungen über Finanzierungsprojekte bis hin zu bilateralen Vereinbarungen und der Repräsentation in den Ländern.

Für die Umsetzung empfiehlt es sich, eine interministerielle Arbeitsgruppe zu gründen, in der sich die Ressorts über konkrete Aktivitäten wechselseitig informieren sowie die Konkretisierung der Gesamtstrategie vorbereiten und begleiten.

2. Internationalisierungsstrategie des BMU

Das BMU könnte erwägen, seine internationalen Kompetenzen zu bündeln und eine eigene Internationalisierungsstrategie zu entwickeln. Ausgehend von den umweltpolitischen Handlungsfeldern könnten auch hier jeweils der Handlungsbedarf, Ziele, damit verbundene Handlungsfelder und Instrumente dargelegt werden. Die internationalen, europäischen, bilateralen und entwicklungspolitischen Aktivitäten könnten entsprechend auf diese Schwerpunkte und Ziele ausgerichtet werden. Für die Umsetzung der Strategie könnte es sinnvoll sein, die dafür notwendigen Kapazitäten auf der Ebene einer eigenen Abteilung oder Unterabteilung zu bündeln.

Insbesondere die Nutzung der Kompetenzen des BMU in der Entwicklungspolitik könnte gestärkt werden. So könnten BMU-Mitarbeiter häufiger in Projekten der Entwicklungszusammenarbeit als Berater, Experte oder Trainer eingebunden werden. Dies konfligiert mit der ohnehin außerordentlich knappen Personalausstattung des Hauses. Zu erwägen wäre daher, wie für zeitweilige Auslandsaufenthalte ein Mitteltransfer aus Projekten der Entwicklungszusammenarbeit vereinbart werden könnte. Damit sollten Mitarbeiter freigestellt werden können, ohne dass das Budget des BMU belastet wird. Eine solche Aktivität könnte auch im Rahmen der Personalentwicklungsplanung des BMU mit Anreizen unterstützt werden. So könnten Aufstiegsmöglichkeiten verbessert werden, wenn es eine Mitarbeit in o. g. Projekten gab.

3. Beauftragung von Agenturen

Zumindest für einzelne Aspekte einer Umweltaußenpolitik und insbesondere die Maßnahmen zur Unterstützung eines Umweltpolitiktransfers und die damit verbundenen Koordinationsaufgaben könnten auch Dienstleister in Anspruch genommen werden.

In der Entwicklungszusammenarbeit verfügt die GTZ häufig über ausgezeichnete Verbindungen in den Regierungsapparat der jeweiligen Partnerländer. Vielfach ist die GTZ bereits in der Umweltpolitikberatung aktiv. Diese Aktivitäten könnten weiter ausgebaut werden. Insbesondere auf der deutschen Seite könnten die Expertise und die Aktivitäten der verschiedenen Ressorts und Akteure systematischer eingebunden werden. Die GTZ könnte auch auf der deutschen Seite diversifizieren und sich als ein Doppelhub entwickeln, der Partner auf der deutschen Seite mit den entsprechenden Akteuren in den Partnerländern zusammenbringt und diese Prozesse moderiert.

6 Literaturverzeichnis

BMU 2009: Umweltpolitische Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa. Zuletzt eingesehen am 14.06.2010, unter www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/broschuere_moe.pdf.

BMWi und dena 2010: Renewables - Made in Germany. Zuletzt eingesehen am 01.06.2010, unter www.dena.de/fileadmin/user_upload/Download/Dokumente/Publikationen/erneuerbare_energien/marketingpaket/Image_brochure_„renewables_-_Made_in_Germany“.pdf.

BMWi und GTZ2010: Projektentwicklungsprogramm Ostafrika: Neue Märkte für erneuerbare Energien. Zuletzt eingesehen am 03.09.2010, unter-www.gtz.de/de/dokumente/gtz2009-de-bmwi-info-pep-ostafrika.pdf.

Busch, Per-Olof und Helge Jörgens2007:Politikwandel und Konvergenz in der Umweltpolitik, 1950-2000. In Klaus Jacob, Frank Biermann, Per-Olof Busch, & Peter Henning Feindt (Hrsg.):Politische Vierteljahreschrift: Politik und Umwelt. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 200-222.

CAI-Asia 2006: Compendium of Air Quality Projects and Programs in Asia. Zuletzt eingesehen am 15.06.2010, unter www.cleanairnet.org/caiasia/1412/articles-58567_toc.doc.

CAI-Asia 2007: Sustainable Urban Transport in Asia. Making the Vision a Reality. Zuletzt eingesehen am 15.06.2010, unter http://pdf.wri.org/sustainable_urban_transport_asia.pdf.

Dolowitz, David P. und David Marsh 2000: Learning from Abroad: The Role of Policy-Transfer in Contemporary Policy-Making. In: Governance: An International Journal of Policy and Administration, 13(1), 5-24.

Drezner, Dabiel2005: Globalization, harmonization, and competition: the different pathways to policy convergence. In: Journal of European Public Policy, 12(5), 841-859.

European Commission 2007: China: Multiannual Indicative Programme (MIP). Zuletzt eingesehen am 20.05.2010, unter http://ec.europa.eu/external_relations/china/csp/07_10_mip_en.pdf.

European Commission 2010: An overview of the sectoral dialogues between China and the EU. Zuletzt eingesehen am 20.05.2010, unter-http://ec.europa.eu/external_relations/china/sectoraldialogue_en.htm.

German Water Partnership 2009: Excellence in Water Technology and Water Management: Booklet on Capacities, Organisational Structures and Actors. Part 1 and 2. Zuletzt eingesehen am 03.09.2010, unter www.germanwaterpartnership.de/images/pdf/GWP-Medien/excellence-broschre%202nd%20edition%202009_teil_1_web.pdf und www.germanwaterpartnership.de/images/pdf/GWP-Medien/excellence-broschre%202nd%20edition%202009_teil_2_web.pdf.

Gislev, Magnus 2009: Closing remarks. Presentation given at the REACH and IPPC dissemination workshop, 17.03.2009. Zuletzt eingesehen am 21.05.2010, unter www.eu-chinapdsf.org/english/NewsInfo.asp?NewsId=895.

GTZ China 2009: Zwischenbericht 2009 zum Projekt: Verminderung von Treibhausgasen durch die fachgerechte Umrüstung von Tankstellen zur Rückführung volatiler Kohlenwasserstoffe. Nicht veröffentlicht.

Héritier, Adrienne. Christoph Knill und Susanne Mingers 1996: Ringing the changes in Europe: regulatory competition and redefinition of the state. Britain, France, Germany. Berlin: de Gruyter.

Hey, Christian 2004: Die europäische Umweltpolitik im Europa der 25. In: Günter Altner, Heike Leitschuh-Fecht, Gerd Michelsen, Udo E. Simonis, & Ernst U. von Weizsäcker (Hrsg.), Jahrbuch Ökologie 2005. München: Beck, 11-25.

Holzinger, Katharina 1995: A surprising success in EC environmental policy: the small car exhaust emission directive of 1989. In: Jänicke, Martin und Helmut Weidner (Hrsg.): Successful environmental policy: a critical evaluation of 24 cases. Berlin: edition sigma, 187-202.

Holzinger, Katharina 2002: The provision of transnational common goods: Regulatory competition for transnational standards. In: Adrienne Windhoff-Héritier (Hg.): Common goods: reinventing European and international governance. Boulder, Colorado: Rowman & Littlefield, 59-82.

International Resources Group 2004: US-AEP Strategy and Program Design: Strategic Assessment Report. Zuletzt eingesehen am 03.09.2010, unter http://www.epiq2.com/pubs/usaep_strategic_asmt.pdf.

Jacob, Klaus; Marian Beise, Jürgen Blazejczak, Dietmar Edler, Rüdiger Haum, Martin Jänicke et al. 2005: Lead Markets for Environmental Innovations: Pilot Markets, Lead Markets, Mass Markets. Heidelberg: Physica-Verlag.

Jacob, Klaus und Axel Volkery 2006: Modelling Capacities for Environmental Policy-Making in Global Environmental Politics. In: Martin Jänicke und Klaus Jacob (Hrgs.): Environmental Governance in Global Perspective. New Approaches to Ecological Modernisation. Berlin: Environmental Policy Research Centre, 67-94.

Jänicke, Martin 2000: Ecological Modernization Innovation and Diffusion of Policy and Technology. In: FFU Report, 2000-08. Zuletzt eingesehen am 03.09.2010, unter http://userpage.fu-berlin.de/ffu/download/rep_00-08.PDF

Jänicke, Martin 1997: The Political System's Capacity for Environmental Policy. In: Martin Jänicke und Helmut Weidner (Hrsg.): Capacity Building in National Environmental Policy. A Comparative Study of 17 Countries. Berlin: Springer, 1-18.

Kern, Kristine; Helge Jörgens, und Martin Jänicke 1999: Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen. Ein Beitrag zur Globalisierung von Umweltpolitik. In: FFU Report, 1999(11), 37. Zuletzt eingesehen am 03.09.2010, unter http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/ffu/publikationen/1999/kern_kristine_jaenicke_martin_joergens_helge_1999/rep-99-11.pdf.

Knill, Christoph 2005: Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. In: Journal of European Public Policy, 12(5), 764-774.

Liang, Weihua2009: Draw on REACH methods to strengthen environmental management of toxic chemicals. Presentation given at the REACH and IPPC dissemination workshop, 17.03.2009. Zuletzt eingesehen am 22.05.2010, unter www.eu-chinapdsf.org/english/NewsInfo.asp?NewsId=895.

OECD 1994: Capacity Development in Environment. Paris: OECD.

OECD 2008: Environmental Innovation and Global Markets (ENV/EPOC/GSP(2007)2/FINAL). Paris: OECD.

Ostrowski, Daniel 2010: Die Public Diplomacy der deutschen Auslandsvertretungen weltweit: Theorie und Praxis der deutschen Auslandsöffentlichkeitsarbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Porter, Michael und Claas van der Linde 1995: Green and Competitive: Ending the Stalemate. In: Harvard Business Review, 73(5), 120-134.

PR China, Ministry of Environmental Protection2008: Background Paper for the EU-China Environmental Governance Conference.

Rennings, Klaus und Klaus Jacob 2008: Instrumente zur Förderung von Umweltinnovationen. Bestandsaufnahme, Bewertung und Defizitanalyse. (Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes. Förderkennzeichen UFOPLAN- 206 14 132/01). In: Umwelt, Innovation, Beschäftigung. Ausg. 02/2008. Berlin, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Tews, Kerstin 2001: Politiktransfer: Phänomen zwischen Policy-Lernen und Oktroi. FFU-Report, 01(07). Zuletzt eingesehen am 03.09.2010, unterwww.polsoz.fu-ber-lin.de/polwiss/forschung/systeme/ffu/publikationen/2001/tews_kerstin_2001/rep_01-07.pdf.

US-AEP 2001: US-AEP Environmental Exchange Program. Zuletzt eingesehen am 10.04.2010, unter http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABU640.pdf.

USAID. 2006: Environmental Policy and Institutional Governance IQC II - User's Manual., 57.

USAID und International Resources Group 2004: US-AEP Strategic Objective Plan. Zuletzt eingesehen am 28.04.2010, unterwww.epiq2.com/pubs/usaep_objective_plan.pdf.

USAID und USAEP 2005: Strategic Objective Close Out Report. Zuletzt eingesehen am 01.11, 2010, unter http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACG230.pdf.

Xiao, Hong 2009: Exploration of the Industrial Pollution Prevention and Treatment Management Policy System. Presentation given at the REACH and IPPC dissemination workshop, 17.03.2009. Zuletzt eingesehen am 22.05.2010, unterwww.eu-chinapdsf.org/english/NewsInfo.asp?NewsId=895.

Yin, Jie (2009). A Discussion on EU IPPC Directive and Cleaner Production in China. Zuletzt eingesehen am 21.05.2010, unter www.eu-chinapdsf.org/english/NewsInfo.asp?NewsId=895.

7 Anhang

Tabelle 2: Überblick zu geführten Interviews

Organisation	Gesprächspartner
Auswärtiges Amt	Herr Dr. Volker Berresheim
	Frau Martina Klumpp
	Herr Reinhardt Krapp
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Frau Dr. Kerstin Imbusch
	Herr Hein Winnubst
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Frau Astrid Harnisch
Bundesverband der deutschen Industrie	Herr Oliver Wieck
	Herr Dr. Kurt Christian Scheel
Gesellschaft für technische Zusammenarbeit/ Stiftung Neue Verantwortung	Herr Jan Peter Schemmel
Gesellschaft für technische Zusammenarbeit	Herr Dr. Detlev W. Schreiber
Kreditanstalt für Wiederaufbau	Herr Matthias Schlund