

UNIVERSITÄT TRIER

Fachbereich III: Politikwissenschaft

Schriftliche Prüfungsarbeit zur Wissenschaftlichen Prüfung für das Lehramt an Gymnasien
im Fach Sozialkunde

Thema:

Die EU als eigenständiger Akteur in der Entstehung des internationalen Klimaregimes?

Das Thema der Arbeit wurde von Prof. Dr. Hanns W. Maull gestellt.
Zweitkorrektorin: Prof. Dr. Hella Mandt

Vorgelegt von:

Timotheus B. Lescher

Matthiasstr. 22

54290 Trier

E-Mail: Timotheus.Lescher@epost.de

Trier, 13. November 2000

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	4
0 EINLEITUNG	6
1 GESCHICHTLICHER ÜBERBLICK	12
1.1 Umweltpolitik auf globaler Ebene	12
1.1.1 Umweltpolitik als Thema internationaler Politik	13
1.1.2 Der Klimawandel als Gegenstand globaler Politik	14
1.2 Umweltpolitik auf Europäischer Ebene	16
2 THEORETISCHE VORÜBERLEGUNGEN: ACTORNESS	19
2.1 Einleitung	19
2.2 Actorness als neuer Ansatz	19
2.3 Das Konzept von Jupille and Caporaso	22
2.3.1 Recognition	23
2.3.2 Authority	23
2.3.3 Autonomy	24
2.3.4 Cohesion	24
2.4 Die Anwendung der Kriterien	26
3 RECHTLICHE ASPEKTE DER UMWELTAUßENPOLITIK DER EU	27
3.1 Einleitung	27
3.2 Abgrenzung zur GASP	28
3.3 Die Frage der Kompetenzverteilung in der Klimapolitik	29
3.3.1 Der Begriff „Kompetenz“	29
3.3.2 Ausschließliche Kompetenzen der Mitgliedstaaten	30
3.3.3 Ausschließliche Kompetenzen der Gemeinschaft	31
3.3.4 Gemischte Kompetenzen und gemischte Verträge	33
3.4 Die Akteure und ihre Beteiligung	36
3.4.1 Die Europäische Kommission	36
3.4.2 Der Ministerrat und die Ratspräsidentschaft	38
3.5 Die Akzeptanz der EU im internationalen System	41
3.5.1 Die Völkerrechtssubjektivität der EG	41
3.5.2 Die Beteiligung an internationalen Abkommen und Organisationen	42
3.6 Zusammenfassung	44
4 DIE EU ALS AKTEUR IN DER ENTSTEHUNG DES KLIMAREGIMES	45
4.1 Einleitung	45
4.2 Die Entstehung der Klimarahmenkonvention	47
4.2.1 Die Herausbildung der Position der EU	47
4.2.1.1 Ein Klimaziel für die Gemeinschaft	48
4.2.1.2 Die Auseinandersetzungen im Vorfeld der Rio-Konferenz	50
4.2.2 Der Verlauf der internationalen Verhandlungen bis zur UNCED	53
4.2.2.1 Entwicklungen vor dem Start der Verhandlungen	54
4.2.2.2 Der INC-Prozeß	57
4.2.2.3 Die Rolle der EU bei der Konferenz in Rio	61
4.2.3 Bewertung nach den Kriterien	64
4.3 Von Rio bis zur ersten VSK in Berlin	67
4.3.1 Die Herausbildung der Position der EU	67

4.3.2	Der Verlauf der internationalen Verhandlungen bis zur ersten VSK	71
4.3.2.1	„Prompt Start“: Die INC-Verhandlungen bis Berlin	72
4.3.2.2	Die Konferenz von Berlin	75
4.3.3	Bewertung nach den Kriterien	76
4.4	Die Entstehung des Kyoto-Protokolls	79
4.4.1	Die Herausbildung der Position der EU	80
4.4.2	Der Verlauf der internationalen Verhandlungen bis zur Konferenz in Kyoto	83
4.4.2.1	Die Auseinandersetzungen um verbindliche PAMs	84
4.4.2.2	Die VSK in Genf und die Kehrtwende der USA	85
4.4.2.3	Die dritte VSK in Kyoto	88
4.4.3	Bewertung nach den Kriterien	91
5	ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG UND RESÜMEE	94
	LITERATURVERZEICHNIS	100

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AGBM	Ad hoc-Gruppe zum Berlin-Mandat
AOSIS	Association of Small Island States
CO ₂	Kohlendioxid
EEA	Einheitlichen Europäischen Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag der Europäischen Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ERH	Emissionsrechtehandel
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
G-77	Gruppe der 77
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion
GEF	Global Environmental Facility
GV	Generalversammlung
INC	Intergovernmental Negotiating Committee
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
JUSCANZ	Gruppe der OECD-Länder ohne die EU
KRK	Klimarahmenkonvention

MOE	Mittel- und Osteuropäische Staaten
MS	Mitgliedstaaten
MV	Vertrag von Maastricht
NGO	Non-Governmental-Organization
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
PAM	Policies and Measures
QELRO	Quantified Limitation and Reduction Objective
REIO	Regional Economic Integration Organization
SAVE	Specific Actions for Vigorous Energy Efficiency
TAT	Targets and Timetables
THE	Treibhauseffekt
THG	Treibhausgas(e)
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCHE	United Nations Conference on the Human Environment
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNGASS	UN General Assembly Special Session
VSK	Vertragsstaatenkonferenz
WMO	World Meteorological Organization

0 EINLEITUNG

Das Ende der Ost-West-Konfrontation, die Einführung eines Gemeinsamen Marktes und einer gemeinsamen Währung haben seit Ende der achtziger Jahre das Gesicht Europas und der Europäischen Union (EU)¹ gravierend verändert. Der EU bieten sich durch die geänderte politische Lage neue Möglichkeiten und Herausforderungen. Dies gilt auch für ihre außenpolitischen Beziehungen. Hier fanden Veränderungen statt, die nicht nur auf Reformen in der vertraglichen Grundlage der EU zurückzuführen sind. Diese Änderungen hängen auch mit der gewachsenen Akzeptanz der EU als Akteur im internationalen System zusammen.

Wir wollen in dieser Arbeit daher einen Teilbereich der Außenbeziehungen der EU genauer untersuchen. Dies wird die „Klimaaußenpolitik“² der Union im Rahmen des internationalen Klimaregimes³ sein. Die EU ist für das Klimaregime schon aufgrund ihrer schieren Größe von Bedeutung. 1992 war sie für 29,8 Prozent der für den Klimawandel⁴ relevanten Emissionen der Staaten der Organisation für wirtschaftliche

¹ Die durch den Vertrag von Maastricht 1992 gegründete Europäische Union umfaßt heute drei Säulen. Die erste Säule bildet die Europäische Gemeinschaft (EG), in der die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) aufgegangen sind. Die zweite Säule wird von der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die dritte Säule von der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik gebildet. Mit EU bezeichnet man heute das übergeordnete politische Ganze. Die von uns in dieser Arbeit untersuchten Umwelt(außen)politik gehört zur ersten Säule der EU und müßte daher juristisch korrekt als EG-Umwelt(außen)politik bezeichnet werden. Da es sich aber mittlerweile eingebürgert hat, weitestgehend nur noch von der EU zu sprechen, wird „EG“ in dieser Arbeit nur noch dann verwendet, wenn eine Abgrenzung der ersten Säule zur EU als ganzer geboten ist. Dies wird vor allem in der Behandlung der rechtlichen Aspekte der Umwelt(außen)politik der EU der Fall sein. Das groß geschriebene Adjektiv „Europäisch“ bezeichnet in dieser Arbeit Institutionen und Politiken der EU. In der Verwendung dieser Terminologie lehen wir uns an Sebastian Oberthür: „Die Rolle der EU im Rahmen globaler Umweltregime“, in: Wolfgang Barz / Anke Hülster / Klaus Kraemer u.a. (Hg.): *Umwelt und Europa* (Vorträge und Studien; Zentrum für Umweltforschung (ZUFO) der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; 9), Landsberg 1999, S. 115-137, hier S. 115, FN 1 [zitiert als: Oberthür (1999a)] an.

² Vgl. zu dem Begriff: Hans Günter Brauch: „Internationale Klimapolitik, Klimaaußen- und Klimainnenpolitik – konzeptionelle Überlegungen zu einem neuen Politikfeld“, in: Hans Günter Brauch (Hg.): *Klimapolitik. Naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte, ökonomische Analysen sowie nationale Problemerkennung und Politikumsetzung*, Berlin, Heidelberg, New York u.a. 1996, S. 315-332, hier: S. 328f, aber auch passim.

³ Das Klimaregime wurde zur Bekämpfung des globalen Treibhauseffekts (THE) gegründet. Der THE entsteht, weil menschliche Aktivität zu einer Zunahme von Treibhausgasen (THG), darunter vor allem Kohlendioxid (CO₂), in der Atmosphäre geführt hat. Diese THG absorbieren infrarote Strahlung und senden diese zur Erdoberfläche zurück, wodurch die Erde erwärmt wird. Daher wird für das 21. Jahrhundert mit einer signifikanten Erwärmung der Erde gerechnet. Vgl. dazu bspw. Sebastian Oberthür / Hermann E. Ott: *The Kyoto Protocol. International Climate Policy for the 21st Century* (International and European Environmental Policy Series), Berlin, Heidelberg, New York u.a. 1999, S. 49 [zitiert als: Oberthür / Ott (1999)].

⁴ Oberthür / Ott 1999, S. 6f plädieren dafür, von Klimawandel („climate change“) statt von Erderwärmung („global warming“) zu sprechen. Zu den Auswirkungen des THE gehört nämlich nicht nur die

Zusammenarbeit und Entwicklung (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) verantwortlich. Nach dem Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens 1995 wird geschätzt, daß die EU einen Anteil von 15 Prozent an den globalen Emissionen hat. Damit liegt sie direkt hinter den USA, die für 25 Prozent der globalen CO₂-Emissionen verantwortlich sind.⁵

Eine Untersuchung der Rolle der EU in diesem Regime kann aber auch aus zwei weiteren Gründen relevant sein. Einerseits für die Klimaverhandlungen selbst, weil die EU der einzige Akteur mit entsprechendem Gewicht ist, der den Prozeß vorantreibt. Andererseits weil der Auftritt der EU in diesem Prozeß Rückwirkungen auf ihren eigenen Status und ihre eigenen Möglichkeiten in zukünftigen Verhandlungen hat.⁶ Zudem wird mit einer solchen Untersuchung ein Beitrag zur Klärung des komplexen Geflechts der Außenbeziehungen der EU geleistet. Das hier untersuchte Feld der Klimaaußenpolitik unterscheidet sich nämlich als Teil der Europäischen Umweltaußenpolitik sowohl von GASP, als auch von den Handelsbeziehungen der EG.⁷ Zwar gehört die Umweltpolitik der EU zu den jüngeren Politikfeldern der Union. Dennoch kann es heutzutage als eines der am besten integrierten Politikfelder gelten. Eine Untersuchung der Außenbeziehungen, die dieses Feld im Rahmen der EU schafft, kann daher auch Aufschlüsse darüber bieten, wie sich eine vertiefende Integration anderer Politikfelder auf die Außenbeziehungen der EU insgesamt auswirken würde.

Die Rolle der EU in der Entstehung des Klimaregimes wird in dieser Arbeit besonders auf ihre Eigenständigkeit untersucht werden. Genauer gefragt: Kann man von der Rolle der EU in der Entstehung des internationalen Klimaregimes als einem eigenständigen Akteur sprechen? Mit dieser Fragestellung soll einerseits versucht werden zu klären, ob die Bedeutung der EU im Regime den Erwartungen an sie entspricht. Andererseits sollen damit die generellen Möglichkeiten der EU in der Umweltaußenpolitik untersucht werden. Hier ist besonders zu fragen, ob es der EU gelungen ist, in den internationalen

Erwärmung der Atmosphäre, sondern es ist auch eine Abkühlung bestimmter Regionen denkbar. Ein Beispiel wäre Europa im Falle eines Ausfalls des Golfstroms.

⁵ Vgl. Jay P. Wagner: „The Climate Change Policy of the European Union“, in: Gunnar Fermann (Hg.): *International Politics of Climate Change. Key Issues and Critical Actors*, Oslo, Stockholm, Kopenhagen u.a. 1997, S. 297-340, hier: S. 302f.

⁶ Vgl. Gunnar Sjöstedt: „The EU Negotiates Climate Change. External Performance and Internal Structural Change“, in: *Cooperation and Conflict*, 33 (1998) 3, S. 227-256, hier: S. 231 [zitiert als: Sjöstedt (1998)].

⁷ Vgl. John Vogler: „The European Union as an Actor in International Environmental Politics“, in: *Environmental Politics*, 8 (1999) 3, S. 24-48, hier: S. 26.

Verhandlungen mehr zu sein, als es die „Summe ihrer Teile“ wäre. Daher wird darauf zu achten sein, ob die Beteiligung der EU einen Unterschied darstellt zu dem, was von ihren Mitgliedstaaten (MS) allein zu erwarten gewesen wäre.

Um die Eigenständigkeit der EU in den Außenbeziehungen analysieren zu können, bietet es sich an, ihre „Actorness“⁸ zu untersuchen. Wir werden dies durch die Anwendung des Actorness-Konzepts von Joseph Jupille und James A. Caporaso tun.⁹ Die Kriterien dieses Konzepts werden uns die Möglichkeit geben, die Eigenständigkeit der Union in der Entstehungsphase des Klimaregimes zu bewerten.

Actorness-Konzepte zur Untersuchung der Außenbeziehungen der EU sind relativ jung. Zwar wurde bereits 1977 von Gunnar Sjöstedt ein solches Konzept entwickelt¹⁰, dieses konnte sich jedoch nicht durchsetzen. Erst in den letzten Jahren wurde mit der Veröffentlichung dreier Actorness-Konzepte ein Versuch der Aktualisierung dieses Ansatzes unternommen. Der Grund für diese Entwicklung ist in der Unzufriedenheit mit dem bestehenden Instrumentarium für die Untersuchung der EU-Außenbeziehungen zu sehen. Gemeinsam ist alle Autoren der neuen Konzepte, daß sie die bisherigen Theorien als zu staatszentrisch empfinden und daher versuchen, eine dem Akteur EU angemessene Konzeption zu entwickeln. Charlotte Bretherton und John Vogler haben dies in der bisher umfassendsten Studie getan.¹¹ Sie wandten ihr Konzept auf die ganze Breite der EU-Außenbeziehungen, inklusive der GASP, an. John Vogler hat dieses Konzept in einem Aufsatz zur Rolle der EU in der internationalen Umweltpolitik modifiziert. Beide Studien behandeln die Rolle der EU im Klimaregime. In dieser Arbeit soll daher das Konzept von Jupille und Caporaso zur Anwendung kommen, da die Autoren selbst sich nur auf die Untersuchung der Beteiligung der EU an der UN Konferenz für Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development, UNCED)¹² konzentriert haben.¹³

⁸ Der Begriff kann mit Akteurhaftigkeit oder Akteursqualität übersetzt werden. Da er für ein bestimmtes Konzept steht, soll allerdings der englische Begriff beibehalten werden.

⁹ Vgl. Joseph Jupille / James A. Caporaso: „States, Agency, and Rules: The European Union in Global Environmental Politics“, in: Rhodes, Carolyn (Hg.): *The European Union in the World Community*, Boulder 1998, S. 213-229.

¹⁰ Vgl. Gunnar Sjöstedt: *The External Role of the European Community*, Farnborough 1977.

¹¹ Vgl. Charlotte Bretherton / John Vogler: *The European Union as a Global Actor*, London und New York 1999.

¹² Diese Konferenz wird auch als „Erdgipfel“ bezeichnet.

¹³ Parallel zur Anfertigung dieser Arbeit ist ein Aufsatz publiziert worden, in dem das Konzept von Jupille und Caporaso auf die Beteiligung der EU am Klima- und Artenschutzregime angewendet wird. Vgl. Michael Kraack: „Rio, Kyoto und Cartagena: Die Europäische Union als Akteur der globalen

Das Klimaregime kann heute als eines der am besten untersuchten Umweltregimes gelten. Die Literatur dazu ist unüberschaubar geworden. Auch die Beteiligung der EU an diesem Regime wurde in den letzten Jahren zunehmend untersucht. So wurden bereits zwei ausführlichere Studien zur Untersuchung der Rolle der EU im internationalen Klimaregime angefertigt. Pionierarbeit wurde dabei von Sylvia Schumer geleistet, die 1996 die EU-Beteiligung im Ozon- und Klimaregime untersuchte.¹⁴ Sie kombinierte dafür Theorien der internationalen Beziehungen, die Regimetheorie und die Politikverflechtungsthese Fritz Scharpfs miteinander.¹⁵ Neueren Datums ist die Arbeit von Stig Schjølset, der 1999 speziell der Frage nach der Einheitlichkeit des Auftretens der EU im Klimaregime nachging. Hierzu verwendete er eine Kombination von Integrationstheorien mit einer „external forces perspective“.¹⁶ Neben diesen umfangreicheren Arbeiten gibt es auch noch einige kleinere Aufsätze, die sich mit Einzelaspekten, wie beispielsweise der Entstehung der Verhandlungsposition der EU oder den rechtlichen Grundlagen ihrer Beteiligung¹⁷, beschäftigen. Eine Anwendung des Actorness-Konzepts von Jupille und Caporaso stand bisher jedoch aus.¹⁸

Wir werden unsere Untersuchung im folgenden ersten Kapitel zunächst mit einem kurzen geschichtlichen Überblick beginnen. Darin wird knapp die Entstehung der Umweltpolitik als globalem Politikfeld und die Entstehung des internationalen Klimaregimes geschildert. Dies soll dazu dienen, Akteure, Institutionen und Themen einzuführen und mit ihnen vertraut zu machen. Die Darstellung der Entwicklung der

Umweltpolitik“, in: Klaus Schubert / Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hg.): *Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik*, Opladen 2000, S. 219-234. Die ausführlichere Darstellung und eine andere Schwerpunktsetzung in dieser Arbeit können die erneute Verwendung desselben Konzepts rechtfertigen.

¹⁴ Vgl. Sylvia Schumer: *Die Europäische Union als Akteur in der internationalen Klimapolitik. Das Beispiel des Ozon- und Klimaregimes* (AFES-PRESS-Report; 55), Mosbach 1996, S. 45f [zitiert als: Schumer (1996a)] und die kurze Zusammenfassung in Sylvia Schumer: „Die Europäische Union als Akteur in der internationalen Umweltpolitik am Beispiel des Klimaregimes“, in: Hans Günter Brauch (Hg.): *Klimapolitik...*, a.a.O., S. 105-114 [zitiert als: Schumer (1996b)].

¹⁵ Vgl. Schumer (1996a), S. 12f.

¹⁶ Vgl. Stig Schjølset: *Explaining EU Climate Unity: Actors, Interests and Institutions. A Study of the EU's Ability to Appear as a Unified Actor in International Climate Politics* (FNI Report; 7/99), Lysaker 1999, S. 7-20.

¹⁷ Vgl. Marte Gerhardsen: *Who Governs the Environmental Policy in the EU? A Study of the Process Towards a Common Climate Target* (CICERO Policy Note; 4/1998), Oslo 1998. Der Download des Dokuments ist unter <http://www.cicero.uio.no> (7.8.2000) möglich. Auf der beiliegenden CD-Rom ist der Report als „pn1998-04.pdf“ enthalten. Sowie Richard Macrory / Martin Hession: „The European Community and Climate Change. The Role of Law and Legal Competence“, in: Tim O’Riordan / Jill Jäger (Hg.): *Politics of Climate Change. A European Perspective* (Global Environmental Change Series), London und New York 1996, S. 106-154.

¹⁸ Allerdings ist, wie bereits erwähnt, vor kurzem eine kleinere Studie mit diesem Ansatz vorgelegt worden. Vgl. Michael Kraack: a.a.O.

Umweltpolitik als Europäischem Politikfeld hat eine ähnliche Aufgabe. Sie dient aber auch dazu, einige Grundlagen für das dritte Kapitel zu legen.

Im zweiten Kapitel wird zunächst eine generelle Abgrenzung der Actorness-Konzepte von anderen Ansätzen zur Untersuchung der EU-Außenbeziehungen vorgenommen. Hier sollen insbesondere die analytischen Vorteile, die die neueren Konzepte bieten, aufgezeigt werden. Daran anschließend wird das Konzept von Joseph Jupille und James A. Caporaso ausführlich vorgestellt. Dabei werden vier Kriterien herausgearbeitet, die in den darauf folgenden beiden Kapiteln zur Anwendung kommen sollen.

Das dritte Kapitel wird einer Darstellung der rechtlichen Aspekte der Umweltaußenpolitik der EU dienen. Hierzu wird zunächst auf die Frage der Kompetenzverteilung zwischen den MS und der EU eingegangen. Darauf folgt eine Betrachtung der Rolle der wichtigsten EU-Institutionen in den Außenbeziehungen. Wir werden uns dabei auf die Kommission und den Ministerrat beschränken. Schließlich werden wir uns noch der Völkerrechtsfähigkeit der EG als Voraussetzung für die Anerkennung der EU im internationalen System zuwenden. Zudem wird die Beteiligung der EU an internationalen Organisationen und Abkommen thematisiert werden.

Nachdem so die rechtlichen Grundlagen der externen Aktivitäten der EU im Umweltbereich geklärt und einer ersten Bewertung unterzogen worden sind, werden wir uns dem eigentlichen Gegenstand dieser Arbeit zuwenden. Im vierten Kapitel werden wir ausführlich die Rolle der EU in der Entstehung des Klimaregimes untersuchen. Dazu soll ein Zeitraum von knapp neun Jahren genauer unter die Lupe genommen werden. Zur zeitlichen Abgrenzung bietet es sich an, mit den ersten Konferenzen von 1989 zu beginnen, da auf ihnen erstmals das Problem des Klimawandels im politischen Bereich diskutiert wurde. Das Ende des Zeitraums markiert die dritte Vertragsstaatenkonferenz (VSK) von Kyoto 1997. Auf dieser Konferenz wurde das Protokoll zur Klimarahmenkonvention¹⁹ (KRK) von 1992 beschlossen, welches der Abschluß der Entstehungsphase des Klimaregimes gesehen werden kann.²⁰

¹⁹ Vollständiger Name: „Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen“. Vgl. die Datei auf der beiliegenden CD-Rom: „KRK deutsch.pdf“. Ein Download des Dokuments ist unter <http://www.unfccc.de> möglich.

²⁰ Diese zeitliche Abgrenzung hat auch den Vorteil, daß zu diesem Zeitpunkt der Vertrag von Amsterdam noch nicht in Kraft getreten war. Bei der Darstellung der institutionellen Strukturen wird daher auf die in Amsterdam beschlossenen Änderungen nicht explizit eingegangen. Die Zitation der Vertragsartikel wird gemäß der Zählung des Maastrichter Vertrags erfolgen.

Der untersuchte Zeitraum wird in drei Abschnitte unterteilt. Das hat den Sinn, jeweils eine Zwischenbilanz der Actorness in diesem Abschnitt ziehen zu können. Damit soll es ermöglicht werden, Veränderungen besser zu erfassen. Zusätzlich zu den internationalen Verhandlungen werden wir auch die Entwicklungen innerhalb der EU darstellen. Dies ist nicht nur für die Anwendung unserer Kriterien notwendig, sondern es ermöglicht auch ein besseres Verständnis des internationalen Auftretens der EU und ihrer MS.

Für die Rekonstruktion der Ereignisse wurde der Nachrichtendienst „Agence Europe“ ausgewertet. Die so gewonnenen Informationen wurden durch die umfangreiche Verwendung von Sekundärliteratur ergänzt. Eine Verwendung von Interviews schied im Rahmen dieser Arbeit aus. Den Abschluß dieser Arbeit wird eine zusammenfassende Bewertung bilden, in der die Ergebnisse der drei Zeitabschnitte zusammengeführt werden. In einem Resümee wird dann eine Antwort auf unsere Frage nach der Eigenständigkeit der EU im Klimaregime gegeben.

1 GESCHICHTLICHER ÜBERBLICK

In diesem Kapitel soll ein knapper geschichtlicher Überblick gegeben werden. Zunächst wird die Entstehung der Umweltpolitik als globales Politikfeld dargestellt. Dafür wird zunächst der Aufstieg dieses Politikfelds zu einem wichtigen Bestandteil der internationalen Politik thematisiert. Dann wird erläutert, wie es in diesem Rahmen zur Entstehung eines Klimaregimes kam. Aufgabe der Darstellung ist es, dem Leser einen groben Überblick sowohl über die Vorgeschichte, als auch über den Ablauf der Verhandlungen im Regime zu geben. Detailliert werden die Verhandlungen dann im vierten Kapitel behandelt.

Auch über die Entwicklung der Umweltpolitik auf Europäischer Ebene werden wir einen kurzen Überblick geben. Es soll vor allem die Grundtendenz einer ständigen Ausweitung dieses Politikfelds verdeutlicht werden. Dies ist notwendig, um eine Basis für die Ausführungen im dritten Kapitel zu schaffen, in dem die rechtlichen Grundlagen der EU-Umweltaußenpolitik erörtert werden. Die Entstehung der Klimapolitik innerhalb der EU fällt im wesentlichen mit dem Zeitraum zusammen, den wir im vierten Kapitel behandeln werden. Sie wird daher in diesem Kapitel nicht behandelt.

1.1 Umweltpolitik auf globaler Ebene

Einen menschlichen Einfluß auf die Umwelt, auch einen schädigenden, gibt es seit den Anfängen der Zivilisation. Beispiele dafür sind die Rodungen mediterraner Wälder in der Antike oder die bereits im frühen Mittelalter begonnene Zerstörung der mitteleuropäischen Urwälder. Gravierende anthropogene Umweltveränderungen gab es also schon immer. Neu, und im zunehmenden Maße Gegenstand von Besorgnis, sind die globalen Auswirkungen der menschlichen Eingriffe in die Natur. Diese Besorgnis erfaßte in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erstmals einen größeren Teil der Öffentlichkeit. Entsprechend ist Umweltschutz auf globaler Ebene ein relativ junges Politikfeld. War es zunächst noch ein Bereich, der nur wenigen Idealisten Anlaß zur Sorge gab, so kann heute davon gesprochen werden, daß der Umweltschutz und

insbesondere die Klimapolitik die Ebene von „high politics“²¹ erreicht hat. In diesem Abschnitt soll die Entwicklung dorthin kurz skizziert werden.

1.1.1 UMWELTPOLITIK ALS THEMA INTERNATIONALER POLITIK

Auch wenn es bereits früher einzelne Abkommen zum Schutz der Umwelt gab²², so erreichten umweltpolitische Anliegen doch erst in den frühen siebziger Jahren die internationale politische Ebene. Dazu hatten der Aufstieg von Nicht-Regierungs-Organisationen (Non-Governmental-Organisations, NGOs) und Protestbewegungen in westlichen Industriestaaten beigetragen.²³ Anfang der siebziger Jahre wurden daher die ersten Umweltministerien gegründet, und die Vereinten Nationen (United Nations, UN) veranstalteten 1972 die erste große Umweltkonferenz in Stockholm (United Nations Conference on the Human Environment; UNCHE)²⁴. Auf dieser Konferenz wurde auch die Umweltorganisation der Vereinten Nationen UNEP²⁵ (United Nations Environmental Programme) gegründet.

Im selben Jahr erschien der erste Bericht des Club of Rome über die Grenzen des Wachstums. Dessen Thesen prägten die Diskussionen der folgenden Jahre, betrafen sie doch einen heiklen Punkt für viele Staaten: die Verbindung von Umweltzerstörung durch wirtschaftliches Wachstum und der Forderung nach Entwicklung. Dieser Zusammenhang wird heute vor allem von Entwicklungsländern betont: Umweltzerstörung kann nicht isoliert von der herrschenden Nord-Süd-Trennung in reiche und arme Länder gesehen werden. Auf globaler Ebene wurde diese Verbindung von Entwicklung und Umweltschutz durch die Stockholmer Konferenz etabliert. Diese sorgte somit für eine Institutionalisierung des Problems.²⁶

Durch gravierende Umweltkatastrophen intensivierte sich im Laufe der frühen achtziger Jahre das Problembewußtsein. „Saurer Regen“ und die Zerstörung der Ozonschicht wurden Dauerthemen in Medien und Politik. Das Generalversammlung der UNEP

²¹ „High politics“ in dem Sinne, daß heute Staats- und Regierungschefs auf Konferenzen in die Verhandlungen eingebunden sind. Vgl. für das Beispiel Klima: Oberthür / Ott (1999), a.a.O., S. 1.

²² Abkommen mit Umweltelementen sind sogar schon Anfang des Jahrhunderts nachweisbar. Vgl. dazu P. Sand: „International Cooperation: The Environmental Experience“, in: J.T. Matthews (Hg.): *Preserving the Global Environment*, London und New York 1991, S. 237, ausführlich zitiert in: Caroline Thomas: *The Environment in International Relations*, London 1992, S. 22 [zitiert als: Thomas (1992)].

²³ Vgl. ebd.

²⁴ Deren Dokumente finden sich online unter <http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=97>, 29.08.2000.

²⁵ Zur Rolle von UNEP in der internationalen Umweltpolitik vgl. Caroline Thomas: a.a.O., S. 38-49.

²⁶ Vgl. ebd., S. 25f.

antwortete auf das wachsende Problembewußtsein 1982 mit der Bestellung eines Reports, der später als Brundtland-Report bekannt wurde.²⁷ Dieser Report wurde populär, weil er das Konzept von „nachhaltiger“ oder „zukunftsfähiger“ Entwicklung in die Diskussion einbrachte.²⁸ Mit diesem Konzept wurde es möglich, Umwelt- und Entwicklungsfragen miteinander zu versöhnen. Umweltschutz wurde nicht mehr als Hindernis für wirtschaftliches Wachstum, sondern im Gegenteil als eine Chance oder gar als Bedingung für neues Wachstum gesehen. Damit ließen sich bisherige Widerstände auflösen, und die Akzeptanz, daß Umweltschutz eine weltweite Notwendigkeit sei, wuchs. Der Brundtland-Report forderte auch die Einberufung einer neuen Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung. Die Generalversammlung (GV) der UN beschloß daher 1989 die Einberufung der UNCED für das Jahr 1992 nach Rio de Janeiro.²⁹

Die UNCED stellte bisher den Höhepunkt der umweltpolitischen Aktivitäten auf UN-Ebene dar. Mit über hundert Staats- und Regierungschefs, insgesamt 178 Regierungen³⁰ und einer Fülle von NGO- und Medienvertretern war die Rio-Konferenz eines der größten politischen Ereignisse in der ersten Hälfte der neunziger Jahre. Sie zeigt durch die Beteiligung hochrangiger Persönlichkeiten nicht nur, daß Umwelt und Entwicklung heute international als Themen akzeptiert sind, sondern auch, daß viele Probleme nur auf solch globaler Ebene gelöst werden können. Zu den in Rio verabschiedeten Dokumenten gehört mit der KRK das erste echte globale Umweltabkommen.³¹

1.1.2 DER KLIMAWANDEL ALS GEGENSTAND GLOBALER POLITIK

Die Klimarahmenkonvention von 1992 ist das Produkt eines langen Entstehungsprozesses. Das Problem eines THE ist seit 1896 bekannt. Bereits damals beschrieb der schwedische Chemiker Svante Arrhenius die grundlegenden

²⁷ Nach der Vorsitzenden der Kommission Gro Harlem Brundtland. Vgl. den Report: World Commission on Environment and Development (Hg.): *Our Common Future*, Oxford und New York 1987.

²⁸ Die Übersetzung des englischen „sustainable development“ in das Deutsche ist umstritten. Vgl. dazu Bernd Hamm: *Struktur moderner Gesellschaften*, Opladen 1996, S. 21-26 oder Christian Feist: „Von Rio nach Berlin - Die Aktivitäten der Vereinten Nationen auf den Gebieten des Umwelt- und Klimaschutzes“, in: *Juristische Schulung*, (1997) 6, S. 490-497, hier: S. 493. Die Definition der Brundtland-Kommission findet sich in World Commission... (Hg.): a.a.O., S. 43.

²⁹ Vgl. *Europa-Archiv*, 2/1990, S. Z19.

³⁰ Vgl. Sebastian Oberthür: „Rio. Kein Mißerfolg“, in: *Europa-Archiv*, 47 (1992) 29, S. 595-602, hier: S. 595 [zitiert als: Oberthür (1992)].

³¹ Vgl. R. A. Reinstein: „Climate Negotiations“, in: *The Washington Quarterly*, 16 (1993) 1, S. 79-95, hier: S. 90.

Wirkungsweisen dieses Effekts.³² Die weltpolitische Agenda erreichte das Thema aber erst Ende der achtziger Jahre. Ursache dafür waren die Häufung gefährlicher Wetterphänomene und zunehmendes Interesse von Naturwissenschaftlern an der Problematik.³³ Auf verschiedenen Konferenzen wurde das Thema vorwiegend im Bereich der zuständigen „epistemic communities“³⁴ diskutiert. So wurde 1979 die erste Weltklimakonferenz in Genf abgehalten.³⁵ Mehrere wissenschaftliche Konferenzen folgten, bis 1985 die erste Villach-Konferenz (Österreich) politische Maßnahmen forderte. 1987 kam es in der Folge des Brundtland-Reports zu den ersten gemeinsame Treffen von Wissenschaftlern und Politikern, den Villach- und Bellagio-Workshops, die ein ähnliches Vorgehen gegen den THE wie in der Behandlung des Ozonloch-Problems forderten.

*At this point it was clear to most observers that the issue of climate change was in the process of being politicized.*³⁶

Als Vorbild für das Klimaregime dienten also die Verhandlungen zum Schutz der Ozonschicht in den achtziger Jahren³⁷. Bei diesen Verhandlungen war es gelungen, mit der Konvention von Wien und den anschließenden Protokollen die Produktion von Fluorchlorkohlenwasserstoffen, die als Ursache der Zerstörung der Ozonschicht identifiziert wurden, weltweit einzudämmen. Diese Verhandlungen sind hinsichtlich der Komplexität der betroffenen Lebensbereiche und der Zahl an wichtigen Akteuren jedoch mit dem Klimaregime nicht vergleichbar.³⁸

Wegen der Politisierung des Themas ab 1988 kann man mit Steinar Andresen seit diesem Jahr von zwei parallelen Prozessen sprechen: einem formalisierten

³² Vgl. Oberthür / Ott (1999), a.a.O., S. 3.

³³ Vgl. Matthew Paterson: „Chapter 5 Global Warming“, in: Caroline Thomas: a.a.O., S. 155-198, hier: S. 172-181.

³⁴ Ein Begriff, der auf Peter Haas zurückgeht. Vgl. Peter M. Haas: „Obtaining International Environmental Protection through Epistemic Consensus“, in: *Millenium. Journal of International Studies*, 19 (1990) 3, S. 347-363, hier: S. 349.

³⁵ Vgl. Steinar Andresen: *The Development of the Climate Regime: Positions, Evaluations and Lessons* (FNI Report; 3/98), Lysaker 1998, S. 3.

³⁶ Georg Børsting / Gunnar Fermann: „Climate Change Turning Political: Conference-Diplomacy and Institution-Building to Rio and Beyond“, in: Gunnar Fermann (Hg.): *International Politics of Climate Change*, Oslo, Stockholm, Kopenhagen u.a. 1997, S. 53-82, hier: S. 56.

³⁷ Diese Verhandlungen führten 1985 zum Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht, welches 1987 durch das Protokoll von Montreal ergänzt wurde. Zudem wurden 1990 und 1992 Ergänzungen aufgenommen. Vgl. John Vogler: a.a.O., S. 25. Eine detaillierte Analyse findet sich bei Sebastian Oberthür: „The EU as an International Actor: The Protection of the Ozone Layer“, in: *Journal of Common Market Studies*, 37 (1999) 4, S. 641-659, passim [zitiert als: Oberthür (1999b)].

wissenschaftlichen Prozeß und einem politischen Prozeß. Der wissenschaftliche Prozeß fand weitgehend im von UNEP und der Weltorganisation für Meteorologie (World Meteorological Organisation, WMO) im November 1988 gegründeten Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) statt. Das IPCC publizierte 1990 auf der zweiten Weltklimakonferenz seinen ersten Report, der als Grundlage für die politischen Verhandlungen diente, und lieferte mit seinen regelmäßigen Berichten wichtige Impulse für die Verhandlungen.³⁹ Der politische Prozeß begann mit einer Serie von Konferenzen Ende der achtziger Jahre.⁴⁰ Allerdings verlief er ungeordnet, da er nicht in eine Organisationsstruktur eingebunden war. Nachdem die GV der UN 1988 festgestellt hatte, daß die Klimaveränderungen eine gemeinsame Sorge der Menschheit sei, und im Jahr darauf auch dem Thema für UNCED hohe Priorität eingeräumt hatte, wurde 1990 schließlich das Intergovernmental Negotiating Committee (INC) eingesetzt. Es hatte den Auftrag, eine Klimakonvention zur Unterschrift in Rio auszuhandeln.⁴¹ Auch nach Unterzeichnung der Konvention traf sich dieses Gremium weiter bis zur ersten Konferenz der Vertragsstaaten in Berlin 1995. Im selben Jahr veröffentlichte das IPCC seinen zweiten Report, der die wissenschaftliche Basis für die weiteren Verhandlungen bildete. Diese Verhandlungen fanden in der Ad hoc-Gruppe zum Berlin-Mandat (AGBM) statt, die das Kyoto-Protokoll⁴² aushandelte. Nach einer zweiten VSK in Genf 1996, die eine Zwischenbilanz der Verhandlungen zog, wurde 1997 in Kyoto besagtes Protokoll zur KRK unterzeichnet. Seitdem haben zwei weitere VSK in Buenos Aires (1998) und Bonn (1999) stattgefunden. Die sechste VSK ist für November 2000 in Den Haag geplant.⁴³

1.2 Umweltpolitik auf Europäischer Ebene

Bei der Gründung der EWG durch den Vertrag von Rom 1957 war Umweltpolitik kein Bestandteil der Gemeinschaftspolitiken. Ziel dieses Vertrages war die Schaffung wirtschaftlichen Wachstums für Europa. Dieses Ziel ließ für Umwelterwägungen keinen

³⁸ Vgl. Schumer 1996a, a.a.O., S. 45f. Vgl. auch die Graphiken für die Konfliktstruktur in den Regimen auf S. 59 und S. 65.

³⁹ Vgl. Steinar Andresen, a.a.O., S. 4f.

⁴⁰ Vgl. dazu das vierte Kapitel dieser Arbeit.

⁴¹ Vgl. Steinar Andresen, a.a.O., S. 5.

⁴² Der Download des Kyoto-Protokolls ist unter <http://www.unfccc.de> möglich. Auf der beiliegenden CD-Rom ist das Protokoll als „Text Kyoto-Protokoll.pdf“ enthalten.

Raum.⁴⁴ Entsprechend gab es für eine EWG-Umweltpolitik keine Vertragsgrundlage. Dennoch wurde die Gemeinschaft auf diesem Gebiet gesetzgeberisch aktiv. Dazu diente eine weite Interpretation des Artikels 2 des EWG-Vertrags, welche auch durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) unterstützt wurde. Damit sollte verhindert werden, daß einzelne MS durch die Einführung von Umweltstandards nicht-tarifäre Handelshindernisse schufen und somit die Entstehung des gemeinsamen Marktes behinderten.⁴⁵

Eine echte EWG-Umweltpolitik kann man ab 1972 finden. Als Reaktion auf die UN-Konferenz in Stockholm verabschiedete die Gemeinschaft ihr erstes Umweltaktionsprogramm (1973-1976). Dieses Programm formulierte erstmals die Ziele einer EWG-Umweltpolitik und führte einige noch heute gültige Prinzipien ein, zum Beispiel das Verursacherprinzip. Dem ersten Programm folgten bis heute vier weitere Umweltaktionsprogramme.⁴⁶ Mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), die zum 1. Juli 1987 in Kraft trat, wurde erstmals ein Kapitel zur Umweltpolitik in den Vertrag eingefügt und damit eine Vertragsgrundlage für internationale Abkommen geschaffen. Zudem wurde die bisherige Praxis damit legalisiert.⁴⁷ Denn auch ohne durch die Verträge für die internationale Umweltpolitik explizit zuständig zu sein, schloß die Gemeinschaft schon vor der Verabschiedung der EEA einige internationale Abkommen zum Schutz der Umwelt.⁴⁸

Auch die Gründung der EU durch den Vertrag von Maastricht (MV) stärkte die Grundlagen der Europäischen Umweltpolitik. Durch die Aufnahme in Artikel 3(k) des EG-Vertrags (EGV) wurde sie zu einer vollwertigen Gemeinschaftspolitik erhoben. Zudem wurde das Konzept der nachhaltigen Entwicklung in den Vertrag eingefügt und es wurden weitere institutionelle Veränderungen vorgenommen. Beschlußfassungen mit

⁴³ Informationen zu den Konferenzen und Sitzungen der diversen Untergruppen und Ausschüsse sind im Internet auf der Homepage des Sekretariats der Klimakonvention unter <http://www.unfccc.de> abrufbar.

⁴⁴ Vgl. Philipp M. Hildebrand: „The European Community's Environmental Policy, 1957 to ,1992': From Incidental Measures to an International Regime?“, in: *Environmental Politics*, 1 (1992) 4, S. 13-44, hier: S. 23.

⁴⁵ Vgl. ebd., S. 18f.

⁴⁶ Für einen knappen Überblick über die Programme vgl. Sjøstedt (1998), a.a.O., S. 244f.

⁴⁷ Vgl. Helmut Lecheler: „Die Pflege der auswärtigen Beziehungen in der EU“, in: *Archiv des Völkerrechts*, 32 (1994) 1, S. 1-23, S. 22f.

⁴⁸ Vgl. Alberta M. Sbragia: „Institution-Building from below and above: The European Community in Global Environmental Politics“, in: Wayne Sandholtz / Alec Stone Sweet (Hg.): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford 1998, S. 283-303, hier: S. 289. So z.B. einige Abkommen zum Schutz der Meere oder von Wildtieren.

qualifizierter Mehrheit wurden zur Regel und der Einfluß des zumeist umweltfreundlich gesinnten Europäischen Parlaments (EP) durch die damit verbundene Mitentscheidungsrechte (gemäß Art. 189b EGV) gestärkt. Damit wurde es erleichtert, progressivere Umweltpolitik auch gegen Widerstände zu verabschieden.⁴⁹ Auch der Vertrag von Amsterdam (1997) veränderte erneut die Grundlagen der Europäischen Umweltpolitik. Diese spielen für den von uns betrachteten Zeitraum aber keine Rolle mehr. Allen diesen beschriebenen Stärkungen der internen Zuständigkeit der EU ist gemeinsam, daß sie sich auch in einer Zunahme externer Tätigkeit spiegeln. Das Ergebnis ist die Beteiligung der EU an heute 31 multilateralen Umweltabkommen.⁵⁰ Parallel zum Bedeutungszuwachs, den der Umweltschutz auf globaler Ebene erfuhr, läßt sich also auch auf Europäischer Ebene ein Zuwachs an Aktivität feststellen. Die vertragliche Grundlage der EU-Umweltpolitik erfuhr dabei eine ständige Ausweitung, was auch den Rahmen für internationale Tätigkeiten der EU vergrößerte. Die rechtlichen Grundlagen für dieser Entwicklung werden wir detailliert im dritten Kapitel behandeln.

⁴⁹ Vgl. Andrea Lenschow: „Der umweltpolitische Entscheidungsprozeß in der Europäischen Union am Beispiel der Klimapolitik“, in: Hans Günter Brauch (Hg.): *Klimapolitik...*, a.a.O., S. 89-104, hier: S. 91.

⁵⁰ Die Zahl gilt für das Jahr 1999. Vgl. John Vogler, a.a.O., S. 24f. Dort auch für eine Aufstellung dieser Abkommen.

2 THEORETISCHE VORÜBERLEGUNGEN: ACTORNESS

2.1 Einleitung

Im vorhergehenden Kapitel wurde dargestellt, daß durch eine Zunahme interner Aktivitäten auch die externe Aktivität der EU im Umweltbereich beständig wuchs. Parallel dazu wurde es in den vergangenen Jahrzehnten immer deutlicher, daß sinnvoller Umweltschutz nur international und teilweise sogar nur global möglich ist. Bei solchen globalen Problemlösungsversuchen kann die EU, wie das Beispiel des Ozonregimes zeigt, ein wichtiger Akteur sein.⁵¹ Im folgenden sollen nun theoretische Vorüberlegungen dazu angestellt werden, wie die EU als ein solcher Akteur zu erfassen ist. Die hier dargestellten Kriterien werden dann in den folgenden Kapiteln angewendet.

Auf dem Feld ihrer Außenbeziehungen steht die Union in direkter Konkurrenz zu ihren MS, die oftmals ihre Souveränität, ihre Interessen und ihre Handlungsfähigkeit durch Aktivitäten der Union in Gefahr sehen. Andererseits bietet ein gemeinschaftliches Auftreten der Union Möglichkeiten für ihre Mitglieder, die häufig über das hinausgehen können, was die Mitglieder einzeln erreichen könnten. Die Union hat, wie wir noch sehen werden, bei einheitlichem Auftreten das Potential, mehr zu sein als es die „Summe ihrer Teile“ wäre. Dies kann sich auch in Entscheidungen und Positionen der EU manifestieren, die über das hinausgehen, wozu die MS ohne ihre Mitgliedschaft in der EU zugestimmt hätten. In dieser Arbeit soll daher der Frage nachgegangen werden, ob die EU mittlerweile als eine eigenständige Größe neben ihren MS gesehen werden kann. Um das Ausmaß dieser Eigenständigkeit deutlich machen zu können, werden wir darum die Kriterien des Actorness-Konzepts von Joseph Jupille und James A. Caporaso an das Auftreten der EU im Klimaregime anlegen. In diesem Kapitel stellen wird das Konzept daher ausführlich vor. Zunächst werden wir aber noch kurz klären, was die neueren Actorness-Ansätze von anderen Studien unterscheidet.

2.2 Actorness als neuer Ansatz

Lange Zeit war die Frage nach der Identität von Akteuren im internationalen System unproblematisch. Die Antwort lautete simpel: Staaten. Allein diese, beziehungsweise

⁵¹ Vgl. dafür Oberthür (1999b) passim.

ihre Regierungen, hatten die Fähigkeit zu agieren und das Recht, am internationalen System teilzunehmen. Sowohl das Völkerrecht als auch die empirischen Tatsachen untermauerten diesen Grundsatz.⁵² Die internationale Realität der letzten Jahrzehnte sieht allerdings anders aus: Spätestens seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist die Entstehung einer Vielzahl neuer Akteure zu beobachten. Dies sind einerseits NGOs und andererseits internationale Organisationen wie die UN oder die Welthandelsorganisation. Eine besondere Organisation stellt die EU dar. Sie hat Merkmale, die sie von den anderen Organisationen unterscheidet und die es erforderlich machen, eigene Maßstäbe zur Analyse ihrer Rolle im internationalen System zu entwickeln. Wenn man Ian J. Manners und Richard G. Whitman folgt, so kann man drei unterschiedliche Gruppen von Ansätzen zur Erfassung der internationalen Rolle und Bedeutung der EU heranziehen.⁵³ Diese werden im folgenden kurz vorgestellt.

Die erste Sorte Ansätze versucht die internationale Bedeutsamkeit der EU mit Hilfe der theoretischen Werkzeuge der Theorien der Internationalen Beziehungen zu erfassen. Diesen Ansätzen ist gemeinsam, daß sie die Rolle der EU als eine abhängige Funktion davon sehen, welchen Typ von Akteur sie darstellt.⁵⁴ Hinter jedem dieser Ansätze ((Neo-) Realismus, (Neo-) Institutionalismus oder Interdependenztheorie⁵⁵) steht eine Grundannahme über die Natur des internationalen Systems und ihrer Akteure. Eine gemeinsame Schwäche dieser Ansätze wird als „actor – agency“-Problem bezeichnet. Kernpunkt des Problems ist, daß diese Ansätze nicht erklären können, warum Akteure manchmal ganz anders handeln, als es ihnen das System eigentlich vorschreiben würde. Zudem:

⁵² Vgl. dazu John Vogler, a.a.O., S. 27.

⁵³ Vgl. Ian J. Manners / Richard G. Whitman: „Towards Identifying the International Identity of the European Union: A Framework for Analysis of the EU’s Network of Relationships“, in: *European Integration*, 21 (1998) 3, S. 231-249, hier: S. 232-236.

⁵⁴ Vgl. ebd., 232.

⁵⁵ Man könnte auch von realistischer, pluralistischer und globalistischer Schule sprechen. So die Terminologie bei Helmut Breitmeier: *Wie entstehen globale Umweltregime? Der Konfliktaustrag zum Schutz der Ozonschicht und des globalen Klimas*, Opladen 1996, S. 28-72.

*A focus on structural imperatives leads logically to a simplified view of the policy process. If state behaviour is essentially determined by the international system, however that is conceived, the assumed reaction of the units will be limited to recognizing what they are required to do by the system and adapting their behaviour more or less effectively.*⁵⁶

Zu beobachten ist in der Anwendung dieser Ansätze auch, daß sich solche Studien häufig nur auf die „eigentliche“ Außenpolitik der EU in Form der GASP konzentrieren. Untersuchungen der Außenbeziehungen der EU im Rahmen der EG sind dagegen eher selten, da sie den Grundannahmen der Konzepte teilweise widersprechen.⁵⁷

Eine zweite Gruppe von Ansätzen kann man als Fallstudien kennzeichnen. In ihrem Mittelpunkt steht eine Untersuchung der Politikformulierung und der internen Entscheidungsstrukturen in einem Politikfeld sowie deren Konsequenzen für die internationale Rolle der EU. Eines der Hauptprobleme solcher Ansätze ist, daß die Analyse durch die Trennung der EU-Außenpolitik in zwei unterschiedliche Entscheidungssysteme (Gemeinschaft und GASP) erschwert wird. Untersuchungen der Außenbeziehungen der EG konzentrieren sich daher meistens auf die rechtlichen Grundlagen für diese Politik, während Untersuchungen der GASP sich vorwiegend auf den intergouvernementalen Entscheidungsprozeß konzentrieren. Allerdings gibt es auch Studien, die einen holistischen Ansatz wählen und Außenbeziehungen und GASP unter dem gemeinsamen Label „Europäische Außenpolitik“ analysieren.⁵⁸

In den letzten Jahren hat sich eine neue, dritte Gruppe von Ansätzen gebildet, die davon ausgeht, daß die EU mit keiner bisher bekannten Analysekategorie (Staat oder Internationale Organisation) vergleichbar ist, sondern daß es sich bei ihr um eine Entität sui generis handelt. Um ihre internationale Rolle beschreiben zu können, ist es daher nötig, neue Kategorien zu finden, die diese Rolle erklären können. Natürlich verfügen auch diese Ansätze über bestimmte Annahmen zur Natur des internationalen Systems, allerdings stehen diese Annahmen nicht im Mittelpunkt der Betrachtung. Ansätze dieser

⁵⁶ Brian White: „The European Challenge to Foreign Policy Analysis“, in: *European Journal of International Relations*, 5 (1999) 1, S. 37-66, hier: S. 40f. Vgl. auch ebd., S. 40 für das „actor-agency“-Problem.

⁵⁷ Vgl. ebd., S. 44.

⁵⁸ Vgl. ebd., dort auch für entsprechende Literatur, sowie Ian J. Manners / Richard G. Whitman, a.a.O., S. 234f. In diesem Zusammenhang ist auch die Sicht von Christopher Hill interessant, der die EU ein „system of external relations“ nennt. Vgl. Christopher Hill: „The Capability-Expectations Gap, or

Gruppe gehen davon aus, daß es für die EU eine deutlich unterschiedliche internationale Rolle gegenüber anderen Akteuren gibt.⁵⁹ Zu dieser letzten Typologie von Ansätzen gehören die Actorness-Theorien sowie das von David Allen und Michael Smith entwickelte Konzept der „Presence“⁶⁰ und die Zivilmächtskonzepte⁶¹. Wir wenden uns jetzt der Darstellung des Konzepts von Jupille und Caporaso zu.

2.3 Das Konzept von Jupille and Caporaso

Joseph Jupille und James A. Caporaso gehen von zwei Problemen in der Analyse der EU als internationalem Akteur aus. Zum einen ist es theoretisch nicht geklärt, was es bedeutet, ein Akteur zu sein. Zum anderen sehen sie die Natur der EU selbst als eine Herausforderung an. Letztere beschreiben sie als eine Ansammlung von Organisationen, deren Beteiligung in den internationalen Beziehungen sehr unterschiedlich ist, abhängig von Thema und Zeitpunkt. Bei der Frage nach der Natur oder dem Charakter der EU entscheiden sich die Autoren für eine Mittelposition zwischen der Sicht der EU als einer bloßen Ansammlung von Staaten und der Sichtweise, die in ihr bereits eine Polity bzw. eine sich entfaltende Polity sieht.⁶² Sie bezeichnen die EU daher als eine

*...evolving entity, composed of numerous issue areas and policy networks, neither a full-blown polity nor a system of sovereign states, which displays varying degrees of ‚actorhood‘ across issues and time.*⁶³

Zur Erfassung der Fähigkeit der EU, auf globaler Ebene als Akteur auftreten zu können, schlagen sie vier Kriterien vor. Diese sind Recognition (Anerkennung), Authority (Autorität / Einfluß), Autonomy (Autonomie) und Cohesion (Zusammenhalt / Kohäsion). Mit ihrer Hilfe sei es möglich, daß Ausmaß an Actorness der EU zu beschreiben.⁶⁴ Allerdings betonen die Autoren, daß diese Kriterien im Zusammenhang

Conceptualizing Europe's International Role“, in: *Journal of Common Market Studies*, 31 (1993) 3, S. 305-328, hier: S. 322.

⁵⁹ Vgl. Ian J. Manners / Richard G. Whitman, a.a.O., S. 232.

⁶⁰ Vgl. David Allen / Michael Smith: „Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena“, in: *Review of International Studies*, 16 (1990) 1, S. 19-37.

⁶¹ Vgl. Ian J. Manners / Richard G. Whitman, a.a.O., S. 232f.

⁶² Vgl. Joseph Jupille / James A. Caporaso, a.a.O., S. 213f.

⁶³ Ebd., S. 214.

⁶⁴ Vgl. ebd., S. 214.

gesehen werden müssen und nur so Sinn ergeben.⁶⁵ Im folgenden sollen diese Kriterien kurz dargestellt werden.

2.3.1 *RECOGNITION*⁶⁶

Recognition sehen Jupille und Caporaso als die *conditio sine qua non* von Actorness. Gemeint ist damit im wesentlichen die Anerkennung der EU durch andere Akteure. Recognition ist aber nur eine Minimalbedingung, die wenig zum Verständnis eines Akteurs beiträgt, sondern ihn nur als überhaupt existent beschreibt. Zwei Unterformen von Recognition können unterschieden werden: De jure- und de facto-Recognition. De jure-Recognition der EU kann angenommen werden, wenn sie entweder völkerrechtliche oder diplomatische Anerkennung erfährt oder formales Mitglied einer internationalen Organisation wird. Erstere wird jedem Staat automatisch als Element seiner Souveränität zuteil. Die EU ist aber weder ein Staat noch souverän und kann daher nicht in den Genuß einer solchen automatischen Anerkennung kommen. Andere Staaten waren bisher in dieser Frage sehr zurückhaltend und haben der EU zumeist nur einen minderen Status zugestanden. Ähnliche Erwägungen spielen bei der Gewährung einer Mitgliedschaft der EU in internationalen Organisationen eine Rolle. Diese – als Vollmitgliedschaft gewährt – würde eine volle rechtliche Anerkennung bedeuten.⁶⁷

De jure-Recognition ist für Jupille und Caporaso keine notwendige Bedingung für den Status der EU als globaler Akteur. Vielmehr betonen sie, daß die EU Recognition auch de facto erhalten kann. Dies ist für sie dann der Fall, wenn andere entscheiden, mit der EU zu interagieren. Sie definieren Recognition daher so:

*...whenever a third party interacts with the Union, rather than, or in addition to, going to one or more EU member state(s), the criterion of recognition has been satisfied.*⁶⁸

2.3.2 *AUTHORITY*⁶⁹

Das zweite Kriterium von Actorness ist für Jupille und Caporaso die Authority nach außen zu handeln. Damit meinen die Autoren im wesentlichen die rechtliche

⁶⁵ Vgl. ebd., S. 220.

⁶⁶ Vgl. für die folgenden Ausführungen ebd., S. 215f.

⁶⁷ Diese Fragen werden in ihren rechtlichen Grundlagen im nächsten Kapitel behandelt.

⁶⁸ Joseph Jupille / James A. Caporaso, a.a.O., S. 216.

⁶⁹ Vgl. für dieses Kriterium ebd., S. 216.

Zuständigkeit oder Kompetenz der Union für ein bestimmtes Feld. Diese Authority wird der EU aber nur von den MS übertragen. Die MS bleiben letztlich die Quelle der Authority der EU, wenn sie als Auftraggeber („principals“) diese als Vermittler („agent“) ermächtigen, ihre Interessen zu vertreten.

2.3.3 AUTONOMY⁷⁰

Für das Kriterium Autonomy schlagen Jupille und Caporaso zwei Indikatoren vor. Diese sind institutionelle Unterscheidbarkeit und Unabhängigkeit. Mit ersterem ist gemeint, daß ein Akteur einen eigenen, unterscheidbaren institutionellen Apparat haben sollte, auch wenn es Berührungspunkte mit den Institutionen anderer Akteure gibt. Solche Berührungspunkte wären im Falle der EU in der Beteiligung der Mitgliedsstaaten durch den Rat zu sehen, da sich hier die Institutionen überschneiden. Mit Unabhängigkeit, insbesondere von anderen staatlichen Akteuren, wollen Jupille und Caporaso hervorheben, daß die Institutionen der zu untersuchenden Entität dazu beitragen müssen, daß ein Unterschied zur „Summe der Teile“ entsteht. Dies ist gegeben, wenn das Ergebnis über das hinausgeht, was von einem dezentralisierten, auf der Basis von Macht und Interesse arbeitenden Staatensystem erwartet werden könnte. Autonomy entsteht daher für sie

...when decisionmaking latitude is wide, when agency slack is considerable, when decisions require going outside standard operating procedures, and when instructions are ambiguous, incomplete, or depend on information that the principals cannot have.⁷¹

2.3.4 COHESION⁷²

Das vierte und letzte Kriterium sehen Jupille und Caporaso in klarer Abgrenzung zu Konzepten, die sich allein auf eine Form von „Presence“ der EU konzentrieren.⁷³ Für sie ist ein Akteur mehr als das, was die Auswirkungen seiner bloßen Existenz auf internationaler Ebene ergeben. Daher gehört zu echter Akteursqualität ein Minimum an Kohäsion. Allerdings räumen sie ein, das Cohesion ein schwierig faßbares Konzept sei, da es nicht notwendigerweise Übereinkunft in Zielen und Werten bedeuten muß. Diese

⁷⁰ Vgl. ebd., S. 217f für die Ausführungen zu „Autonomy“.

⁷¹ Ebd., S. 218.

⁷² Vgl. für dieses Kriterium ebd., S. 218-220.

würden eine Harmonie der Interessen voraussetzen, die die Autoren schon auf nationalstaatlicher Ebene für schwer erreichbar halten.

Daher identifizieren sie vier Dimensionen des Konzepts, die es näher präzisieren sollen: Werte- oder Zielkohäsion, taktische Kohäsion, prozedurale Kohäsion und Outputkohäsion. Wertekohäsion setzen sie einfach mit der Verträglichkeit oder Vereinbarkeit von grundlegenden Zielen gleich. Sollten sich diese Ziele nur wenig voneinander unterscheiden, ein Konsens aber durch „issue linkage and side payments“⁷⁴ herstellbar sein, dann gehen sie von taktischer Kohäsion aus. Prozedurale Kohäsion ist hingegen dann gegeben, wenn nicht über die Ziele, aber über die Regeln und Vorgehensweisen in der Behandlung von Konflikten Konsens besteht. Die Autoren führen dafür das Beispiel des qualifizierten Mehrheitsentscheids an, unter dem die prozedurale Kohäsion höher sei, als wenn Einstimmigkeit für eine Entscheidung notwendig ist. Auch bei der Einhaltung von Art. 5 des EG-Vertrags – der sogenannten Loyalitätsklausel, die die Mitglieder der EU verpflichtet, nicht gegen Ziele der Gemeinschaft zu handeln – könne man im Falle der Befolgung von prozeduraler Kohäsion ausgehen. Als letzte Dimension nennen die Autoren Outputkohäsion. Diese liege vor, wenn die MS es, unabhängig von prozeduraler oder substantieller Übereinstimmung, schaffen, sich auf eine gemeinsame Position zu verständigen. Ausdrücklich betonen die Autoren, daß die ersten drei Dimensionen einen Einfluß auf die Outputkohäsion haben. Grundsätzlich gelte aber:

*The ability to devise collective positions, apart from the level of agreement, is an indicator of cohesion.*⁷⁵

Der Grad an Kohäsion in allen Dimensionen kann durch vertikale und horizontale Konflikte beeinträchtigt werden. Vertikale Konflikte treten zwischen der EU-Ebene und den Mitgliedsstaaten auf, horizontale entweder zwischen EU-Institutionen wie Kommission und Parlament oder zwischen den Mitgliedsstaaten selbst. Solche Konflikte können als ein wichtiges Hindernis für die Handlungs- und damit Akteursfähigkeit der EU angesehen werden.

⁷³ David Allen und Michael Smith werden von den Autoren nicht ausdrücklich genannt, sind aber wohl gemeint.

⁷⁴ Ebd., S. 219.

⁷⁵ Ebd., S. 220.

2.4 Die Anwendung der Kriterien

Im folgenden Kapitel werden nun die rechtlichen Grundlagen der Umweltaußenpolitik der EU dargestellt. Dabei werden bereits einige der beschriebenen Kriterien für die Actorness der EU geprüft. So wird das Kriterium der de jure-Recognition in der Klärung der rechtlichen Voraussetzungen für eine Beteiligung der EU an internationalen Organisationen oder in Abkommen verdeutlicht. Eine endgültige Bewertung dieses Kriteriums ist aber erst im vierten Kapitel möglich, da dort erst die de facto-Recognition überprüft werden wird. Unter Authority verstehen Jupille und Caporaso, wie gesehen, die rechtliche Zuständigkeit eines Akteurs. Dieses Kriterium wird daher schwerpunktmäßig ebenfalls im folgenden Kapitel behandelt. Wir werden dabei vor allem auf die Probleme in der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den MS achten. Allerdings gilt in diesem Fall, daß für eine abschließenden Bewertung neben der Theorie auch eine Betrachtung des realen Auftretens der EU im Klimaregime notwendig ist.

Dieses Muster gilt auch für das Kriterium Autonomy. Die rechtlichen und institutionellen Grundlagen für die Autonomie der EU im Umweltbereich werden im folgenden Kapitel behandelt. Hier wird vor allem auf die Unabhängigkeit der EU-Institutionen von den MS geachtet werden. In diesem Kapitel werden die herausgearbeiteten rechtlichen Grundlagen dann auch an der Realität im Verhandlungsprozeß überprüft. Im vierten Kapitel wird neben den Entwicklungen auf internationaler Ebene auch die Herausbildung der jeweiligen Position der EU geschildert. Dadurch soll es möglich werden zu beurteilen, welche Dimension des Kriteriums Cohesion vorliegt. Die Kohäsion der EU zeigt sich aber natürlich auch darin, wie es der EU gelingt, ihre Position auf internationaler Ebene zu präsentieren und durchzuhalten. Da Jupille und Caporaso ausdrücklich betonen, daß ihre Kriterien nicht isoliert, sondern im Zusammenhang gesehen werden müssen⁷⁶, wird sich der Darstellung der drei Zeitabschnitte im Schlußteil daher eine Gesamtschau anschließen, die diese Arbeit abschließen wird.

⁷⁶ Vgl. ebd., S. 220.

3 RECHTLICHE ASPEKTE DER UMWELTAUßENPOLITIK DER EU

3.1 Einleitung

Die Partizipation der Europäischen Union im Klimaregime kann nur im Kontext der charakteristischen institutionellen Struktur der Beteiligung von MS und EG verstanden werden.⁷⁷ In diesem Kapitel sollen daher die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für die Klimaaußenpolitik der EU geklärt werden. Damit werden gleichzeitig die ersten Kriterien für unsere Frage nach der Actorness bzw. der Eigenständigkeit der EU in diesem Politikfeld erörtert. So wird im Unterkapitel zur Kompetenzverteilung das Kriterium Authority überprüft. Dazu werden die rechtlichen Zuständigkeiten für die Umweltaußenpolitik generell geklärt. Hierauf muß allerdings für den konkreten Fall der Klimaaußenpolitik die Überprüfung an der Realität erfolgen. Dies geschieht im folgenden Kapitel. Das Kriterium Autonomy wird im Unterkapitel zu den Akteuren in der Umweltaußenpolitik geprüft. Hierzu wird aber in diesem Kapitel nur der erste Indikator der institutionellen Unterscheidbarkeit behandelt. Zur vollständigen Behandlung dieses Punktes ist im nächsten Kapitel die reale Unabhängigkeit im Treffen von Entscheidungen zu untersuchen, an der die hier dargestellten rechtlichen Möglichkeiten der Akteure überprüft werden können.

Im Unterpunkt zur Akzeptanz der EU im internationalen System wird schließlich das Kriterium der de jure-Recognition zu prüfen sein. Die Überprüfung der de facto-Recognition wird wiederum dem nächsten Kapitel vorbehalten bleiben. Das letzte Kriterium von Jupille und Caporaso, Cohesion, wird in diesem Kapitel nur am Rande eine Rolle spielen. Es wird immer dann thematisiert, wenn die Entscheidungsprozesse und Vorgaben der Verträge dafür erläutert werden. Der Grad an Cohesion ist allerdings nicht abstrakt zu klären, sondern erst in der konkreten Anwendung auf die Themen der Klimaaußenpolitik. Auch dies wird also erst im nächsten Kapitel geschehen.

In diesem Kapitel werden nur die theoretischen Grundlagen aus den Verträgen, also das, was rechtlich der Fall sein sollte, dargestellt. Die Umsetzung dieser Vorgaben in der Realität wird erst Thema des nächsten Kapitels sein. Daher wird eine abschließende Bewertung der Erfüllung der Actorness-Kriterien auch erst im abschließenden Resümee

⁷⁷ Vgl. Richard Macrory / Martin Hession: a.a.O., S. 106.

dieser Arbeit möglich sein. Zunächst wenden wir uns aber noch kurz einer Unterscheidung der verschiedenen Formen Europäischer Außenpolitik zu.

3.2 Abgrenzung zur GASP

Es lassen sich heute in der Europäischen Außenpolitik zwei Unterformen unterscheiden. Dies sind zum einen die GASP der EU und zum anderen die Außenbeziehungen der ersten Säule der EU, also der EG. Beide besitzen unterschiedliche Entscheidungsstrukturen.⁷⁸ Die heutige GASP geht auf die in den siebziger Jahren gegründete Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) zurück. Seit dem Abschluß des MV bildet sie die zweite Säule der EU und steht damit außerhalb des Gefüges der EG, die die erste Säule der Union⁷⁹ darstellt. Die Beschlußfassung im Rahmen der GASP erfolgt im Konsens und ist daher weitestgehend intergouvernemental. Sie kann als ein Zwei-Ebenen-Spiel beschrieben werden, bei dem die nationalstaatliche Ebene weiterhin eine wichtige Rolle spielt und die supranationalen Institutionen der Gemeinschaft zugunsten der Regierungen in den Hintergrund treten.⁸⁰

In dieser Arbeit steht der „zivile“ Teil der Außenpolitik der Europäischen Union im Mittelpunkt. Die Umweltaußenpolitik, oder hier speziell die Klimaaußenpolitik, gehört nicht in den traditionellen Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, sondern ist als Teil der *EG-Umweltpolitik* in der ersten Säule zu verorten und daher als supranational zu kategorisieren. Die Außenbeziehungen der EG im Rahmen der ersten Säule sind stark vom Vorbild außenwirtschaftlicher Verhandlungen geprägt. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, daß wegen der Zuständigkeiten für den Außenhandel die *Europäische Gemeinschaft* eine Vertragsschlußkompetenz besitzt. Der *EU* als ganzer – und damit der GASP – ist diese zuletzt in Amsterdam erneut von den MS verweigert worden.⁸¹ In der Klimaaußenpolitik spielen die GASP und ihre Institutionen eine zu vernachlässigende Rolle. Allerdings kann man durchaus argumentieren, daß durch die zunehmende Verknüpfung von Wirtschafts- und Außenpolitik eine Trennung von wirtschaftlichen und „streng politischen“ Abkommen heute immer schwerer fällt, also

⁷⁸ Vgl. Ben Soetendorp: *Foreign Policy in the European Union. Theory, History and Practice*, London und New York 1999, S. 68f.

⁷⁹ Die dritte Säule ist die Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und des Inneren.

⁸⁰ Vgl. Ben Soetendorp: a.a.O., S. 7.

⁸¹ Dies ist auch insoweit bedeutsam, als die EU die im Völkerrecht geforderten Kriterien für eine eigene Rechtspersönlichkeit bereits erfüllt. Vgl. dazu bspw. Ramses A. Wessel: „The International Legal Status of the European Union“, in: *European Foreign Affairs Review*, 2 (1997) 1, S. 109-129, hier: S. 128.

eine Überschneidung der Bereiche vorliegt.⁸² Dennoch werden wir uns im folgenden nur der Kompetenzverteilung und den Akteuren in den Außenbeziehungen der Gemeinschaft widmen. Da diese häufig parallel zu der auf diesem Feld weiterhin bestehenden eigenen Außenpolitik der MS stattfindet⁸³, ist zunächst die Frage der Zuständigkeiten zu klären.

3.3 Die Frage der Kompetenzverteilung in der Klimapolitik

Die Zuständigkeiten in der Umweltpolitik und in der Außenvertretung werden heute durch die Europäischen Verträge und die Entscheidungen des EuGH geregelt. Grundsätzlich kann man zwei Extreme unterscheiden: ausschließliche Kompetenzen der MS oder ausschließliche Kompetenzen der Gemeinschaft. Diese Extreme treten aber nur selten in Reinform auf, und gerade in der Umweltaußenpolitik sind gemischte oder konkurrierende Kompetenzen die Regel. Solche gemischten Kompetenzen im Rahmen internationaler Abkommen führen dazu, daß es zum Abschluß „gemischter Verträge“ kommt. Diese Themen sollen im folgenden näher erläutert werden.

3.3.1 DER BEGRIFF „KOMPETENZ“

Durch den MV wurden die Regelungen für die Umwelt in Titel XVI des EGV getroffen. Dort finden sich die wichtigsten Normen für die EU-Umweltpolitik in den Art. 130r-t. Für die Beteiligung der EG an Abkommen in der internationalen Umweltpolitik bilden verschiedene Unterpunkte dieser drei Artikel des EGV die Rechtsgrundlage. Art. 130r Abs. 1 EGV gibt der EG das Ziel der

Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.

Hieraus läßt sich generell eine Zuständigkeit der EG für die Umweltaußenpolitik ableiten.⁸⁴ Genauer legt Art. 130r Abs. 4 EGV fest, daß MS und Gemeinschaft mit internationalen Organisationen und Drittstaaten zusammenarbeiten dürfen, und zwar

⁸² Vgl. zu diesem Trennungproblem den wichtigen Hinweis von Helmut Lecheler: a.a.O., S. 6f. Analog lassen sich Überlegungen zur Klimapolitik anstellen. In diesem Thema verbinden sich ökologische, ökonomische und sicherheitspolitische Erwägungen miteinander. Die sicherheitspolitischen Aspekte von Umweltzerstörungen sind zudem zunehmend Gegenstand der Forschung geworden. Vgl. hierzu bspw. Neville Brown: „Climate Change. A Threat to Peace?“, in: *Conflict Studies*, (1994) 272, S. 1-28.

⁸³ Vgl. Nigel Haigh: „The European Community and International Environmental Policy“, in: Andrew Hurrell / Benedict Kingsbury (Hg.): *The International Politics of the Environment. Actors, Interests, and Institutions*, Oxford 1992, S. 228-249, hier: 228 [zitiert als: Haigh (1992)].

⁸⁴ Vgl. Schumer (1996a): a.a.O., S. 21.

„...im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse...“. Zu dieser Zusammenarbeit gehört ausdrücklich auch die Aushandlung und der Abschluß von Abkommen gemäß Art. 228 EGV. Für uns ist nun der erwähnte „Rahmen der Befugnisse“ von MS und Gemeinschaft interessant. Dieser wird durch die „Kompetenzen“ der Akteure geregelt. Hinter dem Begriff „Kompetenzen“ verbirgt sich im Europarecht ein kompliziertes Konzept, das Nanette Neuwahl allgemein als „...legal authority to act in a field of policy“⁸⁵ definiert. Sie merkt an, daß es sich von dem Begriff Gewalt („power“) nur in der Betonung unterscheidet, die letzterer auf den Einsatz eines Instruments zur Verwirklichung der Kompetenz legt.⁸⁶ Richard Macrory und Martin Hession bieten dagegen eine Definition von „Kompetenz“ für das Feld der Außenbeziehungen:

Competence can be defined as the authority to undertake negotiations, conclude binding international agreements, and adopt implementation measures. Where competence is exclusive, it belongs solely to the Community to the exclusion of the Member States. Where it is concurrent either the Community or the Member States may act but not simultaneously.⁸⁷

Es gibt also neben einer ausschließlichen auch noch konkurrierenden Kompetenzen. Je nachdem, wie diese Kompetenzen für ein Sachgebiet verteilt sind, ergibt sich daraus die Autorität, an Verhandlungen teilzunehmen, Verträge abzuschließen und diese umzusetzen. In dieser Arbeit interessieren uns nur die ersten beiden Vollmachten, die mit dem Besitz von Kompetenz verbunden sind.⁸⁸

3.3.2 AUSSCHLIEßLICHE KOMPETENZEN DER MITGLIEDSTAATEN

Wie werden nun die Kompetenzen zwischen MS und Gemeinschaft aufgeteilt? In den EU-Außenbeziehungen gibt es generell nur sehr wenige Fälle internationaler Abkommen, in denen die Gemeinschaft keinerlei Kompetenz besitzt. Wenn dies

⁸⁵ Nanette A. Neuwahl: „Joint Participation in International Treaties and the Exercise of Power by the EEC and Its Member States: Mixed Agreements“, in: *Common Market Law Review*, 28 (1991), S. 717-740, hier: S. 718.

⁸⁶ Ebd., S. 718. Ähnlich ist die Definition von Agnethe Dahl gelagert. Sie definiert Kompetenz als die Gewaltenteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU und innerhalb der EU-Institutionen in der Entwicklung und Durchführung einer Politik. Vgl. Agnethe Dahl: „Competence and Subsidiarity in EU Climate Change Policy: From Harmonisation to Differentiation?“, in: *Energy and Environment*, 10 (1999) 3, S. 333-352, hier: S. 334.

⁸⁷ Richard Macrory / Martin Hession: a.a.O., S. 143, FN 8.

⁸⁸ Wir kommen dazu in Unterpunkt 4.4.

allerdings doch einmal der Fall ist, dann dürfen sich die MS allein an einem solchen Abkommen beteiligen.⁸⁹ In Fällen ausschließlicher Kompetenz der MS stimmen sich diese im Rat über eine gemeinsame Position ab. Dies hat einstimmig zu erfolgen. Mit dieser Position vertritt dann die Präsidentschaft im Rat bzw. die „Troika“⁹⁰ die EU als Akteur auf internationaler Ebene.⁹¹ Ausschließliche Kompetenzen der MS in der Umweltaußenpolitik gibt es aber nur in ganz wenigen Bereichen, bspw. Finanzen. So sind an der globalen Umweltfazilität (Global Environmental Facility, GEF), die das zentrale Finanzierungsinstrument für die Behandlung globaler Umweltprobleme ist, nur die MS beteiligt.⁹²

3.3.3 AUSSCHLIEßLICHE KOMPETENZEN DER GEMEINSCHAFT

Auch ausschließliche Kompetenzen der Gemeinschaft für die Außenbeziehungen sind selten. Diese entstehen, wenn die MS ihre Kompetenz komplett auf die EU übertragen haben und keine konkurrierende Kompetenz mehr zurückbleibt. Dies ist in vier Fällen möglich:⁹³

(1) *Durch ausdrückliche Bestimmungen der Verträge.* Diese gibt es insbesondere für den Handels- und den Fischereibereich.⁹⁴ Im Handelsbereich hat die EU aufgrund der starken formalen Kompetenz daher die längste Tradition als einheitlicher Akteur. Man kann hier Gunnar Sjöstedts Beurteilung folgen, daß das Auftreten der EU in internationalen Handelsverhandlungen wegen dieser klaren Kompetenzen genauso klar und vorhersagbar sei wie das eines durchschnittlichen Nationalstaats.⁹⁵

(2) *Kompetenz aufgrund des Geltungsbereichs interner Maßnahmen.*⁹⁶ Hierfür war das ERTA-Urteil⁹⁷ von 1970 von großer Bedeutung. Es etablierte die Regel, daß interne Gesetzgebung der Gemeinschaft in einem Politikfeld externe Kompetenz zum Abschluß

⁸⁹ Vgl. Richard Macrory / Martin Hession: a.a.O., S. 113.

⁹⁰ Diese besteht aus einem Vertreter der Ratspräsidentschaft, ergänzt durch einen Vertreter der vorangegangenen und der folgenden Präsidentschaft. Deren Beteiligung soll ein kontinuierliches Auftreten ermöglichen.

⁹¹ Vgl. John Vogler: a.a.O., S. 28 oder Charlotte Bretherton / John Vogler: a.a.O., S. 85.

⁹² Vgl. Oberthür (1999a): a.a.O., S. 120. Die GEF ist vorübergehend auch der Finanzierungsmechanismus der KRK.

⁹³ Vgl. David O'Keefe: „Community and Member State Competence in External Relations Agreements of the EU“, in: *European Foreign Affairs Review*, 4 (1999) 1, S. 7-36, hier: S. 10.

⁹⁴ Vgl. ebd., S. 11.

⁹⁵ Vgl. Sjöstedt (1998): a.a.O., S. 231.

⁹⁶ Vgl. David O'Keefe: a.a.O., S. 12.

⁹⁷ Das „European Road Transport Agreement“-Urteil wird auch als AETR-Urteil bezeichnet. So ebd., S. 12. Siehe dort auch erschöpfend zu diversen juristischen Aspekten des Urteils. Vgl. ebd. S. 12-19.

von Abkommen begründet. Seit diesem Urteil durfte die Gemeinschaft aufgrund bestehender interner Regelungen Mitglied von internationalen Umweltabkommen werden.⁹⁸ Die vom EuGH geschaffene Doktrin des Parallelismus⁹⁹ von interner und externer Kompetenz sollte vor allem eines verhindern: daß die MS international Verpflichtungen eingehen würden, die mit internen Regelungen in Konflikt ständen.¹⁰⁰ Es ist möglich, das ERTA-Urteil heute wegen der in Art. 130r(4) EGV erteilten ausdrückliche Befugnis für internationale Umweltabkommen für überflüssig zu halten. In der Praxis stützt sich der Ministerrat dennoch weiterhin fast ausschließlich auf dieses Urteil.¹⁰¹

(3) *Ausdrückliche Bestimmungen in internen Maßnahmen.* Die Gemeinschaft kann ausschließliche Kompetenzen durch ausdrückliche Übertragung erhalten, wenn ein interner Rechtsakt entsprechende Ermächtigungen enthält.¹⁰² Dies wäre beispielsweise bei unklarer Rechtslage denkbar. Allerdings ist es eher unwahrscheinlich, daß die MS die Kommission durch die Übertragung außenpolitischer Kompetenzen an die EG stärken.

*Dies liegt auch daran, daß das Gebot zur Übereinstimmung von internen und externen Kompetenzen auch so gesehen werden kann, daß die externen Verpflichtungen interne Gesetzgebungskompetenz schaffen. Einer solchen Ausweitung der Zuständigkeiten der EU stehen aber die meisten Mitgliedstaaten ablehnend gegenüber.*¹⁰³

(4) *Kompetenz in Situationen, in denen interne Gewalt effektiv nur gleichzeitig mit externer Gewalt ausgeübt werden kann.*¹⁰⁴ Betroffen davon sind Abkommen, bei denen interne Maßnahmen sinnvoll erst nach Abschluß des Abkommens ergriffen werden können. Der EuGH hat dies in einem Urteil von 1976 klargestellt.¹⁰⁵ Allerdings wurde dieser Grundsatz „potentieller Gemeinschaftskompetenz“ immer wieder angezweifelt und auch durch verschiedene neuere Urteile dahingehend relativiert, daß dieses Urteil

⁹⁸ Vgl. Ian MacLeod / I. D. Hendry / Stephen Hyett: *The External Relations of the European Communities. A Manual of Law and Practice*, Oxford 1996, S. 325.

⁹⁹ Vgl. Marise Cremona: „The European Union as an International Actor: The Issues of Flexibility and Linkage“, in: *European Foreign Affairs Review*, 3 (1998) 1, S. 67-94, S. 69.

¹⁰⁰ Vgl. David O’Keefe: a.a.O., S. 12.

¹⁰¹ Vgl. Ian MacLeod / I. D. Hendry / Stephen Hyett: a.a.O., S. 325f.

¹⁰² Vgl. David O’Keefe: a.a.O., S. 19f.

¹⁰³ Oberthür (1999a): a.a.O., S. 122. Dieser weist darauf hin, daß genau diese Überlegungen hinter der Ablehnung eines Verhandlungsmandats für das Kyoto-Protokoll durch den Ministerrat standen. Vgl. ebd.

¹⁰⁴ Vgl. David O’Keefe: a.a.O., S. 10f.

nur für eine spezielle Situation gegolten habe.¹⁰⁶ Fälle potentieller Gemeinschaftskompetenz, in denen die Union statt der MS tätig wird, sind in der Praxis selten.¹⁰⁷

Für die beschriebenen Gebiete exklusiver Kompetenz der EG gilt also, daß die Gemeinschaft allein Mitglied eines solchen Abkommens werden kann, ohne daß die MS ebenfalls Mitglieder sein müssen.¹⁰⁸ Dazu muß allerdings der Gegenstand eines Abkommens komplett in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen,¹⁰⁹ was sich jedoch im Einzelfall kaum feststellen läßt.

*Dies hat zwei Gründe. Erstens ist die Rechtslage in vielen Fällen interpretationsbedürftig. Zweitens werden in globalen Umweltregimen häufig mehrere Gegenstandsbereiche mit differierender Kompetenzverteilung geregelt.*¹¹⁰

Daher fällt es auch schwer, die KRK einem Kompetenzbereich zuzuordnen. In der Klimaproblematik spielen nämlich nicht nur umweltpolitische, sondern auch ökonomische und sozialpolitische Erwägungen eine Rolle.¹¹¹ Klar abgegrenzte Felder von ausschließlicher Gemeinschaftskompetenz lassen sich daher nur äußerst schwierig ermitteln.¹¹² Hinzu kommt, daß die MS nur sehr ungern ausschließliche Kompetenzen der Gemeinschaft in der Umweltaußenpolitik sehen. Auch für Vorlagen der Kommission, die ein Abkommen als in ihre ausschließliche Kompetenz fallend sehen, versucht der Rat daher eine rechtliche Basis zu wählen, die die Beteiligung der MS sicherstellt.¹¹³

3.3.4 GEMISCHTE KOMPETENZEN UND GEMISCHTE VERTRÄGE

Wegen der geschilderten Schwierigkeiten, das Anliegen eines internationalen Abkommens einem Kompetenzbereich zuzuordnen, sind die MS und die Gemeinschaft

¹⁰⁵ Urteil „European Laying-Up Fund for Inland Waterway Vessels“, vgl. ebd., S. 10, FN 24.

¹⁰⁶ Vgl. Marise Cremona: a.a.O., S. 73 und ebd., FN 16. Die neueren Urteile wurden Mitte der neunziger Jahre gefällt.

¹⁰⁷ Vgl. Richard Macrory / Martin Hession: a.a.O., S. 113.

¹⁰⁸ Vgl. Haigh (1992): a.a.O., S. 240. Dieser weist darauf hin, daß dies im Umweltbereich noch nicht stattgefunden habe, sondern nur auf dem Handelssektor.

¹⁰⁹ Vgl. Richard Macrory / Martin Hession: a.a.O., S. 113.

¹¹⁰ Vgl. Oberthür (1999a): a.a.O., S. 121f.

¹¹¹ Vgl. Agnethe Dahl: a.a.O., S. 335.

¹¹² Vgl. Richard Macrory / Martin Hession: a.a.O., S. 114.

¹¹³ Vgl. ebd., S. 123. Vgl. dazu ähnlich Alberta M. Sbragia: a.a.O., S. 289.

in den meisten Fällen aufeinander angewiesen, wenn sie sich an einem solchen Abkommen beteiligen wollen. Dann gelten die Kompetenzen als gemischt, und es kommt zum Abschluß eines gemischten Abkommens.¹¹⁴ Beide verhandeln und unterzeichnen dieses Abkommen und werden beide Vertragspartner.¹¹⁵ Für die MS hat ein gemischtes Abkommen den Vorteil, daß es ihnen weiterhin die Möglichkeit offenhält, selbst tätig zu werden und es ihnen gleichzeitig eine größere Freiheit zugesteht, als wenn nur die Gemeinschaft beteiligt wäre.¹¹⁶ Die folgende Graphik verdeutlicht anschaulich das Problem, das hinter gemischten Abkommen steht:

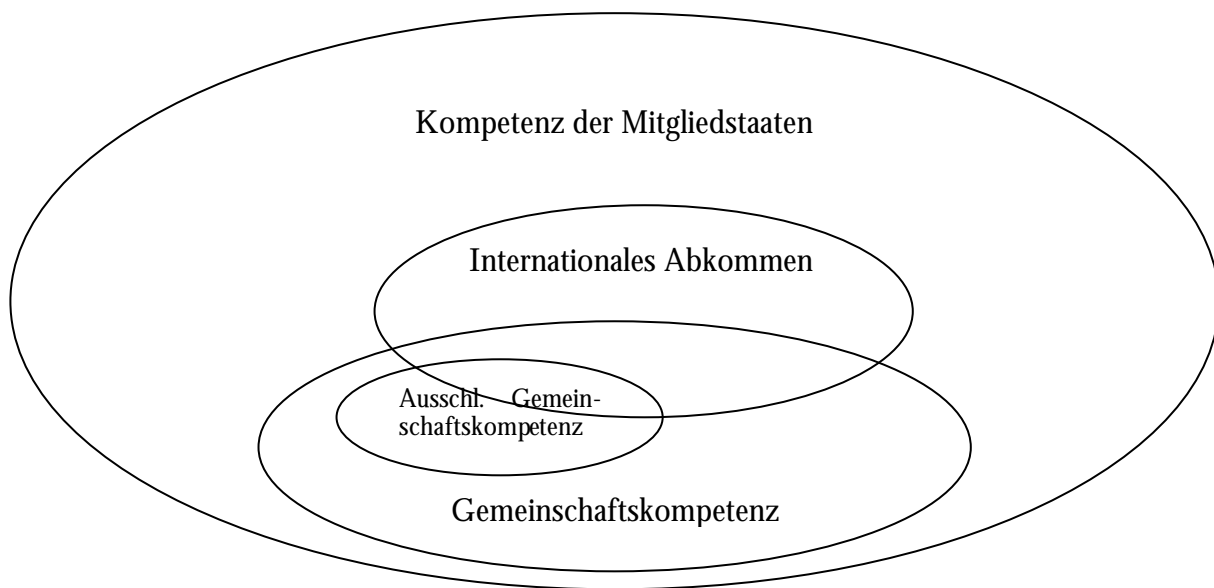


Abbildung: Gemischtes Abkommen (nachempfunden Richard Macrory und Martin Hession, a.a.O., S. 124)

Die KRK ist ein solches gemischtes Abkommen. Aus rechtlicher Sicht läßt sich die Frage stellen, ob aufgrund des Inhalts und der Verpflichtungen der KRK eine Beteiligung der MS notwendig gewesen ist. Barbara Schäfer weist darauf hin, daß diese Notwendigkeit rein rechtlich abgelehnt werden kann. Hier kommt aber ein weiteres Element gemischter Abkommen ins Spiel: Die Beteiligung der MS kann aufgrund externer Anforderungen nötig sein. Durch sie wird nicht nur die Bindung aller MS an die Vertragsziele signalisiert, sondern auch sichergestellt, daß im Falle von Änderungen

¹¹⁴ Vgl. Richard Macrory / Martin Hession: a.a.O., S. 113.

¹¹⁵ Vgl. Barbara Schäfer: „Die Europäische Gemeinschaft und die Rahmenkonvention über Klimaänderungen“, in: *Natur und Recht*, (1995) 10 / 11, S. 504-512, hier: S. 510.

¹¹⁶ Vgl. Nanette A. Neuwahl: a.a.O., S. 739.

der Vertragsgrundlage, die vielleicht über die Kompetenzen der Gemeinschaft hinausgehen würden, ein kompetenter Vertragspartner erhalten bleibt.¹¹⁷

Selbst die dargestellte umfangreiche Gesetzgebung des EuGH hat die Frage nach der Kompetenzverteilung bis heute nicht endgültig regeln können. Eine Übersicht darüber, wann wer zuständig ist, kann daher nicht gegeben werden. In jedem Einzelfall müssen die Verträge und Urteile neu interpretiert und angewendet werden.¹¹⁸ Zu Konflikten zwischen MS und Gemeinschaft kommt es dabei sogar in Fällen, in denen die Kompetenzverteilung als relativ klar gilt.¹¹⁹ Dieses Problem der Kompetenzverteilung ist aber nicht nur ein internes der EG, sondern es erschwert auch ihr Auftreten nach außen. Dies geht sogar so weit, daß der Gemeinschaft bereits vorgeworfen wurde, sie habe über ihre prozeduralen Konflikte die Auseinandersetzung um die Sachfragen vergessen.¹²⁰ Außerdem erschweren die häufig von Tagesordnungspunkt zu Tagesordnungspunkt wechselnden Zuständigkeiten natürlich die Berechenbarkeit des Akteurs für die anderen Vertragspartner.¹²¹ Wir gehen wegen der beschriebenen internen und externen Probleme durch die umstrittenen rechtlichen Zuständigkeiten generell von einer eingeschränkten Authority der EU in den Klimaverhandlungen aus.

Wir haben jetzt gesehen, daß Kompetenzen der Gemeinschaft die rechtliche Grundlage für ihre Beteiligung an den Außenbeziehungen im Umweltbereich bilden. Diese sind jedoch nur eine Seite der Medaille, da zur internen Kompetenz auch noch die Anerkennung dieser Zuständigkeit durch die Partner in den internationalen Beziehungen kommen muß. Diese Anerkennung ist aber nicht schon notwendigerweise durch die Existenz von Gemeinschaftskompetenz gegeben.¹²² Wir werden daher im folgenden Kapitel darauf achten müssen, ob die daraus entstehende Authority der EU auch anerkannt wird.

¹¹⁷ Vgl. Barbara Schäfer: a.a.O., S. 510f. Die alleinige Zuständigkeit der EU wird auch von Wolfgang Durner: „The Implementation of the Climate Change Convention“, in: *Archiv des Völkerrechts*, 37 (1999) 3-4, S. 357-437, hier: S. 377 gestützt. Für die gegensätzliche Sichtweise vgl. Nigel Haigh: „Climate Change Policies and Politics in the European Community“, in: Tim O’Riordan / Jill Jäger (Hg.): a.a.O., S. 155-185, hier: S. 181 [zitiert als: Haigh (1996)]. Er argumentiert, daß die Beteiligung der EU an der KRK eine politische Entscheidung und keine rechtliche Notwendigkeit gewesen sei.

¹¹⁸ Vgl. John Vogler: a.a.O., S. 30f.

¹¹⁹ Vgl. Richard Macrory / Martin Hession: a.a.O., S. 132 für ein Beispiel dafür, welche Spitzfindigkeiten dabei zu beachten sind. Sie schildern den Fall eines Abkommens zum Schutz der Nahrungsketten in der Antarktis. Überwiegend geht es also um die Gemeinschaftskompetenz im Bereich der Fischerei. Hier müssen jedoch auch Pinguine einbezogen werden, die als Vögel gelten. Für Vögel ist die Gemeinschaft aber nur auf europäischem Territorium zuständig.

¹²⁰ Vgl. Richard Macrory / Martin Hession: a.a.O., S. 107.

¹²¹ Vgl. John Vogler: a.a.O., S. 36.

3.4 Die Akteure und ihre Beteiligung

Im folgenden werden die sich durch die Aufteilung der Kompetenzen zwischen beiden Parteien ergebenden konkreten Zuständigkeiten der Akteure dargestellt. Dazu werden die EU-Kommission und der Ministerrat nacheinander behandelt. Grundsätzlich kann man sagen, daß die Außenpolitik aller Akteure der internationalen Beziehungen sehr stark von der Exekutive dominiert wird. Legislative Kontrolle und solche durch Gerichte ist für die Außenpolitik nicht üblich.¹²³ Da dies auch für die EU gilt, und EP und EuGH an der operativen Außenpolitik nur minimal beteiligt sind, sondern ihre Rolle im nachhinein, bei der Überprüfung und Ratifikation von Abkommen spielen¹²⁴, werden wir diese beiden Institutionen hier nicht behandeln.¹²⁵

3.4.1 DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION

Zwei Ebenen der Beteiligung der Kommission können unterschieden werden. Die erste Ebene ist die Beschlußfassung innerhalb der Gemeinschaft, bei der die gemeinsame Position für das Auftreten nach außen festlegt wird. Auf dieser Ebene findet auch die Ratifizierung der Ergebnisse von internationalen Verhandlungen statt. Die zweite Ebene ist dann die Vertretung in den Verhandlungen selbst und damit die Repräsentation nach außen.

Was die erste Ebene angeht, so spielt die Kommission eine zentrale Rolle auf dem Weg einer Maßnahme durch die Institutionen der EU. Sie hat nicht nur das formelle Vorschlagsmonopol, sondern darüber hinaus auch die Prozeßführerschaft.¹²⁶ Die MS treffen zwar letztendlich im Rat die Entscheidungen, diese werden jedoch von der Kommission weitgehend vorbereitet. Der Rat könnte zwar einstimmig

¹²² Vgl. ebd., S. 29.

¹²³ Vgl. Alberta M. Sbragia: a.a.O., S. 284f.

¹²⁴ Vgl. Oberthür (1999a): a.a.O., S. 117f.

¹²⁵ Vgl. generell zum Verhältnis Außenbeziehungen und EuGH: Sabrina Tesoka: „Judicial Politics and EC External Relations: The Role of the European Court of Justice“, in: Alan Cafruny / Patrick Peters (Hg.): *The Union and the World. The Political Economy of a Common European Foreign Policy*, Den Haag, London und Boston 1998, S. 35-54. Für die Rolle des EP vgl. Meinhard Hilf / Frank Schorkopf: „Das Europäische Parlament in den Außenbeziehungen der Europäischen Union“, in: *Europarecht*, 34 (1999) 2, S. 185-202 und Stefan Krauß: *Parlamentarisierung der europäischen Außenpolitik. Das Europäische Parlament und die Vertragspolitik der Europäischen Union* (Forschung Politikwissenschaft; 62), Opladen 2000.

¹²⁶ Vgl. Markus Jachtenfuchs: „Regieren durch Überzeugen: Die Europäische Union und der Treibhauseffekt“, in: Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch (Hg.): *Europäische Integration* (Uni-Taschenbücher; 1853), Opladen 1996, S. 429-454, hier: S. 437.

Kommissionsvorschläge bis zur Unkenntlichkeit verändern, jedoch fehlen im dazu in der Regel die Ressourcen. Die Kommission hat daher faktisch das Recht,

*...Probleme überhaupt erst konkreter zu definieren und sie in operationale Vorschläge umzusetzen.*¹²⁷

Zwar ist die Kommission darauf angewiesen, daß der Rat ihre Vorschläge formell beschließt, aber der Rat ist umgekehrt auch auf die Ressourcen der Kommission angewiesen. Dies liegt daran, daß die Infrastruktur des Rates nicht in der Lage ist, einen alle Positionen einschließenden Konsens und praktikable Vorschläge zu dessen Umsetzung zu formulieren. Den hierzu erforderlichen Apparat hat nur die Kommission. Wichtig in unserem Zusammenhang ist, daß die Kommission durch ihre Rolle als Initiator die Problemdefinitionen in Entscheidungsprozessen vorgibt. Damit kann sie zumindest teilweise diesen Prozeß strukturieren.¹²⁸ Beachtet man nun, daß die Kommission häufig eine sehr integrationsfördernde Rolle spielte und damit auch durchaus im Widerspruch zu den Interessen einiger MS stand¹²⁹, so ist dieses Initiativrecht von großer Bedeutung für die Autonomy des Akteurs EU. Hier kann die Kommission einen Unterschied zur „Summe der Teile“ der EU ausmachen.

Das Verfahren für die Beteiligung der EU an einem internationalen Abkommen¹³⁰ sieht folgendermaßen aus: Zur Ausübung der Beteiligungsrechte der Union an einem internationalen Abkommen legt die Kommission dem Ministerrat gewöhnlich einen Vorschlag vor. Wenn Gemeinschaft und MS gemeinsam an einem Abkommen beteiligt sind, muß zunächst geklärt werden, wer zuständig ist. Dabei gibt es – wie gesehen – keine generellen Regeln für die Zuordnung von Zuständigkeiten, sondern es findet jedesmal aufs neue eine Kraftprobe zwischen der Kommission und den Koalitionen im Ministerrat statt.¹³¹ Bei ausschließlicher Gemeinschaftskompetenz spricht und votiert die Kommission für die Gemeinschaft. Dafür wird die Position vorher im Ministerrat durch eine Abstimmung festgelegt. Sollte hier aber keine Übereinstimmung erreicht

¹²⁷ Ebd., S. 438.

¹²⁸ Vgl. ebd.

¹²⁹ Vgl. Richard Macrory / Martin Hession: a.a.O., S. 112. Haigh (1992): a.a.O., S. 242 weist darauf hin, daß es das Interesse der Kommission sei, die Position der EU in der Welt auszuweiten.

¹³⁰ Art. 130s legt die Verfahren und Modalitäten für die EU-interne Beschlußfassung fest, hier das Verfahren der Zusammenarbeit gemäß Art. 189c EGV. Für internationale Abkommen gilt außerdem Art. 228 EGV, der die Rolle von Kommission und Rat genauer regelt. Vgl. Schumer (1996a): a.a.O., S. 21f.

¹³¹ Vgl. Jörn Sack: „The European Community's Membership of International Organizations“, in: *Common Market Law Review*, 32 (1995) 5, S. 1227-1256, hier: S. 1252f.

werden, dürfen die MS ihre Stimmrechte selbständig ausüben.¹³² Auch wenn es keine ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft gibt, kann der Rat der Kommission ein Verhandlungsmandat erteilen. Dies geschah, als die Kommission zu Beginn der achtziger Jahre auf unklarer Rechtsgrundlage die führende Rolle bei der Aushandlung der Verträge zum Schutz der Ozonschicht erteilt bekam.¹³³ Eine Führungsrolle der Kommission in der EU-Umweltaußenpolitik muß jedoch als die Ausnahme von der Regel gelten.¹³⁴

Aber selbst in diesen seltenen Fällen, wenn die Kommission die Außenvertretung allein übernimmt, bleibt sie den MS untergeordnet. Diese müssen nämlich nicht nur dem Verhandlungsmandat, sondern auch dem Abschluß des Abkommens mit Mehrheit zustimmen. Zudem überwachen die MS die Tätigkeit der Kommission in Verhandlungen mit einem speziellen Komitee.¹³⁵ Es läßt sich daher argumentieren, daß die Autonomy der EU von den MS selbst bei einer Verhandlungsführung durch die Kommission eingeschränkt ist. Allerdings ist in diesem Fall die institutionelle Unterscheidbarkeit deutlich größer, als es bei einer Verhandlungsführung durch die Ratspräsidentschaft der Fall wäre.

3.4.2 DER MINISTERRAT UND DIE RATSPRÄSIDENTSCHAFT

Außer in den Fällen, in denen das EP ein Vetorecht besitzt, ist der Ministerrat – in der Zusammensetzung der jeweiligen Ressortminister – das höchste legislative Organ der Gemeinschaft. In dieser Eigenschaft hat er nicht nur das Recht, Verhandlungen zu autorisieren, sondern auch Unterzeichnung und Abschluß eines Vertrages zu beschließen.¹³⁶ Eine der wesentlichsten Änderungen des MV für die EU-Umweltpolitik war es, daß für den Vertragsabschluß im Rat Mehrheitsentscheidungen und die Mitwirkung des Parlaments eingeführt wurden.¹³⁷ Mit diesem Verfahren wurden daher sowohl die KRK als auch das Kyoto-Protokoll ratifiziert.

¹³² Vgl. ebd., S. 1255.

¹³³ Vgl. Oberthür (1999a): a.a.O., S. 122.

¹³⁴ Vgl. Stig Schjølset: a.a.O., S. 72.

¹³⁵ Im Handelsbereich ist dies das sog. (Art.) 113-Komitee. Vgl. John Vogler: a.a.O., S. 29.

¹³⁶ Vgl. Martin Hession: „External Competence and the European Community“, in: *Global Environmental Change*, 5 (1995) 2, S. 155f, hier: S. 156. Die rechtliche Grundlage hierfür bildet Art. 228 EGV.

¹³⁷ Vgl. Barbara Schäfer: a.a.O., S. 511. Vgl. auch Art. 228 Abs 2 und 3 EGV.

Auf der Basis von Art. 130s EGV können in der Umweltpolitik vier verschiedene Verfahren zur Anwendung kommen.¹³⁸ Obwohl Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit in der EU-Umweltpolitik mittlerweile generell die Regel geworden sind, gibt es weiterhin wichtige Ausnahmen, in denen Einstimmigkeit erforderlich ist. Dies ist immer dann der Fall, wenn Maßnahmen fiskalische Konsequenzen haben oder die Wahl der Energiequellen eines Mitglieds bzw. die Struktur von dessen Energieversorgung beeinflussen würden. Im Klimabereich sind davon viele Maßnahmen betroffen.¹³⁹

Macrory und Hession weisen darauf hin, daß durch die Zunahme von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit der intergouvernementale Charakter des Rates immer mehr verändert wird, da ein Konsens aller in diesem Fall nicht mehr notwendig ist.¹⁴⁰ Dies ermöglicht es, daß eine progressivere Umweltpolitik verfolgt werden kann, ohne auf rückständigere MS zu sehr Rücksicht nehmen zu müssen.¹⁴¹ Man kann daher eine größere institutionelle Unterscheidbarkeit bei Mehrheitsentscheidungen annehmen. Gegenüber Situationen, in denen der Rat einstimmig entscheidet, besteht hier also eine beträchtliche Autonomie der EU. Wenn alle Mitgliedstaaten sich an diese mit Mehrheit beschlossene Position halten, kann zudem von prozeduraler Kohäsion gesprochen werden. Im folgenden Kapitel werden wir daher auf den Beschlußfassungsmodus von Entscheidungen achten müssen.

Wie wir bereits gesehen haben, entscheidet der Rat nach Vorlage der Kommission über die Zuständigkeiten für internationale Abkommen. Allerdings wurde durch das Case Law des EuGH nicht endgültig geklärt, wer das Recht hat, die EU international zu vertreten: die Kommission oder die Ratspräsidentschaft.¹⁴² Der EuGH muß diese Streitfälle letztendlich entscheiden, wenn die Kommission die Interpretation der Kompetenzverteilung durch den Rat anzweifelt. Für den Einzelfall ist das natürlich kein praktikables Verfahren.¹⁴³

Das bisher in der Klimaaußenpolitik angewendete Verfahren sieht keine führende Rolle der Kommission vor. Statt dessen übernimmt die Ratspräsidentschaft diese Rolle und

¹³⁸ Vgl. Charlotte Bretherton / John Vogler: a.a.O., S. 83. Macrory und Hession bieten eine übersichtliche Darstellung dazu, für welche Vertragsziele (Kompetenzen!) welche rechtliche Basis und damit welches Verfahren zu wählen ist. Vgl. Richard Macrory / Martin Hession: a.a.O., S. 108f.

¹³⁹ Vgl. Agnethe Dahl: a.a.O., S. 335f. Im Fall der Energiesteuer gelten sogar beide Einschränkungen. Vgl. dazu auch Andrea Lenschow: a.a.O., S. 100f.

¹⁴⁰ Vgl. Richard Macrory / Martin Hession: a.a.O., S. 111.

¹⁴¹ Vgl. Andrea Lenschow: a.a.O., S. 100f.

¹⁴² Vgl. Alberta M. Sbragia: a.a.O., S. 288.

spricht bei internationalen Verhandlungen im Namen der EU¹⁴⁴. Außerdem koordiniert sie die Position der MS vor Ort. Zwar dienen Schlußfolgerungen des Umweltministerrats als generelle Leitlinien für die Verhandlungen, aber

*Vor Ort tritt dann zur flexiblen Weiterentwicklung der Europäischen Position im Verhandlungsverlauf in der Regel unter Vorsitz der Ratspräsidentschaft ein 'Ausschuß aus Vertretern der Mitgliedstaaten' zusammen, der über die Gemeinsame Position berät und (mit der erforderlichen Mehrheit...) beschließt.*¹⁴⁵

Der bezeichnete Ausschuß besteht aus Mitgliedern der Delegationen der MS. Seine Beschlüsse sind für die Ratspräsidentschaft bindend.¹⁴⁶ Dieses Verfahren verdeutlicht, daß die Verhandlungsführung der EU in der Klimaaußenpolitik stark von den Interessen der MS abhängig bleibt. Diese Interessen können sich sowohl im Ministerrat als auch vor Ort im Ausschuß der nationalen Vertreter manifestieren. Zudem muß berücksichtigt werden, daß alle Abkommen der Ratifizierung durch den Ministerrat bedürfen. Allerdings gibt die Verhandlungsleitung auf internationaler Ebene – wenn auch im Rahmen dessen, was der Rat als Mandat vorgegeben hat – gewisse Einflußmöglichkeiten. Daher ist es verständlich, daß die MS nur ungern der Kommission diese Rolle zugestehen.¹⁴⁷ Wenn die Präsidentschaft die leitende Rolle bei Verhandlungen hat, besteht die Möglichkeit, auf die sog. „Troika“ zurückzugreifen. Es gibt allerdings keine festen Regeln, wofür und wann diese tätig wird. Beobachtungen zeigen, daß insbesondere kleinere MS wegen ihrer begrenzten Ressourcen gerne auf dieses Organ zurückgreifen.¹⁴⁸ Zudem ermöglicht die Troika durch die Beteiligung der vorhergehenden und folgenden Präsidentschaft eine höhere Kontinuität im Auftreten.¹⁴⁹

Die Autonomy der EU als Akteur im Klimaregime ist durch die Wahl der Ratspräsidentschaft als Vertreter der Gemeinschaft beschränkt. Der „agency slack“¹⁵⁰

¹⁴³ Vgl. Oberthür (1999a): a.a.O., S. 122.

¹⁴⁴ Dabei verwendet sie die Formel „...speaking on behalf of the Community and its Member States“.
Richard Macrory / Martin Hession: a.a.O., S. 136.

¹⁴⁵ Oberthür (1999a): a.a.O., S. 120. Vgl. ebd. für den Abschnitt darüber.

¹⁴⁶ Vgl. ebd.

¹⁴⁷ Vgl. ebd., S. 122f.

¹⁴⁸ Vgl. dazu ebd., S. 131. Oberthür führt als Beispiel die Präsidentschaft Luxemburgs während der Kyoto-Konferenz an.

¹⁴⁹ Vgl. ebd., S. 118.

¹⁵⁰ Joseph Jupille / James A. Caporaso: a.a.O., S. 218.

der EU wäre bei einer führenden Rolle der Kommission durch die bestehenden Einflußmöglichkeiten größer. Allerdings erlauben die Präsenz der MS bei den Verhandlungen und deren Kontrolle der Verhandlungsführung durch den Ausschuß generell keine große Autonomy. Eine gewisse Autonomy läßt sich dagegen in der Beschlußfassung des Ministerrats feststellen, wenn dieser mit Mehrheit abstimmt. Wie beschrieben, ist bei den wichtigen Fragen der Klimapolitik aber weiterhin Einstimmigkeit das gewählte Verfahren. Ob es in der Entstehung des Klimaregimes dennoch Gelegenheiten gab, bei denen die EU eine größere Autonomy gegenüber ihren MS entwickelte, wird wiederum im nächsten Kapitel zu prüfen sein.

3.5 Die Akzeptanz der EU im internationalen System

Für unser Kriterium der Recognition der EU im internationalen System wollen wir nun die de jure-Recognition prüfen. Dazu ist zunächst die Voraussetzung für diese Recognition auf EU-Seite zu thematisieren, nämlich die Völkerrechtssubjektivität der EG. Dann wenden wir uns dem Status der Gemeinschaft in internationalen Organisationen und Abkommen zu. Internationale Organisationen sind hier von Bedeutung, weil die Verhandlungen zum Klimaregime im Rahmen der UN stattfanden. Die Beteiligung der EU am INC für die KRK fällt daher beispielsweise unter UN-Regeln.

3.5.1 DIE VÖLKERRECHTSSUBJEKTIVITÄT DER EG

Bereits in den Gründungsverträgen der Gemeinschaften wurde der EG Völkerrechtssubjektivität verliehen¹⁵¹. Die Völkerrechtsfähigkeit der Gemeinschaft ist allerdings nur partikulär, da sie an ihr übertragene Kompetenzen gebunden ist. Zudem wirkt diese Rechtssubjektivität nicht „automatisch“ gegenüber Dritten, „...sondern sie bedarf grundsätzlich der Recognition, die freilich auch konkludent erfolgen kann.“¹⁵² Auch wenn die Gemeinschaft in einem Bereich ausschließliche Kompetenz genießt, kann es daher vorkommen, daß ihr die Partizipation an internationalen Verhandlungen verweigert wird. In diesem Fall tritt die Solidaritätspflicht gemäß Art. 5 EGV in Kraft, die die MS verpflichtet, die Gemeinschaftsposition zu vertreten.¹⁵³

¹⁵¹ Vgl. Helmut Lecheler: a.a.O., S. 7. Im Vertrag über die Montanunion Art. 6, Abs. 2, im EWGV Art. 210 und im EURATOM-Vertrag Art. 183.

¹⁵² Helmut Lecheler: a.a.O., S. 8.

¹⁵³ Vgl. Charlotte Bretherton / John Vogler: a.a.O., S. 89.

3.5.2 DIE BETEILIGUNG AN INTERNATIONALEN ABKOMMEN UND ORGANISATIONEN

Im handelspolitischen Bereich ist die Gemeinschaft bereits Mitglied verschiedener Abkommen und Organisationen.¹⁵⁴ In Unterorganisationen der UN hat sie dagegen nur Beobachterstatus, d.h., sie hat kein Stimmrecht und ist während den Sitzungen auch nicht zwischen den Vertragsparteien plaziert. Damit sind auch ihre Möglichkeiten zur aktiven Teilnahme beschränkt. Abgemildert wird diese Situation nur dadurch, daß ihre Interessen von der Ratspräsidentschaft ausgeübt werden müssen.¹⁵⁵ In der GV der UN hat die Gemeinschaft seit 1974 das Recht zur Teilnahme. Allerdings nur als Beobachter mit demselben Status wie beispielsweise das Commonwealth Sekretariat oder das Internationale Komitee des Roten Kreuzes.¹⁵⁶

Mit dieser Rolle sind die Vertreter der EU nicht zufrieden, da die MS schließlich auch durch den EuGH dazu verpflichtet wurden, für eine angemessene Beteiligung der Gemeinschaft zu sorgen.¹⁵⁷ Im Rahmen des UN-Systems treffen Versuche, der EG den Status eines „full participant“ zu verschaffen, jedoch weiterhin auf Widerstand.¹⁵⁸ Bei internationalen Abkommen hat es sich dagegen eingebürgert, der EG den Status einer Regional Economic Integration Organization (REIO) zu geben, so auch in der KRK und dem Kyoto-Protokoll.¹⁵⁹ Dies ist allerdings erst durch das Ende des Kalten Kriegs möglich geworden, da die Staaten des Ostblocks seitdem ihren Widerstand aufgegeben haben, der im Wunsch eines ähnlichen Status für ihren Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe begründet war.¹⁶⁰

Die Beitrittsvoraussetzung für die EG als REIO ist ihre Zuständigkeit in erheblichen Bereichen des Abkommens. Dann entspricht

¹⁵⁴ Vgl. Alberta M. Sbragia: a.a.O., S. 284. Sie weist darauf hin, daß die EG mittlerweile sogar Mitglied der Welthandelsorganisation aus eigenem Recht ist. Die Gemeinschaft ist heute Mitglied von mehr als sechzig internationalen Institutionen oder Organisationen. Vgl. Jörn Sack: a.a.O., S. 1239f.

¹⁵⁵ Vgl. Ingolf Pernice: „Die EG als Mitglied der Organisationen im System der Vereinten Nationen: Konsequenzen für die Politik von Mitgliedsstaaten und Drittstaaten“, in: *Europarecht*, 26 (1991) 3, S. 273-281, hier: S. 273f.

¹⁵⁶ Vgl. Alberta M. Sbragia: a.a.O., S. 291f und S. 292, FN 6. Vgl. auch L. J. Brinkhorst: „The European Community at UNCED: Lessons to be Drawn for the Future“, in: Deirdre Curtin / Ton Heukels (Hg.): *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers. Volume II*, Dordrecht, Boston und London 1994, S. 609-617, hier: S. 610.

¹⁵⁷ Vgl. Schumer (1996a): a.a.O., S. 34.

¹⁵⁸ Vgl. ebd., S. 38. Sie weist dabei besonders auf UNCED hin. Darauf werden wir im folgenden Kapitel noch näher eingehen.

¹⁵⁹ In der KRK regelt Art. 22 den Status einer REIO, ohne die EG ausdrücklich zu erwähnen. Im Kyoto-Protokoll ermöglicht Art. 24 die Ratifikation durch eine REIO. Art. 22 regelt ihre Stimmrechte.

¹⁶⁰ Vgl. Haigh (1992): a.a.O., S. 242f. Auch John Vogler: a.a.O., S. 43.

Der Status der ORWI [Organisation regionaler Wirtschaftsintegration = REIO, TBL] in der Organisation ... der Rechtfertigung ihrer Mitgliedschaft: Sie ist keine zusätzliche Vertragspartei neben ihren Mitgliedstaaten, sondern eine Modalität der Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte bestimmter Vertragsparteien, die der ORWI angehören. Das Prinzip der alternativen Natur der Mitgliedschaftsrechte ist Ausdruck dieser Besonderheit.¹⁶¹

Es gibt einige wichtige Gründe, warum die Gemeinschaft den Status als REIO nur gegen Widerstände erhalten hat. Hier ist zum einen die wenig präzise rechtliche Natur der Gemeinschaft zu nennen. Diese macht sich vor allem an den dargestellten Problemen interner Zuständigkeit fest. Weiterhin gibt es Bedenken dahingehend, ob die Gemeinschaft ihre MS wirklich verpflichten kann, sich an die von ihr eingegangenen Verpflichtungen zu halten. Zudem wird manchmal befürchtet, daß die EG ein Vorbild für die Bildung von weiteren „Blöcken“ sein könnte, und sich damit die Entscheidungsfindung noch schwieriger gestalten könnte. Das schwerwiegendste Argument ist aber sicher die gleichzeitige Mitgliedschaft von Gemeinschaft und MS. Diese führt nämlich zu gravierenden Problemen in der Ausübung der Teilnahmerechte. Drittstaaten wollen verständlicherweise verhindern, daß der Gemeinschaft durch ihre Teilnahme zusätzliche Rechte entstehen. Strittig ist auch, ob die Gemeinschaft nur eine Stimme erhält oder eine Anzahl entsprechend ihrer Mitglieder.¹⁶² Dies wird immer mehr zum Problem werden, je mehr die EU in Zukunft in ihrem Auftreten an einen eigenständigen Staat erinnert. Dann wird für Dritte kaum einzusehen sein, warum sie mehr als eine Stimme haben sollte.¹⁶³

Die de jure-Recognition der EU im Klimaregime ist durch ihre Beteiligung an der KRK und am Kyoto-Protokoll gegeben. Damit wurde von den Vertragsparteien auch ihre Rechtspersönlichkeit anerkannt. Durch den Status als REIO muß sie sich diese Anerkennung allerdings mit den MS teilen. Wie wir gesehen haben, kann einer der Gründe dafür sein, daß der Gemeinschaft die Umsetzung ihrer Verpflichtungen nicht zugetraut wird.

¹⁶¹ Ingolf Pernice: a.a.O., S. 279.

¹⁶² Vgl. Jörn Sack: a.a.O., S. 1235-1237.

¹⁶³ Vgl. Haigh (1992): a.a.O., S. 243.

3.6 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurden die rechtlichen Grundlagen für die Klimaaußenpolitik der EU dargestellt. Dabei wurden bereits drei Kriterien des von uns gewählten Actorness-Konzepts angewendet. So haben wir für das Kriterium Authority festgestellt, daß die EU in dieser Hinsicht im Klimaregime durch die rechtlichen Vorgaben eingeschränkt ist. Sie besitzt keine ausschließliche Kompetenz für die Materie und muß sich daher die Beteiligung an der KRK und dem Kyoto-Protokoll mit den MS teilen. Die gewählte rechtliche Form ist ein gemischtes Abkommen. Gemindert wird die Autorität der EU in den internationalen Verhandlungen auch dadurch, daß es innerhalb der EU immer wieder Auseinandersetzungen zwischen den Akteuren um die rechtliche Zuständigkeit gibt. Wir werden darauf im folgenden Kapitel zu achten haben.

Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Klimaaußenpolitik haben aber auch Konsequenzen für die Autonomy der EU. Wir haben gesehen, daß diese vom Potential her bei einer Führungsrolle der Kommission in den Verhandlungen am größten wäre. Dann läge die größte institutionelle Unterscheidbarkeit vor. Der Ministerrat hat die Verhandlungsführung aber der Ratspräsidentschaft übertragen. Inwieweit die EU in den Klimaverhandlungen dennoch eine gewisse Autonomy in Form von Unabhängigkeit gegenüber ihren MS entwickeln konnte, wird deshalb Gegenstand der Betrachtungen im nächsten Kapitel sein.

Die Prüfung des Kriteriums der Recognition durch Dritte hat ergeben, daß von einer de jure-Recognition der Gemeinschaft im Klimaregime gesprochen werden kann. Die Voraussetzungen dafür haben die MS durch die Rechtsfähigkeit der EG geschaffen. In internationalen Abkommen wie der KRK wird der Gemeinschaft daher der Status einer REIO zugesprochen. Allerdings deutet die Wahl dieser rechtlichen Form sowie die abgestufte Behandlung im Rahmen des Systems der UN darauf hin, daß das internationale System weiterhin Probleme mit dem neuartigen Akteur EU hat.

4 DIE EU ALS AKTEUR IN DER ENTSTEHUNG DES KLIMAREGIMES

4.1 Einleitung

In diesem Kapitel sollen nun die im zweiten Kapitel ausgewählten Kriterien auf die Beteiligung der EU an der Entstehung des Klimaregimes angewendet werden. Dies wird in drei Abschnitten erfolgen, was eine Betrachtung von Veränderungen im Ablauf der Verhandlungen ermöglicht. Sinnvoll erscheint ein erster Einschnitt mit der Unterzeichnung der KRK auf der UNCED in Rio de Janeiro. Der zweite Abschnitt umfaßt dann die folgenden drei Jahre bis zur ersten VSK in Berlin. Der dritte und letzte Abschnitt wird schließlich die Entstehung des Kyoto-Protokolls nachzeichnen. In der zusammenfassenden Bewertung, die auf dieses Kapitel folgen wird, werden auch die Ergebnisse des vorangegangenen Kapitels berücksichtigt.

In den einzelnen Unterpunkten dieses Kapitels wird zunächst immer die Herausbildung der Position der EU im Inneren geklärt werden. Dies ist notwendig, um die Art von Cohesion der EU-Position bestimmen zu können. Zudem ist das interne Geschehen für das Kriterium Authority wichtig. Außerdem erscheint es generell schwierig, die Position der EU in den internationalen Verhandlungen zu verstehen, ohne eine gewisse Kenntnis des Geschehens im Inneren der EU zu haben.¹⁶⁴ Da Verhandlungsmandate des Ministerrats geheim sind¹⁶⁵, sind der Beschreibung der Verhandlungsposition der EU Grenzen gesetzt. Wir können uns daher im Rahmen dieser Arbeit nur auf Sekundärliteratur stützen. Zusätzlich dazu wurde der Nachrichtendienst Agence Europe ausgewertet. Bei allen Bewertungen muß diese eingeschränkte Quellenlage mitbedacht werden.

In einem zweiten Schritt wird dann im untersuchten Zeitabschnitt der Verlauf der internationalen Verhandlungen dargestellt. Diese Arbeit erhebt dabei nicht den Anspruch, den Verhandlungen im Klimaregime auch nur annähernd gerecht werden zu

¹⁶⁴ Vgl. Farhana Yamin: „The Role of the EU in International Climate Negotiations“, in: Joyeeta Gupta / Michael Grubb (Hg.): *Climate Change and European Leadership. A Sustainable Role for Europe?* (Environment & Policy; 27), Den Haag 2000 (i.E.), S. 2. Mein Dank gilt der Autorin, die mir ihr Kapitel vorab zur Verfügung stellte. Dabei scheint es sich um eine Fassung vor der Endredaktion zu handeln. Wir zitieren nach den im Dokument angegebenen Seitenangaben.

¹⁶⁵ Vgl. dazu John Vogler: a.a.O., S. 35.

können. Dazu ist der Verhandlungsgegenstand zu komplex und die Zahl der beteiligten Akteure zu hoch. Wir werden uns daher im wesentlichen auf die Kernauseinandersetzung um rechtlich bindende, quantifizierte Emissionsziele für ein Zieljahr („targets and timetables“, TATs)¹⁶⁶ konzentrieren.¹⁶⁷ Unter den Industrieländern waren die USA der Hauptkontrahent der EU in den Verhandlungen um Zielvorgaben. Auf dieses Verhältnis soll deswegen ebenfalls besonders geachtet werden.

Der dritte und letzte Schritt in jedem Unterkapitel wird eine Bewertung des Geschilderten anhand der Actorness-Kriterien sein. Auch hier gilt wiederum, daß die einzelnen Kriterien nicht als „erfüllt“ oder „nicht erfüllt“ abgehakt werden können. Es wird notwendig sein, diese in sich differenziert und in der Interaktion miteinander zu sehen. Die so gesammelten Ergebnisse für die einzelnen Zeitabschnitte werden dann in der abschließenden Bewertung zusammengeführt.

¹⁶⁶ Vgl. für die Definition Daniel Bodansky: „Prologue to the Climate Change Convention“, in: Irving M. Mintzer / J. Amber Leonard (Hg.): *Negotiating Climate Change: The Inside Story of the Rio Convention* (Cambridge Studies in Energy and Environment), Cambridge und Stockholm 1994, S. 45-74, hier: S. 56 [zitiert als: Bodansky (1994)].

¹⁶⁷ Vgl. zur Bedeutung von TATs in den Verhandlungen u.a. Steinar Andresen: a.a.O., S. 5f, Georg Børsting / Gunnar Fermann: a.a.O., S. 69 und Stig Schjøset: a.a.O., S. 5.

4.2 Die Entstehung der Klimarahmenkonvention

Wir wenden uns nun dem ersten Zeitabschnitt in unserer Betrachtung zu. Dieser reicht von der ersten Befassung von Politikern mit dem Klimawandel 1989 bis zur Unterzeichnung der KRK auf dem Erdgipfel in Rio de Janeiro. Die Abgrenzung zweier Phasen innerhalb dieses Zeitraums kann sinnvoll mit der Aufnahme der formalen Verhandlungen durch das INC erfolgen. Die Aufnahme dieser Verhandlungen korrespondiert mit der Entwicklung der gemeinsamen Position der EU, weshalb sich auch die Betrachtung der internen Ereignisse in die Phasen vor und nach 1990 einteilen läßt.

Die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro war der Höhepunkt eines langen Vorbereitungsprozesses. Diese Vorbereitungen fanden in sog. PrepComs statt. Dabei wurde auch der Klimawandel diskutiert.¹⁶⁸ Allerdings können wir aus Platzgründen die Beteiligung der EU an diesen PrepComs hier nicht behandeln. Der Auftritt der EU in Rio soll aber im Rahmen dieser Arbeit trotzdem kurz gewürdigt werden, da die Unterzeichnung der KRK auf der UNCED einen wichtigen Schritt in der Entstehung des Klimaregimes darstellt. Zudem können einige Fragen der Actorness der EU im UN-System an diesem Beispiel exemplarisch geklärt werden. Wir wenden uns jetzt aber erst der Innenperspektive zu.

4.2.1 DIE HERAUSBILDUNG DER POSITION DER EU

Das EP kann für sich beanspruchen, 1986 als erstes hochrangiges internationales politisches Forum das Problem des Klimawandels diskutiert zu haben.¹⁶⁹ Allerdings dauerte es noch weitere zwei Jahre, bis auf höchster Ebene, dem Europäischen Rat in Rhodos am 2. und 3. Dezember 1988, beschlossen wurde, daß die EU eine Führungsrolle beim globalen Schutz der Umwelt übernehmen sollte. Die Deklaration des Rats erwähnte dabei ausdrücklich den THE als ein wichtiges Problem.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Vgl. Shanna L. Halpern: *The United Nations Conference on Environment and Development: Process and Documentation*, Providence 1992, Download möglich unter: <http://www.ciesin.org/docs/008-585/unced-home.html> (10.6.2000), Die Webseite ist auf der beiliegenden CD-Rom im Ordner „Shanna L. Halpern“ gespeichert. Kapitel 1 gibt einen Überblick über die Aufteilung der Themen in den Arbeitsgruppen. Zu den Aufgaben von Arbeitsgruppe I gehörte der Schutz der Erdatmosphäre. Neben u.a. dem Schutz der Ozonschicht wurde auch der Klimawandel thematisiert. Das Dokument enthält eine komplette Dokumentation der Dokumente des UNCED-Prozesses.

¹⁶⁹ Vgl. Jay P. Wagner: a.a.O., S. 311, siehe auch ebd., FN 9.

¹⁷⁰ Vgl. ebd., S. 304.

Im Jahr darauf wurde die Debatte um den Klimawandel ein zentrales Thema in der EU. Der Umweltministerrat verabschiedete im Juni eine Resolution zum THE, die hervorhob, daß sich die EU effektiv an den internationalen Verhandlungen beteiligen müsse. In einer Mitteilung stimmte die Kommission einer solchen Führungsrolle der Union zu.¹⁷¹ Die Resolution enthielt auch Vorschläge für diverse interne Maßnahmen zur Bekämpfung des THE. Frankreich und fünf weitere MS empfanden diese jedoch als zu schwach, da insbesondere ein Stabilisierungsziel für die Emissionen der Union fehlte.¹⁷²

4.2.1.1 Ein Klimaziel für die Gemeinschaft

Wollte die EU tatsächlich die angestrebte Führungsrolle in den internationalen Verhandlungen einnehmen, mußte eine Einigung der MS auf ein Ziel für die Stabilisierung ihrer CO₂-Emissionen hergestellt werden. Diese Frage rückte daher 1990 in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Es entstand ein Zeitdruck, da schon bei der zweiten Weltklimakonferenz Ende des Jahres in Genf die gemeinsame Position den Führungsanspruch untermauern sollte. Dies wurde im März von einem Umweltministerrat anerkannt, der sich für eine schnelle Entwicklung einer eigenen Position aussprach.¹⁷³

Einige „grüne“ MS wie Deutschland, die Niederlande und Dänemark hatten sich bereits unilateral verpflichtet, ihre Emissionen bis zum Jahr 2000 zu stabilisieren oder gar zu reduzieren. Dabei wurden sie von der Kommission unterstützt, die im März 1990 selbst eine Stabilisierung für alle Industrieländer im Jahr 2000 empfahl und nun auch ein gemeinsames Ziel für die EU entwickeln wollte.¹⁷⁴ Widerstand kam dabei vor allem von Großbritannien, das darin eine unzulässige Vorwegnahme der internationalen Verhandlungen sah. Allgemein wurde insbesondere die Abweichung von dem gemeinsamen Stabilisierungsziel kritisiert, die den Kohäsionsländern¹⁷⁵ von der Kommission eingeräumt wurde.¹⁷⁶ Diese Frage – als internes „Burden Sharing“¹⁷⁷

¹⁷¹ Vgl. Andrea Lenschow: a.a.O., S. 92.

¹⁷² Vgl. *Agence Europe* v. 9.6.1989.

¹⁷³ Vgl. *Agence Europe* v. 26./27.3.1990.

¹⁷⁴ Vgl. Jon Birger Skjærseth: „The Climate Policy of the EC: Too Hot to Handle?“, in: *Journal of Common Market Studies*, 32 (1994) 1, S. 25-45, hier: S. 26.

¹⁷⁵ Das sind Griechenland, Spanien, Portugal und Irland.

¹⁷⁶ Vgl. Stig Schjølset: a.a.O., S. 30.

¹⁷⁷ Ein Konzept, „...which could better be described as horsetrading rather than the sharing out of a burden based on objective criteria.“ Haigh (1996): a.a.O., S. 163.

bezeichnet – dominierte auf der Sitzung des Umweltministerrats Anfang Juni 1990 die Diskussion um eine Resolution für ein Stabilierungsziel. Trotz des Zeitdrucks wegen der Klimakonferenz in Genf konnte der Konflikt hier nicht gelöst werden.¹⁷⁸

Eine Einigung wurde schließlich möglich, nachdem Ende Juni auf höchster Ebene der Europäische Rat in Dublin Ziele und Strategien im Umgang mit dem Klimaproblem gefordert hatte.¹⁷⁹ Es gab zwar auch weiterhin Auseinandersetzungen, da Dänemark und Deutschland schärfere, Spanien und Großbritannien¹⁸⁰ aber schwächere Zielsetzungen befürworteten.¹⁸¹ Dennoch einigte sich ein gemeinsamer Rat von Umwelt- und Energieministern im Oktober darauf, daß die EU sich für das Jahr 2000 zu einer Stabilisierung ihrer CO₂-Emissionen auf dem Niveau von 1990 verpflichten solle.¹⁸² Dies wurde als ein gemeinschaftlich zu erfüllendes Ziel ausgegeben, welches ausdrücklich die wirtschaftliche Entwicklung der Kohäsionsländer nicht beeinflussen sollte. Auch Großbritannien wurden Ausnahmen eingeräumt.¹⁸³ Die Kommission wurde gleichzeitig gebeten, eine Strategie zur Erfüllung dieses Ziels auszuarbeiten.¹⁸⁴

Hier haben wir es mit einem Fall taktischer Kohäsion zu tun. Die Einigung wurde erreicht, weil einigen Staaten Ausnahmen gestattet wurden. Darum gelang es auch, eine gemeinsame Position zu formulieren, die über die Vorstellungen einiger MS hinausging. Um diese Zustimmung aller zu ermöglichen, war es notwendig, Ausnahmen für einige Staaten zu gestatten. Dabei mag die erklärte Absicht aller geholfen haben, der EU eine Führungsrolle in den internationalen Verhandlungen, hier bei der zweiten Weltklimakonferenz in Genf, zu ermöglichen.¹⁸⁵ Zudem sollte das Ziel der EU die internationalen Verhandlungen beschleunigen.¹⁸⁶ Die Zustimmung ist aber sicher auch dadurch ermöglicht worden, da es sich bei dem Beschluß nicht um einen rechtlich bindenden Text, sondern nur um eine politische Vereinbarung handelte. Zudem war

¹⁷⁸ Vgl. *Agence Europe* v. 6.6.1990 und v. 9.6.1990.

¹⁷⁹ Vgl. Haigh (1996): a.a.O., S. 161. Dazu auch Stig Schjølset: a.a.O., S. 31.

¹⁸⁰ Großbritannien hatte seine vorherige Blockadehaltung aufgegeben und ein nationales Klimaziel für eine Stabilisierung im Jahr 2005 auf dem Niveau von 1990 bekanntgegeben. Vgl. dazu Helmut Breitmeier: a.a.O., S. 194.

¹⁸¹ Vgl. *Agence Europe* v. 27.10.1990.

¹⁸² Kurz darauf wurde dieses Ziel noch einmal zusammen mit den Ländern der Europäischen Freihandelsassoziation bekräftigt. Vgl. dazu *Agence Europe* v. 7.11.1990.

¹⁸³ Vgl. *Agence Europe* v. 31.10.1990.

¹⁸⁴ Vgl. Agnethe Dahl: a.a.O., S. 344.

¹⁸⁵ Vgl. Marte Gerhardsen: a.a.O., S. 16.

¹⁸⁶ Vgl. Matthew Paterson: „The Politics of Climate Change After UNCED“, in: Caroline Thomas (Hg.): *Rio. Unravelling the Consequences* (Sonderausgabe *Environmental Politics* 2 (1993) 4), Ilford und Portland 1996, S. 174-190, S. 181 [zitiert als: Paterson (1996a)].

diese Vereinbarung daran geknüpft worden, daß andere wichtige Länder, darunter die USA, ähnliche Maßnahmen ergreifen würden.¹⁸⁷ Dennoch kann man argumentieren, daß die EU es in erstaunlich kurzer Zeit erreichte, von der Anerkennung des Problems zur Formulierung eines politischen Ziels zu gelangen.¹⁸⁸

4.2.1.2 Die Auseinandersetzungen im Vorfeld der Rio-Konferenz

Um diesem politischen Ziel international Glaubwürdigkeit zu verleihen, mußte die EU nun eine eigene Klimastrategie entwickeln, die eine Stabilisierung im Jahr 2000 wahrscheinlich erscheinen ließ.¹⁸⁹ Zunächst wurde daher unter der Präsidentschaft der Niederlande im ersten Halbjahr 1991 versucht, das gemeinsame Stabilisierungsziel durch die Zuweisung nationaler Ziele unter einem Konzept des Burden Sharing zu erreichen. Dies wäre aber mittels einer Verordnung geschehen, aus der eine Gemeinschaftskompetenz für die Reduzierung von CO₂-Emissionen entstanden wäre. Das wollten viele MS nicht, da die Problematik Auswirkungen auf gesellschaftliche Sektoren wie Verkehr, Energie und Landwirtschaft hatte.¹⁹⁰

Daher rückte eine geplante kombinierte CO₂- und Energiesteuer in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Bereits im September 1990 unterstützte die Kommission in einer Mitteilung an den Rat die Einführung fiskalischer Instrumente in der Umweltpolitik, darunter insbesondere eine Steuer auf Kohlendioxid.¹⁹¹ Attraktiv war die Steuer für die Kommission, weil deren Einnahmen der EU zugute kommen sollten und sie die Rolle der Kommission in den Außenbeziehungen gestärkt hätte.¹⁹² Bei einem informellen Umweltministertreffen im selben Monat befürworteten zehn von zwölf MS den Gebrauch fiskalischer Instrumente in der Klimapolitik. Spanien war dagegen, Irland enthielt sich. Allerdings sprachen sich sechs Staaten ausdrücklich gegen Maßnahmen dieser Art auf EU-Ebene aus.¹⁹³ Hier ist zu bedenken, daß eine EU-weite Steuer einen Präzedenzfall geschaffen hätte, der von den betroffenen Staaten als eine Gefahr für ihre

¹⁸⁷ Vgl. Stig Schjølset: a.a.O., S. 31.

¹⁸⁸ Vgl. Haigh (1996): a.a.O., S. 161f.

¹⁸⁹ Bereits 1990 war absehbar, daß eine Stabilisierung die Reduktion der Emissionen um zehn bis zwanzig Prozent erfordern würde, im Vergleich mit einer Situation, in der nichts unternommen würde. Vgl. dazu Jay P. Wagner: a.a.O., S. 313.

¹⁹⁰ Vgl. ebd., S. 163f. Vgl. dazu auch Stig Schjølset: a.a.O., S. 73.

¹⁹¹ Vgl. *Agence Europe* v. 12.9.1990.

¹⁹² Vgl. Jon Birger Skjærseth: a.a.O., S. 30.

¹⁹³ Vgl. *Agence Europe* v. 24./25.9.1990.

Souveränität in Steuerfragen gesehen wurde. Insbesondere Großbritannien war daher prinzipiell gegen die Steuer.¹⁹⁴

Die Diskussionen um die Steuer setzten sich im folgenden Jahr fort, ohne daß es zu einer Entscheidung kam.¹⁹⁵ Durch die bevorstehende Konferenz in Rio baute sich immer mehr Zeitdruck auf, da die EU ihre Führungsrolle in den Klimaverhandlungen zu behalten wollte. Nigel Haigh:

*...it was necessary to have some policy flesh to put on the bones of the political decision to stabilize CO₂ emissions.*¹⁹⁶

Auf mehreren Treffen wurde daher weiter um eine gemeinsame Position gerungen.¹⁹⁷ Von seiten der Kommission wurde der Druck auf die MS noch erhöht, da der Umweltkommissar Ripa di Meana seine Teilnahme an der UNCED von der Erfüllung von fünf Bedingungen abhängig machte, die er als Voraussetzung einer erfolgreichen EU-Beteiligung ansah. Dazu gehörten auch Maßnahmen gegen den THE wie eine Energie- und Kohlendioxidsteuer.¹⁹⁸ Auf einer gemeinsamen Sitzung am 6. Mai 1992 beschlossen die Umwelt- und Entwicklungshilfeminister schließlich die gemeinsamen Positionen der EU für Rio. Allerdings gab es auch hier noch keine Einigung zu fiskalischen Maßnahmen.¹⁹⁹

Noch im selben Monat verabschiedete die Kommission einen Vorschlag für eine Klimastrategie, die aus fünf Punkten bestand. Diese waren (1) mehrere Verordnungen im Rahmen des SAVE-Programms (Specific Actions for Vigorous Energy Efficiency) zur Steigerung der Energieeffizienz, (2) eine Verordnung zur Unterstützung der Entwicklung alternativer Energien (ALTENER), (3) die Stärkung zweier Energieprogramme (Thermie und Joule), (4) die Einführung einer kombinierten Kohlenstoff- und Energiesteuer, sowie (5) eine Entscheidung zu einem Überwachungssystem für THG-Emissionen innerhalb der EU. Die Maßnahmen eins,

¹⁹⁴ Vgl. Lasse Ringius: *The European Community and Climate Protection. What's behind the 'Empty Rhetoric'?* (CICERO Report 1999; 8), Oslo 1999, Download möglich unter: <http://www.cicero.uio.no> (7.8.2000), auch auf der beiliegenden CD-Rom als „r1998-08.pdf“ enthalten. Siehe dazu auch Jon Birger Skjærseth: a.a.O., S. 30.

¹⁹⁵ Vgl. *Agence Europe* v. 28.12.1990, v. 26.9.1991, v. 5.10.1991, v. 3.10.1991, v. 12.12.1991 und v. 14.12.1991.

¹⁹⁶ Haigh (1996): a.a.O., S. 164.

¹⁹⁷ Vgl. *Agence Europe* v. 21.2.1992 und v. 25.3.1992.

¹⁹⁸ Vgl. *Agence Europe* v. 5.3.1992.

¹⁹⁹ Vgl. *Agence Europe* v. 7.5.1992.

zwei und vier sollten insgesamt eine maximale Emissionsreduktion von knapp zehn Prozent ermöglichen. Der Löwenanteil davon entfiel auf die Steuer.²⁰⁰

Überraschend machte die Kommission ihren kurz darauf publizierten Entwurf einer Verordnung für die Energie- und CO₂-Steuer davon abhängig, daß ähnliche Maßnahmen in anderen Industrieländern der OECD ergriffen würden. Dies wurde als eine Aufgabe der strikten Position der EU gesehen und löste scharfe Kritik aus. Der Vorsitzende des Umweltausschusses des EP, Ken Collins, erklärte daraufhin die UNCED zur Farce und weigerte sich, dorthin zu fahren.²⁰¹ Ripa di Meana wies auf großen Druck hin, dem die Kommission in dieser Frage ausgesetzt gewesen sei. Von Seiten der Golfstaaten sei sogar mit einem Abbruch der diplomatischen Beziehungen gedroht worden.²⁰² Nachdem der letzte Umweltministerrat vor dem Erdgipfel zwar die gemeinsame Unterzeichnung der KRK durch die EU und die MS beschlossen hatte, aber Vorleistungen für Rio – und damit die Verordnung für die CO₂- und Energie-Steuer – ablehnte und auf die Notwendigkeit ähnlicher Maßnahmen in Japan und den USA verwies²⁰³, war die Klimastrategie der EU ihres wichtigsten Elements de facto beraubt. Umweltkommissar Ripa di Meana gab daher bekannt, daß er nicht nach Rio fahren werde. Dort sei nicht mit Ergebnissen zu rechnen.²⁰⁴

Die Position der EU vor dem Erdgipfel sah also folgendermaßen aus: Zwar war es bereits sehr frühzeitig gelungen, sich auf ein gemeinsames Stabilisierungsziel für die Emissionen zu einigen. Dieses Ziel wurde jedoch nicht mit einer glaubwürdigen Strategie unterfüttert, die eine Erfüllung des Stabilisierungsziels wahrscheinlich erscheinen ließ. Es wäre zwar durchaus denkbar gewesen, den MS nationale Ziele in Form einer Richtlinie zuzuweisen. Das hätte die Umsetzung den MS überlassen und wäre relativ schnell umsetzbar gewesen.²⁰⁵

²⁰⁰ Vgl. zu diesem Abschnitt Jay P. Wagner: a.a.O., S., 314f. Agnethe Dahl: a.a.O., S. 344 nennt Punkt 3 nicht.

²⁰¹ Vgl. *Agence Europe* v. 14.5.1992 und v. 15.5.1992.

²⁰² Damit meinte er offenbar ein Treffen der EU mit dem Golf-Kooperationsrat, bei dem die Steuer das wichtigste Thema war. Vgl. *Agence Europe* v. 16.5.1992. Jon Birger Skjærseth: a.a.O., S. 31 spricht von Gerüchten in Brüssel, daß die OPEC-Länder mit einem Abbruch der Öllieferungen gedroht hätten.

²⁰³ Vgl. *Europa-Archiv* 12/92, S. Z156f.

²⁰⁴ Vgl. *Agence Europe* v. 28.5.1992. Jon Birger Skjærseth: a.a.O., S. 30 erklärt die Zustimmung Ripa di Meanas zur Konditionierung der Steuer an Maßnahmen in anderen Staaten damit, daß dieser glaubte, dies würde die Ratifizierung der Verordnung sicherstellen und er könne mit ihr im Rücken nach Rio fahren.

²⁰⁵ Vgl. Haigh (1996): a.a.O., S. 164.

*Not surprisingly, given the Commission's traditional desire to expand EC competence, it chose the path of trying to develop a complete and ambitious package of measures to be agreed together. The most ambitious of these, namely the carbon energy tax, proved to be the most contentious, and delayed all the others.*²⁰⁶

Die Cohesion der EU-Position bietet daher ein ambivalentes Bild. Die Einigung auf die gemeinsame Erfüllung eines ambitionierten Stabilisierungsziels gelang schnell, und das Ziel wurde von keinem Akteur mehr in Frage gestellt. Allerdings war es ein politisches Ziel, das aufgrund seiner rechtlich nicht verbindlichen Natur zunächst keinerlei Konsequenzen erforderte. Dies ist bei der Kontroverse um die gemeinsame Klimastrategie anders. Die von der Kommission vorgeschlagene CO₂-Steuer hätte gravierende Konsequenzen gehabt. Trotzdem wären elf Staaten, unter der Voraussetzung von Ausnahmen und Kompromissen, schließlich doch zu einer Einigung bereit gewesen. Sie hätten also taktische Kohäsion erreicht. Da Großbritannien aber prinzipiell keine EU-weite Steuer zulassen wollte und sich prozeduraler Kohäsion durch ein Beharren auf Einstimmigkeit widersetzte, wurde kein Kompromiß möglich. Dieser horizontale Konflikt zwischen den MS schränkte die Actorness der EU ein. Dahinter kann auch ein vertikaler Konflikt gesehen werden, da Großbritannien keine Aufwertung der EU-Ebene durch die Steuer zulassen wollte, die von der Kommission angestrebt wurde. Es lagen in dieser Phase also sowohl horizontale als auch vertikale Konflikte vor, die die Actorness der EU einschränkten.

4.2.2 DER VERLAUF DER INTERNATIONALEN VERHANDLUNGEN BIS ZUR UNCED

Wir wenden uns jetzt, nach der Betrachtung der internen Ereignisse in der EU, dem eigentlichen Entstehungsprozeß der KRK zu. Dabei lassen sich verschiedene Phasen unterscheiden. Für uns ist einmal die Periode von 1988 bis 1990 wichtig, in der vor dem eigentlichen Verhandlungsbeginn erstmals Regierungen sehr stark in den Prozeß eingebunden waren. Die zweite Periode bilden dann die formellen intergouvernementalen Verhandlungen, die schließlich in die Annahme der KRK im Mai 1992 mündeten.²⁰⁷ Danach wird auch noch das Auftreten der EU auf der UNCED

²⁰⁶ Ebd.

²⁰⁷ Vgl. für die Phaseneinteilung bspw. Daniel Bodansky: „The History and Legal Structure of the Global Climate Change Regime“, in: Detlef Sprinz / Urs Luterbacher: *International Relations and Global Climate Change* (PIK Report; 21), 2. überarbeitete und aktualisierte Aufl., Potsdam 1996, S. 11-32, hier:

in Rio de Janeiro behandelt, da dort die KRK offiziell unterzeichnet wurde und der Klimawandel ein Diskussionsthema war.

4.2.2.1 *Entwicklungen vor dem Start der Verhandlungen*²⁰⁸

Während das Problem des Klimawandels bis Ende der achtziger Jahre weitestgehend von Naturwissenschaftlern diskutiert worden war, intensivierten sich 1989 die politischen Diskussionen um den Klimawandel.²⁰⁹ Zu den wichtigen Vorbereitungen der Verhandlungen gehörte eine Konferenz von 24 Ländern zum Klimawandel- und Ozonproblem, die am 11. März 1989 in Den Haag stattfand. Organisiert wurde sie von Frankreich, den Niederlanden und Norwegen. Diese luden aber nur die Hälfte der EU-MS ein, was Diskussionen im Umweltministerrat zur Folge hatte, da einige Länder die Kompetenz der Gemeinschaft berührt sahen. Belgien protestierte offiziell gegen seine Nichteinladung und verwies darauf, daß die EEA Regelungen enthalte, die die MS dazu verpflichte, alles zu unterlassen, was ein gemeinsames Auftreten gefährde. Der belgische Premier äußerte in einem Kommuniqué die Furcht, daß die Wahrnehmung der Gemeinschaft als schwach und zerstritten weiter gefördert werde.²¹⁰

Die Niederlande wiesen als einer der Gastgeber darauf hin, daß die Gemeinschaftskompetenzen nicht ausschließlich seien und man eine Überrepräsentation Europas bei der Konferenz habe vermeiden wollen. Außerdem habe man den Kommissionspräsidenten Jacques Delors eingeladen.²¹¹ Schließlich einigte man sich darauf, daß die Ziele der Konferenz durch die EU unterstützt würden, aber die teilnehmenden MS keine Verpflichtungen eingehen dürften, da diese in die Kompetenzen der Gemeinschaft fielen.²¹² Steinar Andresen vermutet hinter der selektiven Einladung zu der Konferenz eine Absicht, da es so möglich wurde, eine radikalere Abschlußerklärung zu verabschieden. Aus denselben Erwägungen seien auch Skeptiker wie die USA, die UdSSR und China nicht zu der Konferenz geladen

S. 12 [zitiert als: Bodansky (1996)], Download möglich unter: http://www.pik-potsdam.de/reports/pr.21/pr21_1.htm (31.5.2000). Auf der beiliegenden CD-Rom enthalten als: „PIK-Report 21.pdf“. Vgl. auch Helmut Breitmeier: a.a.O., S. 186.

²⁰⁸ Sehr detailliert wird diese Phase von Daniel Bodansky: „The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary“, in: *Yale Journal of International Law*, 18 (1993), S. 451-558 [zitiert als: Bodansky (1993)], hier: S. 458-471 und Georg Børsting / Gunnar Fermann: a.a.O., S. 57-61 beschrieben.

²⁰⁹ Vgl. Bodansky (1993): a.a.O, S. 466. Vgl. dazu auch Kapitel 1.

²¹⁰ Vgl. *Agence Europe* v. 24.2.1989 und v. 25.2.1989.

²¹¹ Vgl. *Agence Europe* v. 1.3.1989.

worden.²¹³ Die Teilnehmer der Konferenz, darunter fünf MS²¹⁴, verabschiedeten schließlich eine Deklaration, die eine stärkere Beteiligung der UN am Schutz der Atmosphäre verlangte.²¹⁵ Dazu solle eine „new institutional authority“ entwickelt werden, die sogar nicht-einstimmige Entscheidungen treffen könne, was „...in effect, a partial renunciation of sovereignty“ bedeute.²¹⁶

Ende 1989 fand dann in Noordwijk eine Konferenz allein zum THE statt. Es war das erste hochrangig besetzte und repräsentative internationale politische Treffen zu diesem Thema.²¹⁷ Daran nahmen 67 Länder und die EU-Kommission teil.²¹⁸ Die meisten Teilnehmer dieser Konferenz hätten in der abschließenden Erklärung einem datierten Stabilisierungsziel für CO₂-Emissionen zugestimmt. Die USA, Japan, die UdSSR, China, Indien und Mexiko verweigerten sich dem jedoch, weshalb die Erklärung abgeschwächt werden mußte.²¹⁹ Auf dieser Konferenz bildete sich erstmals öffentlich der Konflikt um TATs innerhalb der Staaten des „Nordens“ heraus, bei dem sich Staatengruppen, angeführt von den USA und der EU, gegenüberstanden. In der Folge setzte sich die EU ihr eigenes Stabilisierungsziel, während die USA unter Verweis auf weiterhin bestehende wissenschaftliche Unsicherheit ein solches verweigerte.²²⁰

Zu dieser Zeit war die Kommission nicht nur intern sehr aktiv, sondern durch ihren Umweltkommissar Ripa di Meana auch an den vorbereitenden Konferenzen beteiligt. Di Meana übte dabei heftige Kritik an der Position der USA und unterstützte öffentlich einen Ansatz mit konkreten Zielvorgaben. Damit erregte er große Aufmerksamkeit in den Medien. In dieser Phase war die Generaldirektion (GD) XI für Umwelt der externe Akteur der EU.²²¹ Allerdings zeigte sich sehr bald, daß GD XI nicht von allen anderen GD in der Kommission und auch nicht von allen MS in dieser Position unterstützt

²¹² Vgl. *Agence Europe* v. 4.3.1989.

²¹³ Vgl. Steinar Andresen: a.a.O., S. 14f.

²¹⁴ Großbritannien als sechster geladener EU-Staat war der Einladung nicht gefolgt.

²¹⁵ Vgl. *Agence Europe* v. 13./14.3.1989. Dort auch für weitere Details.

²¹⁶ Beide Zitate Bodansky (1993): a.a.O., S. 466. Dort auch in FN 93 der Hinweis, daß der französische Präsident Mitterand selbst auf diesen notwendigen Souveränitätsverzicht hinwies.

²¹⁷ Vgl. Steinar Andresen: a.a.O., S. 15.

²¹⁸ Vgl. Georg Børsting / Gunnar Fermann: a.a.O., S. 59.

²¹⁹ Vgl. *Agence Europe* v. 6./7. 11. 1989, v. 8.11.1989 und v. 9.11.1989. Helmut Breitmeier: a.a.O., S. 190 nennt auch Großbritannien als Gegner einer konkreten Formulierung.

²²⁰ Vgl. Steinar Andresen: a.a.O., S. 15. Vgl. speziell zum Konflikt zwischen den USA und der EU in der Ausarbeitung der Deklaration Bodansky (1994): a.a.O., S. 56, EN 25 (S. 72).

²²¹ Vgl. Steinar Andresen: a.a.O., S. 16.

wurde. Dies mag einer der Gründe gewesen sein, warum der Präsidentschaft und nicht der Kommission die folgenden Verhandlungen anvertraut wurden.²²²

Eine Konferenz in Washington Anfang 1990 zu wissenschaftlichen und ökonomischen Aspekten des globalen Klimawandels brachte für die EU ähnliche Probleme mit sich wie die Konferenz in Den Haag. Auch zu dieser Konferenz wurden wieder nicht alle MS eingeladen, allerdings sowohl die Kommission als auch die Präsidentschaft. Ein Umweltministerrat hielt fest, daß in Ermangelung eines gemeinsamen Standpunktes dort keine Position für die EU bezogen werden dürfe.²²³ Die Konflikte zwischen den USA und der EU setzten sich hier fort. Während sich der US-Präsident George Bush gegen extremistische Aktionen ohne wissenschaftliche Sicherheit aussprach, betonte Ripa di Meana die Notwendigkeit rascher Maßnahmen auf internationaler Ebene. Dem schlossen sich auch die anwesenden Umweltminister der EU-Staaten an und äußerten ihre Ablehnung der Position der USA.²²⁴

Zu einer Art von Generalprobe für die eigentlichen Klimaverhandlungen²²⁵ wurde die zweite Weltklimakonferenz vom 29. Oktober bis 10. November 1990 in Genf, die von WMO und UNEP organisiert wurde.²²⁶ Wie wir bereits gesehen haben, einigte sich die EU kurz vor dieser Konferenz auf ihr Stabilisierungsziel. Ripa di Meana erhob daher öffentlich den Anspruch auf eine Führungsrolle der EU.²²⁷ Die Abschlußdeklaration der Konferenz würdigte zwar das ambitionierte Ziel der EU, empfahl jedoch nicht für alle dessen Annahme. Dies muß als ein Erfolg der USA in Zusammenarbeit mit der UdSSR und Saudi-Arabien gesehen werden.²²⁸ Statt dessen wurde empfohlen, daß die Industrieländer sich selbst Ziele setzen oder nationale Programme entwickeln sollten. Bei dieser Konferenz waren erstmals die Entwicklungsländer stark involviert. Sie bestanden auf einer Beachtung des Zusammenhangs zwischen Umwelt und Entwicklung, ein Thema, das im weiteren eine wichtige Rolle in den Verhandlungen spielen sollte. Allerdings zeigten sich auch bereits Spaltungen zwischen den unterschiedlichen Interessen der Entwicklungsländer. Das waren einerseits die ölproduzierenden Staaten, die die Verhandlungen zu verzögern suchten, und

²²² Vgl. Stig Schjøset: a.a.O., S. 75.

²²³ Vgl. *Agence Europe* v. 1.3.1990 und v. 19./20.3.1990.

²²⁴ Vgl. *Agence Europe* v. 18.4.1990, v. 19.4.1990 und v. 20.4.1990.

²²⁵ Vgl. Bodansky (1993): a.a.O., S. 469.

²²⁶ Vgl. Georg Børsting / Gunnar Fermann: a.a.O., S.60.

²²⁷ Vgl. Haigh 1992, 247.

²²⁸ Vgl. dazu Helmut Breitmeier: a.a.O., S. 196.

andererseits die Staaten der AOSIS (Association of Small Island States)-Gruppe. Bei letzterer handelt es sich um einen Zusammenschluß von 37 Ländern, die stark von einem Anstieg des Meeresspiegels betroffen wären und daher für ein wirksames Klimaregime eintreten.²²⁹

4.2.2.2 *Der INC-Prozeß*²³⁰

Nachdem das IPCC 1990 seinen ersten Bericht zum Klimaproblem vorgelegt hatte, war die wissenschaftliche Basis geschaffen, die eine globale Behandlung des Themas rechtfertigte. Die GV der UN gründete daher im Dezember desselben Jahres mit der Resolution 45/212 das INC.²³¹ Damit konnten formelle Verhandlungen beginnen²³², was eine Entscheidung über die Beteiligungform der EU notwendig werden ließ. Im Gegensatz zu den Verhandlungen im Ozon-Regime wurde nicht der Kommission, sondern der EU-Präsidentschaft die Vertretung der EU übertragen. Allerdings konnten sich die MS nicht auf ein formelles Verhandlungsmandat einigen, daher sollten die EU-Positionen auf Ratsbeschlüssen basieren. Den MS wurde erlaubt, nach Erklärungen der Präsidentschaft ihre eigenen Positionen darzulegen.²³³ Zudem wurde beschlossen, daß die EU für ein rechtzeitiges Ende der Verhandlungen vor der Konferenz in Rio eintreten würde.²³⁴ Da die UN den Rahmen für die Verhandlungen bildeten, wurden die Vertreter der EU formal als Beobachter eingestuft.²³⁵

Das erste Treffen des INC fand im Februar 1991 in Chantilly, USA statt. Hier wurden vor allem Beschlüsse gefaßt, die die formale Arbeit des INC regeln sollten, und zwei Arbeitsgruppen gegründet. Zwar hatte Großbritannien – in seiner Eigenschaft als

²²⁹ Vgl. Bodansky (1993): a.a.O., S. 469-471. Für die Bedenken der Entwicklungsländer speziell S. 470f, FN 125. Laut *Agence Europe* v. 9.11.1990 unterzeichneten 128 Länder die Abschlußdeklaration der Konferenz.

²³⁰ Als maßgebend zu diesen Verhandlungen müssen die Veröffentlichungen von Daniel Bodansky gelten. Er war an INC 3 und 4 als Beobachter beteiligt und arbeitete im ersten Halbjahr 1992 als Berater für das INC-Sekretariat. Vgl. Bodansky (1993): a.a.O., Bodansky (1994): a.a.O. und Bodansky (1996): a.a.O. Neben diesen Werken findet sich auch bei R. A. Reinstein: a.a.O. ein detaillierter Bericht zu den INC-Sitzungen. Reinstein war Chefunterhändler der USA bei den Verhandlungen.

²³¹ Vgl. dazu Matthew Paterson: „The Convention on Climate Change Agreed at the Rio Conference“, in: *Environmental Politics*, 1 (1992) 4, S. 267-273, hier: S. 268 und Sjöstedt (1998): a.a.O., S. 234. Dort auch generell zur wichtigen Rolle (natur-) wissenschaftlichen Wissens in der Entstehung des Klimaregimes: ebd. S. 232f und 249f. Dazu auch Steinar Andresen: a.a.O., S. 49ff.

²³² Vgl. Bodansky (1993): a.a.O., S. 471-474 für die Auseinandersetzungen um die Form der Verhandlungen.

²³³ Vgl. Stig Schjøset: a.a.O., S. 32.

²³⁴ Vgl. *Agence Europe* v. 6.12.1989.

²³⁵ Vgl. Wolfgang Durner: a.a.O., S. 377.

Koordinator einer Arbeitsgruppe des IPCC zu rechtlichen Maßnahmen²³⁶ – zu Anfang der Sitzung einen ersten Entwurf einer Konvention in Umlauf gebracht, doch waren viele Delegationen noch nicht bereit, bereits in der Sache zu verhandeln.²³⁷ U.a. warf die EU den USA auf diesem Treffen deshalb eine Blockade der Verhandlungen vor.²³⁸ Ein weiterer Konflikt zwischen der EU und den USA entstand wegen der Aufteilung der Zuständigkeiten der Arbeitsgruppen. Dahinter stand die Frage um den Umgang mit TATs. Die EU wollte zu den Quellen und Senken von CO₂ jeweils eigene Arbeitsgruppen einrichten, da sie zu konkreten Verpflichtungen für den Energie- und Forstsektor kommen wollte. Die USA wehrten sich gegen diesen Ansatz, weil sie viel allgemeinere Verpflichtungen bevorzugte und daher Quellen und Senken umfassend behandeln wollte²³⁹. Der Kompromiß sah schließlich eine Arbeitsgruppe vor, die Quellen und Senken gemeinsam mit konkreten Verpflichtungen bearbeiten würde.²⁴⁰

INC 2 fand im Juni 1991 in Genf statt. Die Hauptkontroverse bildete hier ein Vorschlag Japans für einen „pledge and review“-Ansatz. Dieser sollte an die Stelle von TATs treten und bedeutete, daß Staaten unilaterale Versprechen (pledge) für Reduktionen abgeben, die öffentlich von einem internationalen Team überprüft werden (review)²⁴¹. Zu diesem Vorschlag konnte die EU keine gemeinsame Position finden, da Frankreich und Großbritannien ähnliche Vorschläge unterbreiteten, während die Mehrheit der MS sich gegen eine Abkehr von fixierten Verpflichtungen wandte.²⁴² Das „pledge and review“-Konzept spielte auch bei der dritten Sitzung des INC im September 1991 in Nairobi eine wichtige Rolle. Die Gegner dieses Ansatzes, unter denen die EU erneut hervorzuheben ist²⁴³, erreichten, daß das Konzept nur als ein zusätzliches Instrument zu

²³⁶ Vgl. Bodansky (1994): a.a.O., S. 62, EN 32 (S. 73) weist darauf hin, daß Großbritannien damit für das noch nicht gegründete Sekretariat des INC einsprang.

²³⁷ Vgl. Bodansky (1994): a.a.O., S. 61f.

²³⁸ Vgl. *Agence Europe* v. 18./19.2.1991.

²³⁹ Dies wird als „comprehensive approach“ bezeichnet. Damit ist gemeint, daß nicht nur die Emissionen eines Landes berücksichtigt werden, sondern auch, was dieses Land durch Aufforstung u. ä. Maßnahmen zur Schaffung von „Senken“ beiträgt, die THG aus der Atmosphäre absorbieren. Für die Erklärung vgl. Helmut Breitmeier: a.a.O., S. 198.

²⁴⁰ Vgl. Bodansky (1994): a.a.O., S. 63. R. A. Reinstein: a.a.O., S. 85 weist darauf hin, daß zwei Arbeitsgruppen selbst unter den OECD Staaten keine Mehrheit fanden.

²⁴¹ Wegen der Unbestimmtheit der Versprechen bezeichneten NGOs dies auch als den „hedge and retreat“-Ansatz. Vgl. Bodansky (1994): a.a.O., S. 65.

²⁴² Vgl. ebd., S. 64f. Eine ganz andere Lesart findet sich bei R. A. Reinstein: a.a.O., S. 86. Dieser berichtet, die Niederlande hätten als damalige EU-Präsidentschaft den Antrag zusammen mit Japan eingebracht.

²⁴³ Hierbei sprachen die Niederlande in einer Intervention „on behalf of the European Community and its Member States“. Vgl. Chandrashekar Dasgupta: „The Climate Change Negotiations“, in: a.a.O., S. 129-148, hier: S. 137, EN 20 (S. 147).

konkreten Verpflichtungen gesehen werden sollte.²⁴⁴ Während der vierten INC-Sitzung im Dezember 1991 in Genf bekam die EU wegen ihrer Luxemburger Beschlüsse von 1990 Probleme. Kanada kritisierte die gemeinsame Stabilisierung innerhalb der EU, da den Kohäsionsländern darin weitere Erhöhungen ihrer Emissionen erlaubt werden sollten.²⁴⁵ Die EU bestand jedoch darauf, daß ihr internes Burden Sharing international anerkannt werde, da sie sonst die KRK nicht unterzeichnen könne.²⁴⁶

Die fünfte INC-Sitzung verlief nicht wie geplant. Eigentlich war nur an eine einzige Sitzung gedacht gewesen. Da jedoch eine Einigung nicht erreichbar schien, mußte eine Wiederaufnahme der Sitzung wenige Monate später stattfinden. Der erste Teil von INC 5 fand im Februar in New York statt. Hier begannen letztendlich intensive Verhandlungen in der Sache. Allerdings kam es nur zu geringen Fortschritten, da alle Verhandlungsteilnehmer offenbar hofften, die Gegenseite würde wegen des hohen Zeitdrucks nachgeben. Die Gruppe der 77 (G-77) plus China und die OECD-Staaten standen sich zu diesem Zeitpunkt in wichtigen Fragen gegenüber. Die Industrieländer brachten schließlich einen Kompromißtext ein, der aber noch viele offene Fragen („eingeklammertes Text“) enthielt²⁴⁷. Zudem äußerten die G-77 plus China viele Änderungswünsche. Dies ließ eine Einigung bei der Wiederaufnahme der Sitzung im April und Mai 1992 als sehr schwierig erscheinen. Daher wurden wichtige Delegationen Mitte April zu einem Treffen in Paris geladen. Die OECD-Länder versuchten vorher, sich auf eine gemeinsame Position zu verständigen, was jedoch weiterhin am Widerstand der USA scheiterte. So wurde schließlich der Vorsitzende des INC beauftragt, für die Schlußsitzung einen Kompromißtext zu formulieren. Der Vorsitzende stimmte dem Auftrag zu, wollte aber keinen Vorschlag zu TATs unterbreiten.²⁴⁸

Daher wurde auf höchster Ebene versucht, in dieser Frage zu einer Übereinstimmung zu kommen. So sprachen US-Präsident George Bush und der Präsident der EU-Kommission Jacques Delors bei einem Treffen über diese Frage.²⁴⁹ Die USA sah in der EU ihren Hauptgegner in der Frage bindender Verpflichtungen und übte daher u.a.

²⁴⁴ Vgl. Bodansky (1994): a.a.O., S. 65f.

²⁴⁵ Vgl. Richard Macrory / Martin Hession: a.a.O., S. 143, FN 15.

²⁴⁶ Vgl. Farhana Yamin: a.a.O., S. 10, FN 23.

²⁴⁷ Dasgupta weist darauf hin, daß Portugal im Namen der EU dies sehr bedauerte. Vgl. Chandrashekar Dasgupta: a.a.O., S. 137.

²⁴⁸ Vgl. Bodansky (1994): a.a.O., S. 67-69.

²⁴⁹ Bo Kjellen erklärt die EU-Regierungen und Washington zu den zentralen Akteuren dieser Phase. Vgl. Bo Kjellen, „A Personal Assessment“, in: Irving M. Mintzer / J. Amber Leonard (Hg.): a.a.O., S. 149-174, hier: S. 163.

Druck auf den deutschen Bundeskanzler Helmut Kohl aus, die Forderung der EU für ein Stabilisierungsziel fallen zu lassen. Im Gegenzug wurde angeboten, daß US-Präsident Bush die Konferenz in Rio besuchen und sie damit politisch aufwerten würde.²⁵⁰ Zwar waren die MS in dieser Phase stark bilateral aktiv, aber

*The member-states and the Community were intertwined in such a way that the EC could be seen as a unitary actor using multilateral diplomatic channels to convince the USA to change its position.*²⁵¹

Folgt man Alberta Sbragia, so spiegelte sich dieses einheitliche Auftreten der MS in der Wahrnehmung der USA, für die waren es „...the EC/Germans/Dutch/British who were lobbying rather than the member-states acting unilaterally.“²⁵² Eine andere Sichtweise betont jedoch die heftigen Auseinandersetzungen zwischen den MS in dieser Phase. Dabei ging es darum, ob zugunsten einer Einbindung der USA eine schwächere Formulierung als das eigene Stabilisierungsziel akzeptiert werden sollte. Schließlich war es der britische Umweltminister Michael Howard, der bei einem Besuch in den USA die Formulierung aushandelte, die später als Art. 4(2) das Ziel der KRK enthalten sollte. Dies war eine Stabilisierung der THG-Emissionen im Jahr 2000 auf dem Niveau von 1990, jedoch ist dieses Ziel nicht rechtlich verpflichtend. Angeblich wurde Howard zu diesem Alleingang von Kollegen aus anderen MS ermutigt.

*Whether this can be regarded as an EC contribution to the framing of the Convention is a matter of opinion. Formally it was not since no formal Council decisions were taken on the subject, but without the machinery provided by the EC for discussion between ministers it may not have happened.*²⁵³

Es waren also die bilateralen Verhandlungen, die einen Kompromiß ermöglichten. Steinar Andresen sieht einen Grund dafür in einer größeren Nähe der Positionen von Großbritannien und den USA, als dies bei anderem EU-Staaten der Fall gewesen wäre.²⁵⁴ Wie zufrieden die USA mit dem Ergebnis waren, zeigt sich daran, daß sie als

²⁵⁰ Vgl. Alberta M. Sbragia: a.a.O., S. 298f.

²⁵¹ Ebd.

²⁵² Ebd.

²⁵³ Haigh (1996): a.a.O., S. 182f. Vgl. ebd. für den Abschnitt darüber.

²⁵⁴ Vgl. Steinar Andresen: a.a.O., S. 19, FN 39.

erster Staat die KRK ratifizierten.²⁵⁵ Daß die EU sich mit ihrer Position nicht durchsetzen konnte, machen NGO-Beobachter an der Aufgabe der gemeinsamen Position zu bindenden Verpflichtungen durch Großbritannien fest.²⁵⁶ Die Wiederaufnahme der Sitzung am 30. April konnte sich dann auf einen Text für die Konvention einigen, so daß die KRK am 9. Mai durch Akklamation angenommen werden konnte.²⁵⁷

Das Stabilisierungsziel der EU war für die INC-Verhandlungen bedeutsam. Es gab ihnen ein mögliches Ziel vor und wies auch anderen Industrieländern einen Kurs im Kampf gegen den Klimawandel:

*The EU's response contrasts with the lukewarm or openly hostile position of the US and many other non-EU OECD countries to the issue of early action and binding targets on climate change. Accordingly in the INC negotiations the EC is widely credited as having played a leadership role in ensuring the adoption of a convention with a soft stabilisation target for all industrialised countries.*²⁵⁸

Allerdings entsprach das Ziel nur dem kleinsten gemeinsamen Nenner innerhalb der EU und ermöglichte auch keine wirklich einheitliche Verhandlungsposition. So bestanden beispielsweise die Kohäsionsländer während der Verhandlungen darauf, daß sie keine Stabilisierung erreichen müßten. In der Endphase der Verhandlungen, als es um die Einbindung der USA ging, wurde der Kompromiß sogar in Frage gestellt. Dabei ließ sich eine Rückkehr der MS auf ihre früheren nationalen Positionen feststellen.²⁵⁹

4.2.2.3 Die Rolle der EU bei der Konferenz in Rio

Im vorangegangenen Kapitel haben wir bereits festgestellt, daß die EU im Rahmen der UN und von ihr ausgerichteter Konferenzen nur einen Beobachterstatus hat. Dies war bei der Konferenz in Rio anders. Aufgrund eines Vorschlags der vierten Sitzung des

²⁵⁵ Vgl. ebd., S. 20. Andresen weist auch darauf hin, daß der US-Kongreß gewöhnlich eher zu einer Verzögerung von Ratifizierungen neigt.

²⁵⁶ Vgl. Atiq Rahman / Annie Roncerel: „A View from the Ground Up“, in: Irving M. Mintzer / J. Amber Leonard (Hg.): a.a.O., S. 239-273, hier S. 258.

²⁵⁷ Vgl. Bodansky (1994): a.a.O., S. 69f und *Agence Europe* v. 11./12.5.1992.

²⁵⁸ Farhana Yamin: a.a.O., S. 3. Vgl. für die Bedeutung des Ziels ähnlich Alberta M. Sbragia: a.a.O., S. 298 und Haigh (1996): a.a.O., S. 162.

²⁵⁹ Vgl. Stig Schjøset: a.a.O., S. 63f. Eine Erklärung für die Abkehr einiger MS vom Stabilisierungsziel findet sich bei Schumer (1996a): a.a.O., S. 40. Sie stellt in der Haltung zum Klimawandel Anfang

PrepComs entschied die GV der UN am 13. April 1992, der EU den Status eines vollwertigen Teilnehmers einzuräumen. Dies umfaßte sowohl das Recht der Vertretung in Ausschüssen und Arbeitsgruppen, Rede- und Antwortrecht als auch das Recht, Anträge einzubringen. Allerdings wurde der EU nicht erlaubt, abzustimmen und Anträge zur Geschäftsordnung zu stellen. Der Berichterstatter des PrepComs legte in seinem Statement zwar Wert darauf, daß die Entscheidung für den besonderen Status der EU keinen Präzedenzfall für zukünftige Gelegenheiten darstelle; dies darf aber bezweifelt werden.²⁶⁰

The outcome was the result of what a DG [GD, TBL] XI official describes as a ‚huge battle‘ with Member States arising from the possible implication for the EC’s status at the UN.²⁶¹

Schon vor der Konferenz unterstrich ein Vorbereitungstreffen von EU-Kommissionspräsident Jacques Delors mit dem UNCED-Generalsekretär Maurice Strong die Bedeutung der EU. Strong glaubte bereits kurz vor dem Beschluß der GV, daß der Status der EU für UNCED aufgewertet würde, da die EU eine wichtige Rolle in der Vorbereitung der Konferenz gespielt habe²⁶² und dabei mehr gewesen sei, als die „Summe ihrer Teile“.²⁶³ Die Durchsetzung der Sonderregelung verlief dann aber nicht so glatt wie erwartet. Hiervon war insbesondere die Rolle von Jacques Delors betroffen. Der Kommissionspräsident wollte wie ein Staatsoberhaupt behandelt werden, dies

1991/92 eine neue Dominanz wirtschaftlicher Faktoren fest. Dies kann auf die wirtschaftliche Rezession zu dieser Zeit zurückgeführt werden.

²⁶⁰ Vgl. L. J. Brinkhorst: a.a.O., S. 612. Ähnlich die Darstellung bei Schumer (1996a): a.a.O., S. 38, die aber in wenigen Details abweicht. Da es sich bei Brinkhorst um den Generaldirektor der GD XI während UNCED handelte, wird hier seiner Darstellung gefolgt.

²⁶¹ John Vogler: a.a.O., S. 34f. Vogler beschreibt ähnliche Probleme in der Aushandlung des Status der EU für die UN General Assembly Special Session (UNGASS) 1997, die eine Bilanz fünf Jahre nach Rio zog. Vgl. ebd. S. 35.

²⁶² Vgl. zur Beteiligung der EU an der Konferenzvorbereitung Nick Robins: „The EC and the Earth Summit“, in: *EIU European Trends*, (1992)2, S. 75-82, hier S. 77-80. Den allgemeinen Ablauf schildert Pamela Chasek: „The Story of the UNCED Process“, in: Bertram I. Spector / Gunnar Sjöstedt / I. William Zartman (Hg.): *Negotiating International Regimes: Lessons Learned from the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, London 1994, S. 45-61, hier: S. 47-58.

²⁶³ Vgl. dazu *Agence Europe* v. 17.1.1992 und v. 3.4.1992. Zum Treffen Delors – Strong auch *Europa-Archiv* 4/92, S. Z49.

wurde jedoch u.a. auch von einigen MS abgelehnt.²⁶⁴ Zudem durfte er keine Rede halten.²⁶⁵

In Rio waren neben den Delegationen der MS knapp zwanzig Vertreter der Kommission anwesend. Auf Kommissarebene übernahm, nach dem Rückzug di Meanas, der Kommissar für Entwicklungsfragen, Matutes, die Vertretung.²⁶⁶ Die Aufgabenverteilung war vom Rat folgendermaßen geregelt worden: Für Fälle von Gemeinschaftskompetenz war die Kommission zuständig; in Fällen gemischter Kompetenz würde die Präsidentschaft die Position der EU vertreten, falls kein spezieller Auftrag an die Kommission erteilt würde. Vor jedem Tagesordnungspunkt würde die EU das UNCED-Sekretariat darüber informieren, wer für die EU sprechen würde.²⁶⁷

Die für einige Staaten der EU wenig zufriedenstellenden Formulierungen zu TATs in der KRK führte dazu, daß Kommissionspräsident Delors auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs das fehlende Stabilisierungsziel für CO₂-Emissionen bedauerte. Einige europäische Länder versuchten daher, eine Erklärung mit dem Stabilisierungsziel für das Jahr 2000 zu formulieren, die gleichzeitig mit der Unterzeichnung der KRK durch 153 Staaten und die EU publiziert werden sollte. Von seiten der EU waren die Niederlande und Deutschland an diesen Plänen beteiligt. Eine gemeinsame Erklärung kam aber u.a deswegen nicht zustande, weil die USA erheblichen politischen Druck ausübten.²⁶⁸ Der Ministerpräsident von Spanien gab dennoch für die EU eine Erklärung ab.²⁶⁹ Diese wurde von den USA kritisiert: Sie sei „politisch korrekt“, jedoch völkerrechtlich nicht bindend. Zudem fehle es den Unterzeichnerländern an der Substanz, die Selbstverpflichtung auch einzuhalten.²⁷⁰

Diese Kritik brachte jedoch keine Abhilfe für die weitgehende Isolation der USA in dieser Frage, die durch die öffentliche Selbstverpflichtung der anderen Industrieländer noch einmal deutlich gemacht wurde.²⁷¹

²⁶⁴ Vgl. dazu Joseph Jupille / James A. Caporaso: a.a.O., S. 222-224 und 226.

²⁶⁵ Mehr noch: „...in what may be a significant indicator of actor capability, he was forced to hitch a ride home in Mitterand's presidential Concorde.“ Charlotte Bretherton / John Vogler: a.a.O., S. 105, EN 26 (S. 269).

²⁶⁶ Vgl. Joseph Jupille / James A. Caporaso: a.a.O., S. 223.

²⁶⁷ Vgl. dazu L. J. Brinkhorst: a.a.O., S. 613.

²⁶⁸ Vgl. Helmut Breitmeier: a.a.O., S. 207.

²⁶⁹ Vgl. Jay P. Wagner: a.a.O., S. 316.

²⁷⁰ Vgl. Oberthür (1992): a.a.O., S. 599.

²⁷¹ Ebd.

Allerdings muß die Kritik der USA als ein wichtiger Hinweis auf die fehlende Klimastrategie der EU gesehen werden. Die Unfähigkeit, sich auf eine gemeinsame Steuer zu einigen, hatte ihre Glaubwürdigkeit während der Konferenz geschwächt und unterstützte damit die von den USA vertretene Position zu TATs.²⁷²

4.2.3 BEWERTUNG NACH DEN KRITERIEN

Wir haben gesehen, daß die EU schon vor dem Beginn offizieller Verhandlungen zu internationalen Konferenzen eingeladen wurde. Bei diesen Konferenzen diente ihre Einladung sogar als Entschuldigung dafür, daß nicht alle MS eingeladen waren. Wir können in dieser Phase also de facto-Recognition feststellen, da die EU offenbar als Akteur in der Klimapolitik akzeptiert war. In den INC-Verhandlungen hatte die EU dann wegen der besonderen Regelungen im UN-System nur Beobachterstatus und die Präsidentschaft übernahm ihre Vertretung. Zwar trat die EU bis in die Endphase der Verhandlungen mit einer geschlossenen Position auf. Die bilateralen Verhandlungen der MS gegen Ende zeigen jedoch, daß in wirklich wichtigen Fragen nicht der Kontakt zur EU gesucht wurde, sondern diese umgangen wurde. Recognition ist hier also nur eingeschränkt gegeben. Für den Erdgipfel erreichte die EU eine Aufwertung ihres Status', der als de jure-Recognition gewertet werden kann. Allerdings wurde ihr dieser neue Status nur für diese eine Gelegenheit verliehen, und ihr Vertreter Jacques Delors erhielt keine einem Staatschef entsprechende Behandlung. Trotz der Einschränkungen, die de jure bestanden, kann man in dieser Zeitperiode aber von einer de facto-Recognition des Akteurs EU sprechen.

Die Authority der EU wird durch ihre rechtliche Zuständigkeit bestimmt. Aufgrund der gemischten Kompetenzen in der Klimapolitik ist diese jedoch weder für die Akteure innerhalb der EU noch für Dritte deutlich zuzuordnen. In der Vorbereitungsphase war Ripa di Meana sehr aktiv. Hier hätten Dritte eine Zuständigkeit der EU annehmen können. Der Umweltkommissar handelte jedoch ohne klares Mandat, und es kann daher nicht von Authority gesprochen werden. Durch die Beauftragung der EU-Ratspräsidentschaft mit den formalen Verhandlungen wurde die Authority für Dritte nicht deutlicher, da auch die MS Positionen beziehen durften und dies auch häufig taten. Dies war auch während UNCED der Fall. Zudem verweigerten die MS mit der CO₂-

²⁷² Vgl. Steinar Andresen: a.a.O., S. 19.

/Energiesteuer eine Maßnahme, die die Kompetenz der EU und damit ihre Authority ganz erheblich ausgeweitet hätte.

Durch die gewählte Form der Vertretung der EU war auch deren Autonomy eingeschränkt. Hatte der Akteur EU in Gestalt Ripa di Meana auf den vorbereitenden Konferenzen noch eine gewisse Unabhängigkeit seiner Positionen von den MS gezeigt, so war dies in den INC-Verhandlungen nicht mehr der Fall. Dies mag dadurch erklärbar sein, daß die Verhandlungen einen ernstzunehmenderen Charakter gewannen, nachdem eine gemeinsame Position gefunden war. Die MS stellten daher ihre Kontrolle über den Prozeß sicher, indem sie die Verhandlungen zusammen mit der Präsidentschaft führten. Institutionelle Unterscheidbarkeit des Akteurs EU war dadurch nicht gegeben. Wenn die Staaten zu Anfang auch eine gemeinsame Position vertraten, so zeigte sich gegen Ende doch eine Betonung nationaler Positionen. Es kann daher auch nicht von einer Unabhängigkeit des Akteurs gesprochen werden. Die Situation in Rio war ähnlich. Zwar war die EU durch eine eigene Delegation und sogar den Kommissionspräsidenten präsent. Dies erhöhte die institutionelle Unterscheidbarkeit. Es waren aber wiederum die MS, die die Verhandlungen dominierten und keine Unabhängigkeit zuließen.

Dies war auch deswegen möglich, weil die EU keine Cohesion in ihrer Position erreicht hatte. Zwar einigte sich die EU sehr früh auf ihr Stabilisierungsziel, aber da es nicht mit konkreten Verpflichtungen verbunden war, konnte es folgenlos vertreten werden. Wie wir gesehen haben, wurde die Cohesion ein Problem, sobald die Beschlüsse substantiell wurden. Der Ablauf der Verhandlungen zeigt die Bedeutung dieses Kriteriums für den Akteur. Mit dem als ambitioniert wahrgenommenen Stabilisierungsziel wurde der EU eine Führungsrolle zugesprochen. Ohne dieses Ziel hätten die USA wohl gar keine Erwähnung eines Stabilisierungsziels in der KRK zugelassen. Allerdings geriet die EU mit ihrer Position im Vorfeld des Erdgipfels in die Defensive, da es ihr nicht gelang, ihr Ziel mit einer kohärenten Klimastrategie zu unterfüttern. Die horizontalen Konflikte zwischen den MS führten zur Aufgabe der gemeinsamen Position. Für das Kriterium Cohesion nimmt die Actorness der EU im Zeitabschnitt daher ab.

In der Bewertung dieser Periode muß die Dominanz der MS betont werden. Zwar gelang es der EU, ihre Actorness durch ihr Stabilisierungsziel auszubauen, dies mußte später jedoch relativiert werden. Ihre Authority ist generell durch die unklare Rechtslage eingeschränkt, und die MS räumten ihr keine Autonomie ein. Cohesion ließ sich unter

ihren Mitgliedern nur herstellen, als damit keine konkreten Verpflichtungen verbunden waren. Bei den wichtigen Entscheidungen dieser Phase war die EU daher als Akteur nicht wirklich präsent.

4.3 Von Rio bis zur ersten VSK in Berlin

Verglichen mit der vorangegangenen Phase war die Zeit bis zur ersten Konferenz der Vertragsparteien 1995 ereignisarm. Innerhalb der EU wurden keine neuen Initiativen ergriffen.²⁷³ Das lag daran, daß die EU weitestgehend mit anderen Ereignissen beschäftigt war. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit, die Debatten über die Zukunft der EU und der Krieg in Jugoslawien ließen die Umweltpolitik in den Hintergrund treten.²⁷⁴ Zudem bewirkte der Ausgang des dänischen Referendums zum MV eine Betonung des Subsidiaritätsprinzips, was zu Versuchen führte, u.a. die Umweltpolitik wieder zu „renationalisieren“.²⁷⁵

Auf internationaler Ebene wurden die Verhandlungen im INC zwar noch 1992 wieder aufgenommen, aber sie verliefen bis zur ersten VSK relativ ereignislos. Die Verhandlungen selbst sollen hier deshalb nicht Gegenstand einer ausführlichen Darstellung sein. Im Gegensatz zur ersten Zeitperiode, wo der Schwerpunkt auf den Verhandlungen im Vorfeld der Rio-Konferenz lag, wurden die wichtigen Entscheidungen in dieser Phase erst auf der Konferenz in Berlin getroffen. Das Hauptaugenmerk wird daher auf die Beteiligung der EU an dieser ersten VSK gelegt. Diese fand im März 1995 in Berlin statt, nachdem bis Ende 1993 die fünfzig geforderten Unterzeichner, darunter auch die EU, die KRK ratifiziert hatten. Daraufhin trat die KRK im März 1994 in Kraft, was die Voraussetzung für die Einberufung der ersten VSK im folgenden Jahr war.

4.3.1 DIE HERAUSBILDUNG DER POSITION DER EU

Bereits Ende 1992 schlug die Kommission dem Umweltministerrat die Ratifikation der KRK vor.²⁷⁶ Dänemark kündigte daraufhin bei der Übernahme der Ratspräsidentschaft Anfang 1993 an, daß die Ratifikation ihr Hauptziel bis Ende des ersten Halbjahres sein werde. Zudem solle an der Annahme des Überwachungsmechanismus und der CO₂-Steuer gearbeitet werden, auch wenn letzteres wahrscheinlich nicht realisiert würde.²⁷⁷

²⁷³ Vgl. Marte Gerhardsen: a.a.O., S. 17.

²⁷⁴ Vgl. Stig Schjølset: a.a.O., S. 34.

²⁷⁵ Vgl. Paterson (1996a): a.a.O., S. 182 und Jay P. Wagner: a.a.O., S. 317. Vgl. ausführlich für die EU-Klimapolitik als Opfer der Subsidiaritätsdebatte ebd. S. 325-328.

²⁷⁶ Vgl. *Agence Europe* v. 21./22.12.1992.

²⁷⁷ Vgl. *Agence Europe* v. 18./19.1.1993.

Im März wurde bei einem Umweltministerrat erstmals die Ratifikation diskutiert. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten erst fünfzehn von fünfzig nötigen Unterzeichnerstaaten diesen Schritt vollzogen. Eine Ratifikation durch die EU und ihre MS hätte daher ein deutliches Signal gesetzt. Allerdings wurde die Ratifikation hier bereits auf Ende 1993 verschoben, auch weil einige MS ankündigten, daß sie ohne eine Einigung darauf, wie die Gemeinschaft ihre Verpflichtungen erfüllen werde, nicht zustimmen wollten.²⁷⁸ Bedeutsam war bei diesem Treffen die einstimmige Annahme des Überwachungsmechanismus²⁷⁹, nachdem Großbritannien und Spanien ihren Widerstand dagegen aufgegeben hatten. Außerdem erklärten die MS erneut ihre Positionen zu der kombinierten CO₂- und Energiesteuer. Sechs Länder (BRD, Benelux, Dänemark und Italien) stimmten der Idee zu. Die anderen ließen ihre Offenheit für die Idee erkennen. Frankreich betonte jedoch, daß die Steuer von der EU nur zusammen mit anderen wichtigen Industrieländern eingeführt werden sollte. Die Kohäsionsländer verlangten Ausnahmen von der Steuer, solange ihre Emissionen noch nicht den Durchschnitt der Gemeinschaft erreichen. Großbritannien schließlich bestritt die grundsätzliche Notwendigkeit einer solchen Steuer für das Erreichen des Klimaziels.²⁸⁰ Dieses Konfliktmuster setzte sich in der Folgezeit fort. Frankreich wandte sich zudem gegen die Energiekomponente der Steuer und wollte Ausnahmen für Wasser- und Atomkraft erreichen.²⁸¹

Im Juni 1993 billigte das EP die KRK.²⁸² Im Ministerrat waren die Diskussionen um den Klimawandel jedoch zu diesem Zeitpunkt blockiert. Der Versuch Dänemarks, die Zustimmung zur KRK im Ministerrat ohne Diskussion erfolgen zu lassen, war gescheitert. Um Fortschritte in der Frage der CO₂-/Energiesteuer zu erreichen, hatten die sechs Länder, die sie befürworteten, nämlich ein Junktim zur Ratifikation hergestellt.²⁸³ Dies ist insofern von Bedeutung, als die Kohäsionsländer immer von einer gemeinsamen Ratifizierung ausgegangen waren. Sie hatten die KRK nur unterzeichnet, weil ihnen die gemeinsame Erfüllung einen weiteren Anstieg ihrer

²⁷⁸ Vgl. *Agence Europe* v. 20.3.1993 und v. 24.3.1993.

²⁷⁹ Zu dem genaueren Inhalt vgl. Haigh (1996): a.a.O., S. 167f.

²⁸⁰ Vgl. *Agence Europe* v. 25.3.1993.

²⁸¹ Vgl. *Agence Europe* v. 24.4.1993 u. 26./27.4.1993.

²⁸² Vgl. *Agence Europe* v. 28./29.6.1993.

²⁸³ Vgl. *Agence Europe* v. 30.6.1993.

Emissionen erlaubt hätte. Die blockierte Ratifikation sahen sie daher mit großer Sorge.²⁸⁴

Bis Ende des Jahres änderte sich an dieser Situation nichts Wesentliches mehr. Zwar wurden das SAVE- und ALTENER-Programm nach einigen Abschwächungen verabschiedet²⁸⁵, Änderungsvorschläge der Kommission für die CO₂-/Energiesteuer brachten aber keine Fortschritte in dieser Frage. Diese Vorschläge hätten eine Differenzierung für die Kohäsionsländer bedeutet und damit deren Forderungen erfüllt. An der grundsätzlichen Opposition Großbritanniens gegen eine EU-weite Steuer konnten die Vorschläge jedoch nichts ändern. Großbritannien war zu diesem Zeitpunkt als einziger erklärter Gegner der Steuer übriggeblieben. Anfang Dezember kündigte es sogar an, die KRK notfalls unilateral zu ratifizieren.²⁸⁶ Für Großbritannien wäre dies kein Problem gewesen, da es die Verpflichtungen der KRK durch den Niedergang der nationalen Kohleindustrie mittlerweile problemlos erfüllen konnte.²⁸⁷ Die so zugespitzte Konfrontation machte einen gesichtswahrenden Kompromiß erforderlich, der schließlich durch einen Beschluß des Ecofin-Rats gefunden wurde. Der Ecofin-Rat erklärte, daß er auch weiterhin die Einführung einer CO₂-/Energiesteuer befürwortet. Daraufhin hoben die „Blockierer“ ihr Junktim auf, und der Umweltministerrat beschloß die Ratifizierung der KRK durch die EU. Noch im Dezember 1993 schlossen sich u.a. Spanien und Portugal der Ratifikation durch die EU an.²⁸⁸ Nigel Haigh geht davon aus, daß diese Staaten dies ohne die vorangegangene Ratifikation der EU nicht getan hätten.²⁸⁹

Die weitere Diskussion innerhalb der EU wurde um die Erfüllung der Verpflichtungen für eine Reduzierung von THG geführt.²⁹⁰ Im Mittelpunkt stand dabei weiterhin die CO₂-/Energiesteuer. Während der griechischen Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 1994 wurden weitere Kompromißvorschläge eingebracht, an den grundlegenden Konfliktlinien änderte sich jedoch nichts.²⁹¹ In die zweite Jahreshälfte startete die

²⁸⁴ Vgl. Michael Grubb: "European Climate Change Policy in a Global Context", in: *Green Globe Yearbook 1995*, S. 41-50 [zitiert als: Grubb (1995)], hier: S. 43. Dazu auch Haigh (1996): a.a.O., S. 167.

²⁸⁵ Vgl. Jay P. Wagner: a.a.O., S. 316f.

²⁸⁶ Vgl. *Agence Europe* v. 2.10.1993, v. 6.10.1993, v. 7.10.1993, v. 3.12.1993 und v. 4.12.1993.

²⁸⁷ Vgl. Marte Gerhardsen: a.a.O., S. 17.

²⁸⁸ Vgl. *Agence Europe* v. 17.12.1993 und v. 30.12.1993.

²⁸⁹ Vgl. Haigh (1996): a.a.O., S. 167.

²⁹⁰ Die Kommission hatte Anfang 1994 einen Report veröffentlicht, der ohne weitere Maßnahmen für das Jahr 2000 einen Anstieg um fünf bis acht Prozent erwartete. Vgl. Andrea Lenschow: a.a.O., S. 89f.

²⁹¹ Vgl. Jay P. Wagner: a.a.O., S. 318f. Dazu auch *Agence Europe* v. 26.3.1994 und v. 9.6.1994.

deutsche Präsidentschaft mit einem ambitionierten Programm zur gesamten Steuerpolitik. Aber auch ihr gelang es nicht, Großbritannien von einer gemeinsamen CO₂-/Energiesteuer zu überzeugen, obwohl die Diskussionen mittlerweile auf höherer Ebene im Rahmen des Ecofin-Rats stattfanden.²⁹² Auf allerhöchster Ebene, dem Europäischen Rat Ende 1994 in Essen, wurde die Einführung einer gemeinsamen Energiesteuer vorübergehend erledigt. Es wurde beschlossen, daß im Rahmen einer gemeinsamen Richtlinie die MS jeweils national eine solche Steuer einführen dürfen. Dies bedeutete de facto eine Renationalisierung dieses Politikfelds. Damit hatte sich Großbritannien durchgesetzt.²⁹³

Die Tendenz zur Renationalisierung der Klimapolitik läßt sich auch noch an einem anderen Beispiel zeigen: Wegen der fortdauernden Differenzen zwischen den MS über weitergehendere Reduktionsverpflichtungen setzte der Rat im Oktober 1994 eine Expertengruppe ein. Diese Ad Hoc-Gruppe zum Klima sollte eine Position der EU für die Konferenz in Berlin finden und bestand aus nationalen Experten und Unterhändlern. In der Folgezeit entwickelten diese Experten die Positionen der EU für die internationalen Verhandlungen. Damit verlor die Kommission ihre Rolle als „agenda setter“ in der internationalen Klimapolitik an die Ad hoc-Gruppe. Für die interne Klimastrategie blieb sie ungeachtet dessen zuständig.²⁹⁴ Sie brachte daher bereits auf dem Umweltministerrat im Dezember Vorschläge ein, die Dänemark und den Benelux-Ländern die Einführung nationaler Steuern erlaubt hätten. Bei dieser Gelegenheit wurde auch eine umfassende Strategie für verschiedene Politikfelder diskutiert. Hintergrund dafür waren die für die Jahre 2005 und 2010 ins Auge gefaßten Vorschläge für eine Reduktion von THG.²⁹⁵ Für die Konferenz in Berlin konnte man sich jedoch nicht auf ein gemeinsames Reduktionsziel für diese Jahre einigen. Man erkannte daher nur die Verpflichtung der KRK an, daß das Niveau der THG in der Atmosphäre auf einem ungefährlichen Niveau zu stabilisieren sei. Das Hauptziel der EU für die VSK wurde daher der Vorschlag, mit der Aushandlung eines Protokolls für verschärfte

²⁹² Vgl. *Agence Europe* v. 9.7.1994, v. 29.7.1994, v. 1.10.1994, v. 3./4.10.1994, v. 6.10.1994 und v. 8.12.1994.

²⁹³ Vgl. Schumer (1996b): a.a.O., S. 111. Andrea Lenschow bietet eine Erklärung dafür, warum sich die Befürworter nicht durchsetzen konnten. Siehe dazu Andrea Lenschow: a.a.O., S. 95.

²⁹⁴ Vgl. dazu Stig Schjølset: a.a.O., S. 75, auch S. 35.

²⁹⁵ Vgl. *Agence Europe* v. 15.12.1994 und v. 17.12.1994.

Verpflichtungen zu beginnen. Diese Verhandlungen sollten bis 1997 abgeschlossen sein.²⁹⁶

Kurz vor der Konferenz in Berlin publizierte die Kommission im März 1995 noch ein Dokument, das eine kohärente Strategie für eine Stabilisierung der Emissionen in der Union schildert. Darin wird darauf hingewiesen, daß das Ziel durch die Blockade fiskalischer Maßnahmen gefährdet sei. Die Bedeutung der CO₂-Steuer wird darum erneut hervorgehoben. Für den Zeitraum von 2005 bis 2010 wurden zudem Maßnahmen vorgeschlagen, die zu einer Reduzierung des Emissionsniveaus um zehn Prozent gegenüber 1990 führen sollten.²⁹⁷

Die Situation der EU vor der Berliner VSK war daher folgende: Die EU hatte es nicht geschafft, sich auf eine glaubwürdige und durchführbare Strategie zur Erfüllung des eigenen Stabilisierungsziels zu einigen. Dabei hatten weniger Sachfragen dominiert als die Weigerung Großbritanniens, mit der Einführung fiskalischer Maßnahmen zu einer Ausweitung der Kompetenzen der Union beizutragen. Von der ursprünglichen Klimastrategie der EU existierte vor Berlin nur noch der 1993 eingeführte Überwachungsmechanismus als wirksame Maßnahme.²⁹⁸ Die Zuständigkeit für die Erfüllung des Stabilisierungsversprechens der EU war damit weitgehend auf die MS übertragen worden.²⁹⁹ Es kam zu einer Renationalisierung der Zuständigkeiten. Sylvia Schumer erklärt daher die EU als Akteur zu diesem Zeitpunkt für „praktisch handlungsunfähig“³⁰⁰. Konsequenterweise beschloß die EU, in Berlin keine weitergehenden Reduzierungsvorschläge einzubringen. Statt dessen sollte dort nur der Auftrag erteilt werden, in den nächsten zwei Jahren neue Ziele auszuhandeln.

4.3.2 DER VERLAUF DER INTERNATIONALEN VERHANDLUNGEN BIS ZUR ERSTEN VSK

Die INC-Verhandlungen wurden bereits Ende 1992 wieder aufgenommen. Um keine Zeit bis zum Inkrafttreten der KRK zu verlieren, war noch vor der Rio-Konferenz beschlossen worden, die Verhandlungen direkt nach der Unterzeichnung fortzusetzen.³⁰¹

²⁹⁶ Vgl. Stig Schjølset: a.a.O., S. 35.

²⁹⁷ Vgl. *Agence Europe* v. 1.3.1995 und v. 2.3.1995.

²⁹⁸ Vgl. Lasse Ringius: a.a.O., S. 15. Dieser bezeichnet ihn als Eckpfeiler der Europäischen Klimapolitik in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre. Vgl. detailliert zur Bedeutung des Überwachungsmechanismus Grubb (1995): a.a.O., S. 43-49.

²⁹⁹ Vgl. dazu Marte Gerhardsen: a.a.O., S. 17.

³⁰⁰ Schumer (1996b): a.a.O., S. 112.

³⁰¹ Vgl. u.a. Oberthür (1992): a.a.O., S. 599 oder Jill Jäger / Tim O’Riordan: „The History of Climate Change Science and Politics“, in: Tim O’Riordan / Jill Jäger (Hg.): *Politics of Climate Change. A*

Das INC traf sich daher bis zum März 1995 weitere sechs Male. An diesen Verhandlungen und auch an der folgenden VSK wurde die EU ihrem Status als Mitglied der KRK entsprechend beteiligt. Sie war daher nicht mehr auf die Repräsentation durch die MS angewiesen.³⁰²

In dieser Zeitperiode bildeten sich neue Gruppen von Akteuren in den Verhandlungen heraus. Dies war zum einen die EU, die ab Januar 1995 durch den Beitritt von Schweden, Österreich und Finnland auf 15 Mitglieder angewachsen war. Da die EU eine relativ geschlossene Gruppe bildete, die schon ausreichend Probleme mit einem internen Konsens hatte, organisierte sich der Rest der OECD-Staaten in der sog. JUSCANZ-Gruppe.³⁰³ Alle Länder dieser Gruppe waren gegen die Einführung weiterer und schärferer Verpflichtungen, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Sie argumentierten statt dessen für eine Flexibilisierung und Differenzierung der Verpflichtungen gemäß den speziellen Umständen des jeweiligen Landes.³⁰⁴ Zu den Skeptikern gehörten auch die produzierenden Länder der OPEC. Ihr Ziel war es aber, weitere Verpflichtungen generell zu verhindern. Ihnen gegenüber standen die Staaten der AOSIS-Gruppe, die mit ihrer Haltung für Verpflichtungen das andere Extrem bildeten. Dazwischen fand sich die G-77 plus China, aber ohne die OPEC-Länder wieder.³⁰⁵

4.3.2.1 „Prompt Start“³⁰⁶: Die INC-Verhandlungen bis Berlin

Im Rahmen der INC-Verhandlungen wurden vor allem Fragen der Umsetzung der KRK diskutiert. Dazu gehörte die Ausgestaltung von „Joint Implementation“, einem Konzept, das es Annex-I-Ländern³⁰⁷ erlauben sollte, ihre Reduktionsverpflichtungen auch durch Investitionen in Emissionssenkungen anderer Länder zu erfüllen. Weiterhin wurde die

European Perspective (Global Environmental Change Series), London und New York 1996, S. 1-31, hier: S. 20f.

³⁰² Vgl. Wolfgang Durner: a.a.O., S. 377. Auf die Besonderheiten in der Behandlung einer REIO sind wir bereits im vorigen Kapitel eingegangen.

³⁰³ Dies waren zunächst Japan, die USA, Kanada, Australien und Neuseeland. Später kamen noch Island, Norwegen, die Schweiz und Südkorea hinzu, weshalb Oberthür / Ott (1999): a.a.O., S. 17-21 von JUSSCANNZ sprechen. Hier wird das ursprüngliche Akronym benutzt.

³⁰⁴ Vgl. Steinar Andresen: a.a.O., S. 22.

³⁰⁵ Vgl. Bas Arts / Wolfgang Rüdiger: „Negotiating the 'Berlin Mandate': Reflections on the First 'Conference of the Parties' to the UN Framework Convention on Climate Change“, in: *Environmental Politics*, 4 (1995) 3, S. 481-487, hier: S. 482.

³⁰⁶ R. A. Reinstein: a.a.O., S. 88.

³⁰⁷ Im Annex I der KRK sind die Länder aufgeführt, die durch die KRK zur Erfüllung eines Reduktionsziels verpflichtet sind. Dies sind die OECD- und MOE-Länder sowie die EU.

Umsetzung von Finanz- und Technologietransfers diskutiert Dabei zeigten sich die in den Verhandlungen vorhandenen Nord-Süd-Konflikte.³⁰⁸ Der Hauptstreitpunkt über die Frage von Verpflichtungen für die Zeit nach dem Jahr 2000, nun „quantified limitation and reduction objectives (QELROs)“ statt TATs genannt³⁰⁹, wurde in den Verhandlungen erst sehr spät konkret diskutiert.³¹⁰

Gemäß Art. 4.2 (d) der KRK war es Aufgabe der ersten VSK, die Angemessenheit der Verpflichtungen der KRK gegenüber ihrem übergeordneten Stabilisierungsziel aus Art. 2 zu überprüfen. Sollten diese als nicht angemessen empfunden werden, wäre es eine Möglichkeit gewesen, weitere Verpflichtungen durch die Verabschiedung eines Protokolls zu beschließen.³¹¹ Bis zu INC-10 vom 22. August bis zum 2. September 1994 war keines der Industrieländer dazu bereit, Vorschläge für konkretere QELROs zu präsentieren. Deutschland, der Gastgeber der VSK, wurde schließlich als erstes Land aktiv. Nachdem auch die AOSIS-Länder einen Protokollentwurf eingebracht hatten, schlug Deutschland weitere Elemente eines solchen Protokolls vor, die eine Formulierung für eine zusätzliche Reduktion der atmosphärischen THG enthielten. Statt konkrete Zahlen zu nennen – die AOSIS-Länder hatten eine Reduktion um zwanzig Prozent für das Jahr 2005 vorgeschlagen – wurde in dem Text aber nur von X Prozent und dem Jahr Y gesprochen. Für die Verhandlungen war aber wichtig, daß damit erstmals ein Verhandlungstext vorlag.³¹²

Der Protokollvorschlag von AOSIS stieß auf erhebliche Kritik, auch innerhalb der EU. Außer Deutschland wären nämlich nur Dänemark und die Niederlande bereit gewesen, ein solches Protokoll zu akzeptieren. Ausdrücklich gegen weitere Reduktionsverpflichtungen waren Großbritannien, Frankreich und die Kohäsionsländer. Letztere wollten ein Protokoll nur dann akzeptieren, wenn die EU vorher ihr internes

³⁰⁸ Vgl. Jill Jäger / Tim O’Riordan: a.a.O., S. 21-24. Detaillierter zum Verhandlungsverlauf vgl. Helmut Breitmeier: a.a.O., S. 213-216, Matthew Paterson: *Global Warming and Global Politics* (Environmental Politics), London und New York 1996, S. 65-71 (zitiert als: Paterson (1996b)] oder Sebastian Oberthür / Hermann Ott: „The First Conference of the Parties“, in: *Environmental Policy and Law*, 25 (1995) 4 / 5, S. 144-156, hier: S. 144-150 [zitiert als: Oberthür / Ott (1995)].

³⁰⁹ Duncan French: „1997 Kyoto Protocol to the 1992 UN Framework Convention on Climate Change“, in: *Journal of Environmental Law*, 10 (1998) 2, S. 227-239, hier: S. 229. Vgl. auch Oberthür / Ott (1999): a.a.O., S. 47.

³¹⁰ Vgl. Stig Schjølset: a.a.O., S. 34.

³¹¹ Vgl. Oberthür / Ott (1995): a.a.O., S. 144.

³¹² Vgl. ebd. S. 144f und Cornelia Quennet-Thielen: „Stand der internationalen Klimaverhandlungen nach dem Klimagipfel in Berlin“, in: Hans Günter Brauch (Hg.): a.a.O., S. 75-86, hier: S. 81. Paterson (1996b): a.a.O., S., 68f schreibt, daß das deutsche Papier bereits vor dem AOSIS-Vorschlag eingebracht worden sei. Die Datierung ändert aber nichts an unserem Argumentationsgang.

Burden Sharing verbindlich regelte. Großbritannien dagegen vertrat einen Ansatz, der auf eine Stabilisierung in der Periode von 2000 bis 2005 hinauslief. Frankreich wiederum betonte, daß es bereits in den siebziger und achtziger Jahren seine Emissionen gesenkt und daher wenig weiteren Spielraum habe.³¹³ Eine geschlossene Position der EU in dieser Frage kam zu diesem Zeitpunkt also nicht zustande. Der deutsche Vorschlag, in Berlin ein Mandat für die Aushandlung von weiteren Reduktionen im Zeitraum nach dem Jahr 2000 zu erteilen, wurde daher die gemeinsame Position der EU.³¹⁴

Die G-77 waren speziell durch den deutschen Protokollvorschlag alarmiert worden. Darin waren neue Verpflichtungen für die Großemittenten unter den Entwicklungsländern nicht ausgeschlossen worden. Diese Gruppe war deswegen ebenfalls skeptisch gegenüber einem Protokollvorschlag eingestellt.³¹⁵ Ende 1994 publizierte dann das IPCC einen Zwischenbericht, der feststellte, daß selbst eine Stabilisierung der THG-Emissionen die Atmosphärentemperatur in den nächsten zwei Jahrhunderten weiter ansteigen lassen würde. Damit war klar, daß die bisherigen Verpflichtungen der KRK als nicht angemessen gelten konnten. Dennoch widersetzten sich besonders Rußland und die OPEC-Länder weiteren Verhandlungen zu QELROs. Zudem erschwerte JUSCANZ die Verhandlungen noch zusätzlich dadurch, da die Gruppe auf die Notwendigkeit von Verpflichtungen für die Entwicklungsländer hinwies. Die G-77 und China leisteten dem aber entschlossenen Widerstand. Im Ergebnis wurde schließlich in Berlin kein Protokoll zum Beschluß vorgelegt.³¹⁶

Im Verhandlungsprozeß wiesen andere Industrieländer auf die Glaubwürdigkeitslücke in der Position der EU hin, die zwar verschärfte Verpflichtungen forderte, aber selbst keine kohärente Umsetzungsstrategie dafür entwickelt hatte. Eine Führungsrolle der EU in dieser Zeitperiode war daher nicht möglich.³¹⁷ Dies, zusammen mit den verhärteten Positionen der übrigen Staaten, ließ keine großen Erwartungen für die Berliner Konferenz entstehen.

³¹³ Vgl. Stig Schjølset: a.a.O., S. 35 und Bas Arts / Wolfgang Rüdiger: a.a.O., S. 482.

³¹⁴ Vgl. ebd.

³¹⁵ Vgl. Helmut Breitmeier: a.a.O., S. 211-213.

³¹⁶ Vgl. Oberthür / Ott (1995): a.a.O., S. 145.

³¹⁷ Vgl. Farhana Yamin: a.a.O., S. 3.

4.3.2.2 Die Konferenz von Berlin

Wie bereits gesehen, ging die EU in Berlin mit dem Vorschlag zur Aushandlung eines Protokolls bis 1997 in die Verhandlungen. Dieses Protokoll sollte verschärfte Verpflichtungen für die Zeit nach dem Jahr 2000 enthalten, da die bisherigen Verpflichtungen als inadäquat angesehen wurden.³¹⁸ Die Konferenz wurde von Bundeskanzler Helmut Kohl eröffnet. Er unterstützte die Forderung der EU, ein Verhandlungsmandat für ein Protokoll mit QELROs erteilt zu bekommen, das im Jahr 1997 zur Unterschrift reif sein sollte. Unterstützung erfuhr diese Position auch vom dänischen Umweltminister und der EU-Kommissarin für Umwelt, Ritt Bjerregaard. Überraschenderweise schloß sich dem auch der britische Umweltminister John Gummer an. Er unterbreitete den Vorschlag einer fünf- bis zehnprozentigen Reduktion im Jahr 2010 gegenüber dem Niveau von 1990.³¹⁹ Dieser Positionswechsel Großbritanniens – hin zu einer Unterstützung von QELROs – war möglich geworden, weil nationale Erhebungen ergaben, daß aufgrund industrieller Umstrukturierungen die Emissionen des Landes ohne weitere Maßnahmen sinken würden.³²⁰

Ein konkretes Resultat der ersten VSK erschien dennoch unwahrscheinlich. Zu Anfang der Konferenz war daher vor allem die deutsche Konferenzleitung darum bemüht, ein Minimalergebnis der Konferenz zu retten. Diese Bemühungen, in die die Delegationen der EU eingebunden waren, fanden weitgehend hinter geschlossenen Türen statt und sind daher schwierig zu rekonstruieren.³²¹ Im Ergebnis war es wohl entscheidend, daß es der EU gelang, eine „grüne Gruppe“ zu formieren, der die G-77 und China angehörten. Dies wurde möglich, weil den Entwicklungsländern zugesichert wurde³²², daß ein auszuhandelndes Protokoll keine weiteren Verpflichtungen für Nicht-Annex-I-Länder enthalten würde. Damit fand sich die JUSCANZ-Gruppe und die OPEC in einer isolierten Haltung gegenüber einer Koalition von AOSIS, EU und G-77 wieder.³²³

³¹⁸ Vgl. Lasse Ringius: a.a.O., S. 10.

³¹⁹ Vgl. ebd., S. 11.

³²⁰ Vgl. Stig Schjøset: a.a.O., S. 65.

³²¹ Vgl. Bas Arts / Wolfgang Rüdig: a.a.O., S. 484.

³²² Hier müssen die Niederlande eine besondere Rolle gespielt haben. Vgl. dazu Oberthür / Ott (1999): a.a.O., S.145.

³²³ Vgl. Bas Arts / Wolfgang Rüdig: a.a.O., S. 484f und Farhana Yamin: a.a.O., S. 4. Dazu auch Oberthür / Ott (1999): a.a.O., S. 46.

Insbesondere Deutschland und Großbritannien überzeugten schließlich die USA von der Notwendigkeit, weitere Verpflichtungen zu akzeptieren.³²⁴

*Thus, the pattern from Rio, where both the EU and some of the member states were regarded as important actors, was to some extent the same in the negotiations of the Berlin Mandate. The main difference was however that the EU countries agreed on a compromise position on the issue of targets and timetables in the last stages of the negotiations, and thus to a large extent managed to appear in a united manner at COP-1.*³²⁵

In der letzten Nacht der Konferenz konnte daher ein Dokument verabschiedet werden³²⁶, das als „Berliner Mandat“ bezeichnet wurde und das weitestgehend die Position der EU vor der Konferenz widerspiegelte. Durch das Ausmanövrieren von JUSCANZ und OPEC war es gelungen, einen Verhandlungsprozeß zu starten, der zu strengeren Verpflichtungen für die Annex-I-Länder führen sollte. Als Resultat dieser Verhandlungen sollte bis zur dritten VSK ein Protokoll oder ein ähnliches juristisches Instrument vorliegen. Die Verhandlungen dazu wurden an die neu gegründete AGBM übertragen. Als Vorgaben waren im Mandat keine konkrete Reduktionen fixiert worden, es wurden jedoch die Zieljahre 2005, 2010 und 2020 genannt.³²⁷

4.3.3 BEWERTUNG NACH DEN KRITERIEN

Die Recognition der EU in dieser Zeitperiode kann sowohl de facto als auch de jure als gegeben angesehen werden. Allerdings muß auch hier darauf hingewiesen werden, daß neben der EU die MS in den Verhandlungen aktiv waren. Diese, insbesondere Deutschland, die Niederlande und Großbritannien, waren dabei innerhalb der EU die bevorzugten Gesprächspartner anderer Akteure. Die Authority der EU war auch in dieser Periode eingeschränkt, zumal die MS sich im Vorfeld der Berliner Konferenz nicht auf eine Position verständigen konnten, die in der Konsequenz die „Authority“ der EU ausgeweitet hätte. Wäre nämlich eine Einführung der CO₂-/Energiesteuer gelungen,

³²⁴ Vgl. Stig Schjølset: a.a.O., S. 36.

³²⁵ Ebd., S. 36.

³²⁶ Vgl. Oberthür / Ott (1999): a.a.O., S. 46. Die Autoren betonen, daß es insbesondere die Konferenzleiterin und deutsche Umweltministerin Angela Merkel war, die in dieser Nacht diplomatisch aktiv war.

³²⁷ Vgl. Farhana Yamin: a.a.O., S. 4f. Für das Berliner Mandat vgl. FCCC/CP/1995/7/Add.1. Der Download ist möglich unter <http://www.unfccc.de/resource/cop1.html>. Das Dokument ist auf der beiliegenden CD-Rom als "Berliner Mandat.htm" enthalten.

wäre die EU schon aufgrund der rechtlichen Zuständigkeiten ein qualitativ anderer Akteur gewesen.

Betrachten wir das Kriterium Autonomy, so lassen sich keine Veränderungen zu der Situation auf dem Erdgipfel in Rio feststellen. Zwar war die Kommission mit einer eigenen Delegation und in Berlin sogar mit der Kommissarin für Umwelt vertreten, aber auch hier dominierten die MS deutlich den Prozeß. Von Unabhängigkeit kann daher nicht gesprochen werden, zumal die vor Berlin vereinbarte Position weitgehend unverändert zum Ergebnis der Konferenz wurde. Wie gesehen, war es der EU gelungen, für Berlin Outputkohäsion herzustellen; allerdings auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, der eigentlich in einer Vertagung der Entscheidung bestand.³²⁸ In der wichtigen Frage der CO₂-/Energiesteuer konnte dagegen kein Ergebnis gefunden werden, da Großbritannien sich allen Versuchen verweigerte, zumindest über taktische Kohäsion zu einem Resultat zu kommen. Der Versuch einiger Staaten, ein Junktim zu der Ratifikation der KRK herzustellen, scheiterte aufgrund der für Steuerfragen geforderten Einstimmigkeit. Eine Mehrheit wäre in der Frage durch entsprechende Ausnahmeregeln zwar herzustellen gewesen, durch die vorgegebenen Regeln für Finanzfragen war prozedurale Kohäsion aber wegen des britischen Vetos unmöglich. Es waren also wieder die internen, vertikalen Konflikte zwischen den MS, die die Akteursfähigkeit der EU einschränkten. Die Cohesion der Position der EU muß daher als gering eingeschätzt werden. Allerdings gelang der EU genau deswegen ein Auftritt als einheitlicher Akteur. Die Position des kleinsten gemeinsamen Nenners konnte von allen vertreten werden.

In der Bewertung dieser Zeitperiode stehen wir vor einem paradoxen Ergebnis. Wenn wir der Einschätzung Sylvia Schumers folgen, dann war die EU vor der Konferenz handlungsunfähig, weil sie sich nicht auf eine glaubwürdige Position verständigen konnte.³²⁹ Dem gegenüber steht die Einschätzung vieler Beobachter, daß „die EU“ für den Ausgang der Konferenz sehr wichtig war.³³⁰ Dieser Widerspruch ergibt sich auch, wenn wir diese Einschätzung mit der Anwendung unserer Kriterien für die Actorness der EU vergleichen. Eine Lösung für dieses Problem mag darin liegen, daß es einen Unterschied zwischen dem von uns untersuchten Akteur EU und dessen Auftreten als geschlossener Staatengruppe gibt. Die Institutionen der EU scheinen hier „vor Ort“

³²⁸ Vgl. Stig Schjøset: a.a.O., S. 64.

³²⁹ Vgl. Schumer (1996b): a.a.O., S. 112.

³³⁰ Vgl. dafür bspw. Oberthür / Ott (1995): a.a.O., S. 145.

weniger wichtig als der durch sie vor den Verhandlungen hergestellte Kompromiß. Dieser Kompromiß, abgestimmt in einer sehr heterogenen Staatengruppe, schien auf internationaler Ebene vermittelbar zu sein und erklärt daher vielleicht den Erfolg der EU in Berlin.

4.4 Die Entstehung des Kyoto-Protokolls

In die Zeitperiode, die wir als nächstes betrachten, fallen zwei VSK. Dies ist zum einen die Konferenz in Genf vom 8. bis 19. Juli 1996 und zum anderen die dritte VSK in Kyoto vom 1. bis 11. Dezember 1997. Genf war als Möglichkeit gedacht, die Verhandlungen der AGBM zu bilanzieren und sie gegebenenfalls zu strukturieren, da die VSK die höchsten Entscheidungsgremien des Regimes sind. Daher wurde die zweite VSK zusammen mit der vierten Sitzung des AGBM abgehalten. Bis Kyoto folgten dann noch vier weitere AGBM-Treffen.³³¹

Der Verhandlungsprozeß umfaßte viele verschiedene Themen. Wir werden uns daher auf zwei Komplexe konzentrieren. Dies ist zum einen die Frage, ob die in das Protokoll aufzunehmenden „policies and measures“ (PAMs)³³² rechtlich verpflichtend sein würden oder nicht. Solche verpflichtenden PAMs waren ein besonderes Anliegen der EU. Der zweite Komplex betraf die Frage von QELROs. Hier waren nicht nur Prozent- und Jahreszahlen umstritten, sondern auch die Frage, ob eine Differenzierung zwischen den Ländern erlaubt würde, oder ob alle die selben Verpflichtungen erfüllen müßten (sog. „flat rate“-Ansatz). Außerdem mußte festgelegt werden, ob alle oder nur ausgewählte THG erfaßt würden, und ob in die Zielerfüllung auch die vorhandenen Senken für THG eingerechnet würden (sog. „comprehensive approach“). Schließlich war auch noch die Frage umstritten, ob ein Ziel für alle Gase oder für jedes einzelne THG vereinbart würde.³³³

Im Rahmen dieser Arbeit können nur die groben Entwicklungslinien und die wichtigsten Ereignisse behandelt werden. Daher kann auch die Sondersitzung der UNGV (UNGASS), die fünf Jahre nach Rio eine Bilanz der Entwicklung seit dieser Konferenz zog, hier nicht berücksichtigt werden.³³⁴ Die AGBM-Verhandlungen und die

³³¹ Vgl. Oberthür / Ott (1999): a.a.O., S. 49.

³³² Unter PAMs sind alle Aktionen und Maßnahmen zu verstehen, die national oder international ergriffen werden können, um entweder Emissionen zu senken oder Senken für Emissionen zu schaffen. Die CO₂-/Energiesteuer oder Steuern auf Flugbenzin sind Beispiele für solche PAMs. Vgl. dazu Michael Grubb (zusammen mit Christiaan Vrolijk / Duncan Brack): *The Kyoto Protocol. A Guide and Assessment*, London 1999, S. 65 [zitiert als: Grubb (1999)].

³³³ Vgl. ebd., S. 62 und Oberthür / Ott (1999): a.a.O., S. 49.

³³⁴ Vgl. für UNGASS: Oberthür / Ott (1999): a.a.O., S. 60f oder allgemeiner Siegfried Breier: „Die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen in New York“, in: *Natur und Recht*, (1998) 8, S. 410-414 und Margaret Brusasco-Mackenzie: „The European Union and the 1997 'Earth Summit': Evaluation and Prospects“, in: *European Foreign Affairs Review*, 3 (1998) 2, S. 197-213.

zweite VSK werden aus diesem Grund auch nicht chronologisch behandelt.³³⁵ Ausführlicher werden wir uns der Konferenz in Kyoto zuwenden, da dort die wichtigen Entscheidungen im Rahmen des Regimes getroffen wurden. Zunächst betrachten wir aber die Positionsfindung der EU im Inneren.

4.4.1 DIE HERAUSBILDUNG DER POSITION DER EU

Auch in dieser Zeitperiode kam es erneut zu Rufen nach Einführung einer CO₂-/Energiesteuer, die die Klimapolitik der EU glaubwürdig untermauern sollte³³⁶, aber dieses Thema hatte sich mit einem Positionswechsel der Kommission im Mai 1995 bereits erledigt. Dabei hatte die Kommission erstmals seit 1992 ihre Forderung aufgegeben, daß eine solche Steuer für alle verpflichtend sein sollte, und schlug statt dessen einen Rahmen vor, innerhalb dessen die MS selbst aktiv werden konnten.³³⁷ Die Renationalisierung der Klimapolitik in diesem wichtigen Bereich war damit faktisch vollzogen.

Innerhalb der EU hatte es durch den Umschwung Großbritanniens hin zu einer positiven Haltung gegenüber QELROs eine Gewichtsverschiebung gegeben. Die Befürworter eines Protokolls mit TATs umfaßten jetzt Deutschland, Dänemark, die Niederlande und Großbritannien. Frankreich blieb zusammen mit den Kohäsionsländern der Hauptskeptiker. Dies lag an den speziellen französischen Verhältnissen, die durch einen weitgehenden Umbau der Energiestruktur hin zur Atomkraft in den siebziger und achtziger Jahren bereits ein sehr niedriges Emissionsniveau erreicht hatten. Jede weitere Reduktion wäre Frankreich daher teurer gekommen als andere Staaten. Frankreich übte aus diesem Grund besonderen Druck aus, zu einer Regelung zu kommen, die eine Differenzierung gemäß der jeweiligen nationalen Situation erlaubte, und wandte sich gegen eine „flat rate“. Eine solche Differenzierung wäre durch einen Ansatz für pro-Kopf-Emissionen zu erreichen gewesen, dies wollten aber andere Staaten nicht. Daher

³³⁵ Für die Genfer VSK vgl. ausführlich Markus Ehrmann: „Der Genfer Klimagipfel. Die 2. Vertragsstaatenkonferenz des Rahmenübereinkommens der UN über Klimaänderungen und der bisherige Verlauf der Klimaverhandlungen“, in: *Natur und Recht*, (1997) 5, S. 229-233, passim, Sebastian Oberthür: „The Conference of the Parties“, in: *Environmental Policy and Law*, 26 (1996) 5, S. 195-201, passim und Peter Newell / Matthew Paterson: „From Geneva to Kyoto: The Second Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change“, in: *Environmental Politics*, 5 (1996) 4, S. 729-735, passim.

³³⁶ Vgl. *Agence Europe* v. 2.2.1996, v. 11./12.3.1996 und v. 24./25.6.1996.

³³⁷ Vgl. Wolfgang Durner: a.a.O., S. 382 und *Agence Europe* v. 10.5.1995.

war es in der EU zu Beginn des AGBM-Prozesses nicht möglich, sich auf eine gemeinsame Position zu QELROs zu verständigen.³³⁸

Im Juni 1996 stimmten sich die Umweltminister für die zweite VSK in Genf ab. Die Vereinbarung sah aber nur vor, daß dort für detaillierte Ziele eingetreten werden sollte, die zu globalen und signifikanten Reduktionen führen sollten. Eine Einigung über die Berechnung entsprechender Ziele konnte im Vorfeld der Konferenz nicht hergestellt werden. Dabei standen sich innerhalb der EU Positionen gegenüber, die entweder einen globalen Prozentsatz oder eine Höchstmenge an CO₂ pro Einwohner zugrunde legen wollten.³³⁹

Die niederländische Ratspräsidentschaft machte den Klimawandel zu einer ihrer Prioritäten in der ersten Jahreshälfte 1997. In einem Brief der niederländischen Umweltministerin wurde die Formulierung einer Verhandlungsposition der EU gefordert, die ihrer Führungsrolle in den Verhandlungen gerecht würde. Ohne einen solchen ambitionierten Vorschlag bestände die Gefahr, daß die internationale Glaubwürdigkeit der EU in Gefahr gerate.³⁴⁰

*Thus, the role of the EC in world politics more generally, not just prevention of global climate change, is at stake in the EC target setting process.*³⁴¹

So wurde auf dem Umweltministerrat im März bedauert, daß die EU es bei AGBM-6 noch nicht geschafft hatte, eine einheitliche Position darzustellen, da dies ihre Führungsrolle in den Verhandlungen gefährde. Weiterhin bestand der Konflikt darüber, ob die Reduktionsziele in absoluten Zahlen oder als pro Kopf-Emissionen formuliert werden sollten. Doch bei diesem Rat gelang es, sich auf eine gemeinsame Position zu verständigen, die als Grundlage für den weiteren Führungsanspruch der EU im Klimaregime gelten konnte. Der Kompromiß sah eine *gemeinschaftliche* Reduktion von drei THG (Kohlendioxid, Methan und Lachgas) um fünfzehn Prozent im Jahr 2010 gegenüber dem Niveau von 1990 vor. Um dieses gemeinsame Ziel zu erreichen, wurde ein internes Burden Sharing entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und

³³⁸ Vgl. Stig Schjølset: a.a.O., S. 65ff.

³³⁹ Vgl. *Agence Europe* v. 27.6.1996 und v. 18.7.1996.

³⁴⁰ Vgl. Lasse Ringius: a.a.O., S. 19.

³⁴¹ Ebd., S. 19.

Internes „Burden Sharing“ der EU:

Belgien	-10%
Dänemark	-25%
Deutschland	-25%
Finnland	0%
Frankreich	0%
Griechenland	+30%
Großbritannien	-10%
Irland	+15%
Italien	-7%
Luxemburg	-30%
Niederlande	-10%
Österreich	-25%
Portugal	+40%
Schweden	+5%
Spanien	+17%
EU-Total	9,2%

(Die Aufstellung wurde übernommen von Sebastian Oberthür / Hermann Ott: *The Kyoto Protocol*, a.a.O., S. 66)

der Energiestruktur der MS vereinbart.³⁴² Der nebenstehende Kasten gibt das Ergebnis dieser Verhandlungen wider. Wie man sieht, wurde dabei nur eine Aufteilung für eine knapp zehnpromtente Reduktion erreicht. Die restlichen fünf Prozent sollten daher nach Kyoto ausgehandelt werden.³⁴³ Drei Monate später wurde die Position für Kyoto weiter präzisiert, indem der Rat ein Zwischenziel für eine Reduktion um mindestens 7,5 Prozent im Jahr 2005 gegenüber dem Basisjahr 1990 akzeptierte.³⁴⁴

Kurz vor der zweiten VSK bestätigte der Rat im Oktober erneut das gemeinsame Reduktionsziel. Zudem stellte er klar, daß die Union ein Protokoll mit Zielen und rechtlich verbindlichen Maßnahmen erreichen wolle. Die

Umweltminister beschlossen weiterhin einen Text, der in das Kyoto-Protokoll eingefügt werden sollte. Darin wurde auch anderen Staaten die Möglichkeit eingeräumt, eine Gruppe („Bubble“) zu bilden, innerhalb derer ein internes Burden Sharing wie in der EU möglich wäre. Allerdings war die Wortwahl so gehalten, daß damit möglichst keine Fluchtmöglichkeiten aus schärferen Verpflichtungen entstehen sollten.³⁴⁵

Die internationale Position der EU hatte sich bis Kyoto durch eine große Konstanz ausgezeichnet. Seit 1990 war sie für eine Stabilisierung der THG-Emissionen im Jahr 2000 auf dem Niveau von 1990 eingetreten. Anfang 1997 wurden dann erstmals von allen EU-Staaten ein Reduktionsziel für die internationalen Verhandlungen unterstützt. Voraussetzung für beide Positionen, sowohl für die Stabilisierung als auch für die Reduktion, war die interne Übereinkunft, daß die Verpflichtung gemeinsam erfüllt würde.³⁴⁶ Allerdings kann man in der Position für Kyoto einen Kompromiß oberhalb des kleinsten gemeinsamen Nenners sehen, der durch die unterschiedlichen Koalitionen aus grüneren, weniger grünen und „armen“ MS im Rat möglich wurde.³⁴⁷ Diese positive

³⁴² Vgl. *Agence Europe* v. 28.2.1997 und v. 5.3.1997.

³⁴³ Vgl. *Agence Europe* v. 5.3.1997. Die bloß zehnpromtente Reduktion ging auf einen Vorschlag Dänemarks zurück, der voraussetzte, daß fünfzehn Prozent in Kyoto nicht durchsetzbar wären. Vgl. dafür und detailliert zu den internen Verhandlungen Marte Gerhardsen: a.a.O., S. 18-20.

³⁴⁴ Vgl. *Agence Europe* v. 20.6.1997 und v. 21.6.1997 oder Marte Gerhardsen: a.a.O., S. 9.

³⁴⁵ Vgl. *Agence Europe* v. 17.10.1997 und v. 18.10.1997.

³⁴⁶ Vgl. Sjöstedt (1998): a.a.O., S. 236.

³⁴⁷ Vgl. dazu ausführlich Lasse Ringius: a.a.O., S. 19f.

Bewertung des Reduktionsvorschlags der EU sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die EU ohne eine interne Strategie zur Umsetzung des eigenen Vorschlags nach Kyoto fuhr. Hierfür ist die beschriebene weitgehende Renationalisierung der Klimapolitik die Ursache, die bisher keine wirklich effektive Klimapolitik entstehen ließ.³⁴⁸ Die MS waren in dieser Frage nicht bereit, Kompetenzen und damit Souveränität nach Brüssel abzugeben. Die deshalb fehlende Strategie unterminierte die ansonsten ambitionierte Position der EU und ihre Führungsrolle in Kyoto.³⁴⁹

4.4.2 DER VERLAUF DER INTERNATIONALEN VERHANDLUNGEN BIS ZUR KONFERENZ IN KYOTO

An den Verhandlungen der AGBM war die EU mit nationalen Delegationen und einer Delegation von EU-Beamten beteiligt. Im November 1996 wagte die Kommission einen Vorstoß und legte dem Rat einen Vorschlag für ein Verhandlungsmandat für das Kyoto-Protokoll vor. Hätten die MS dem zugestimmt, wären sowohl die Verhandlungsführung von der Präsidentschaft auf die Kommission übergegangen als auch neue Kompetenzen für die EU in der Klimapolitik entstanden. Diese Erwägungen ließen die MS das Verhandlungsmandat ablehnen.³⁵⁰ Die Verhandlungsführung blieb daher weiterhin bei der Präsidentschaft bzw. der Troika.

Während der Konferenz in Kyoto hatte mit Luxemburg ein kleines Mitgliedsland die Ratspräsidentschaft inne. Aktiv vertreten wurde die Union in Kyoto daher von der Troika, der zu diesem Zeitpunkt auch die Niederlande und Großbritannien angehörten.³⁵¹ Zunächst bildeten die Ratsschlußfolgerungen vom März und Juni 1997 die Grundlage der Verhandlungen. Später wurden weitere Koordinierungen zwischen der Umweltkommissarin Ritt Bjerregaard und den nationalen Delegationen erforderlich. Diese Koordinierungen waren die Basis für die täglichen Aktivitäten der Troika, aber auch für die der anderen nationalen Delegationen.³⁵²

³⁴⁸ Vgl. Agnethe Dahl: a.a.O., S. 333.

³⁴⁹ Vgl. Charlotte Bretherton / John Vogler: a.a.O., S. 105.

³⁵⁰ Vgl. Oberthür (1999a): a.a.O., S. 122.

³⁵¹ Allerdings ist es mittlerweile generell üblich, daß die Troika die Repräsentation übernimmt. Vgl. dazu Stig Schjøset: a.a.O., S. 42, FN 26.

³⁵² Vgl. Siegfried Breier: „Die geschlossene völkerrechtliche Vertretung der Gemeinschaft am Beispiel der 3. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Kyoto“, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 10 (1999) 1, S. 11-15, hier: S. 13 [zitiert als: Breier (1999)].

4.4.2.1 Die Auseinandersetzungen um verbindliche PAMs

Bereits auf dem ersten Treffen der AGBM im Sommer 1995 brachte die EU einen Vorschlag für Elemente eines Protokolls mit PAMs ein. Der Konflikt um die Frage, ob diese PAMs rechtlich bindenden Charakter haben sollten oder nicht, bestimmte in der Folge die Verhandlungen.³⁵³ Die EU wollte die PAMs durchsetzen, weil sie lange Zeit an der Bereitschaft der USA zweifelte, sich auf gemeinsame Ziele zu verständigen. In verpflichtenden PAMs sah sie daher die Möglichkeit, Reduktionen auch ohne konkrete QELROs im Protokoll zu erreichen. Da die USA aber gleichzeitig eine möglichst große Flexibilität in der Umsetzung ihrer Reduktionsziele wollten – die PAMs wären das genaue Gegenteil gewesen – waren sie grundsätzlich gegen solche Maßnahmen eingestellt.³⁵⁴

Die Befürwortung von PAMs durch die EU wurde von anderen Staaten von Anfang an auch als der Versuch gesehen, ihre Vorstellungen von einer CO₂-Steuer international durchzusetzen. Alles in allem war sie mit ihrer Position zu PAMs isoliert. Zudem hatte die EU viel Energie aufwenden müssen, um ihren Vorschlag intern abzustimmen, so daß sie der umfassenden Opposition zu ihren Vorschlägen im AGBM nicht gewachsen war.³⁵⁵ In dem vom Vorsitzenden der AGBM in der letzten Sitzung vor der VSK eingebrachten Protokollvorschlag war die von der EU vorgeschlagene zwanzigseitige Liste von PAMs daher nicht mehr enthalten. Alle als unrealistisch und nicht durchsetzbar angesehenen Vorschläge waren aus diesem Text entfernt worden.³⁵⁶ Das Kyoto-Protokoll enthält in Art. 2 (1) a zwar einige wenige Vorschläge für PAMs, deren Einführung ist jedoch rechtlich nicht bindend.³⁵⁷ Zudem ist die Liste im Umfang mit den Vorschlägen der EU nicht zu vergleichen. Der Schwerpunkt des Kyoto-Protokolls liegt eindeutig auf einem Ansatz, der Reduktionsziele in den Mittelpunkt stellt.³⁵⁸

³⁵³ Vgl. Grubb (1999): a.a.O., S. 53, siehe auch Steinar Andresen: a.a.O., S. 23 und Farhana Yamin: a.a.O., S. 5f.

³⁵⁴ Vgl. Grubb (1999): a.a.O., S. 65. Dieser weist auch auf die unterschiedlichen politischen Traditionen in den USA und der EU hin. Die PAMs entsprachen eher der Vorstellungswelt der EU. Vgl. dazu auch Farhana Yamin: a.a.O., S. 6.

³⁵⁵ Vgl. Grubb (1999): a.a.O., S. 67f.

³⁵⁶ Vgl. ebd., S. 64. Die Vorstellungen der EU zu PAMs standen damit auf derselben Stufe wie ein Vorschlag der OPEC, sie mit einem Fonds für entstehende Verluste durch den Klimaschutz zu entschädigen. Ebd.

³⁵⁷ Vgl. Farhana Yamin: a.a.O., S. 7.

³⁵⁸ Vgl. Wolfgang Durner: a.a.O., S. 426.

4.4.2.2 Die VSK in Genf und die Kehrtwende der USA

In der Frage der QELROs markiert die zweite VSK in Genf einen bedeutenden Wendepunkt. Vorher hatte es in dieser Frage nur wenig Bewegung gegeben. Zwar hatten verschiedene MS Vorschläge für Reduktionsziele für die Jahre 2005 und 2010 eingebracht, diese wichen aber deutlich voneinander ab, da die EU sich nicht auf eine gemeinsame Position verständigen können.³⁵⁹ Im Anschluß an den neuesten Bericht des IPCC, der einen menschlichen Einfluß auf die Erderwärmung bestätigte, befürworteten die USA nun aber plötzlich die Aufnahme von rechtlich bindenden QELROs in das Protokoll. Die Genfer Erklärung³⁶⁰ – das Abschlußdokument der VSK – war der Ausdruck dieses Umschwungs in den USA. Allerdings enthielt das Dokument keine konkreten Reduktionsziele und keine Jahreszahl, die die USA auch weiterhin nicht formulieren wollten. Es war dennoch der erste Text auf solch hoher Ebene, der TATs vorsah.³⁶¹

Die Kehrtwende der USA löste eine neue Phase in den Verhandlungen aus, da nun ernsthaft über rechtlich bindende Reduktionsziele verhandelt werden konnte.³⁶² Von diesem Zeitpunkt an bestimmten die USA den Ablauf der Verhandlungen, da die EU es nicht geschafft hatte, sich intern auf eine gemeinsame Position zu verständigen. Wollte die EU dennoch weiterhin eine Rolle in den Verhandlungen spielen, mußte sie ein eigenes Reduktionsziel formulieren.³⁶³ Dies tat die EU im März und Juni 1997.³⁶⁴ Ab diesem Zeitpunkt übernahm allein die Troika die Verhandlungsleitung. Die MS gaben danach keine eigenen Statements in den Verhandlungen mehr ab.³⁶⁵

Mit ihrem Reduktionsziel hatte die EU den „Fehdehandschuh“ in den Ring geworfen. Ihr Auftreten mit einer einheitlichen Position zwang JUSCANZ dazu, diesen ambitionierten Vorschlag ernst zu nehmen. Da die meisten JUSCANZ-Länder die

³⁵⁹ Vgl. Steinar Andresen: a.a.O., S. 23 und ausführlich Stig Schjøset: a.a.O., S. 37f.

³⁶⁰ Vgl. Geneva Ministerial Declaration im Annex zu FCCC/CP/1996/15/Add.1. Zu finden unter: <http://www.unfccc.de/resource/cop2.html>, auf der beiliegenden CD-Rom enthalten als „Genfer Erklärung.htm“.

³⁶¹ Vgl. Steinar Andresen: a.a.O., S. 24.

³⁶² Vgl. Grubb (1999): a.a.O., S. 53-55.

³⁶³ Vgl. Farhana Yamin: a.a.O., S. 8.

³⁶⁴ Vgl. Grubb (1999): a.a.O., S. 57f.

³⁶⁵ Vgl. Stig Schjøset: a.a.O., S. 40.

QELROs als zu weitgehend empfanden, war deren Reaktion auf den Vorschlag der EU sehr kritisch und teilweise sogar feindselig.³⁶⁶

*The EU was criticised as hypocritical for agreeing differentiated targets internally whilst advocating flat rate targets for everyone else. Its target proposal was also dismissed as being unrealistic and unachievable.*³⁶⁷

Besonders Japan tat sich mit Kritik hervor. Es betonte, daß das interne Burden Sharing der EU (die „EU-Bubble“) unfair gegenüber anderen sei, da es den Europäern geographische Flexibilität und „hot air“³⁶⁸ erlaube, die die Union anderen aber verweigere.³⁶⁹ Die EU bestand nämlich für alle anderen Annex-I-Parteien auf einer „flat rate“. Dies hatte zwei Gründe. Erstens hatte die EU in allen Voraussagen den geringsten Emissionsanstieg in den nächsten Jahren zu erwarten. Bei einer Differenzierung unter den OECD-Ländern wurde daher befürchtet, daß der EU relativ schärfere Verpflichtungen zugewiesen würden. Zweitens hielt die EU die Aushandlung von Differenzierungen für zu komplex und fürchtete eine Verzögerung der Verhandlungen.³⁷⁰

Die EU-Bubble wurde auch aus anderen Gründen kritisiert. So hoben einige Staaten hervor, daß es für die Bubble keine Basis im Gemeinschaftsrecht und damit keine rechtliche Zuständigkeit der EU gebe. Mit der Begründung, daß die EU daher nicht wie ein Staat zur Rechenschaft zu ziehen sei, weigerten sie sich, mit ihr in Verhandlungen über bindende Verpflichtungen zu treten.³⁷¹ Hintergrund dieser Argumentation war, daß die EU in ihrem Vorschlag nicht konkretisierte, was passieren würde, wenn die einzelnen MS ihre Reduktionsziele nicht erreichen würden. Dennoch begrüßten die USA die EU-Bubble. Sie sah darin nämlich einen ERH, gegen den die EU sich eigentlich im Vorfeld der Konferenz ausgesprochen hatte. Den USA bot sich damit ein Hebel, um den Widerstand der EU in dieser Frage zu brechen.³⁷² Das gelang ihr auch. Zwar hatte sich der Umweltministerrat im März noch nicht auf eine gemeinsame

³⁶⁶ Vgl. Farhana Yamin: a.a.O., S. 9.

³⁶⁷ Vgl. ebd., S. 9.

³⁶⁸ Unter „hot air“ versteht man einen „Überschuß“ an Emissionsrechten in Transformationsländern. Durch den Zusammenbruch von deren Industrien ermöglicht das Jahr 1990 als Vergleichswert vielen Mittel- und Osteuropäischen (MOE) Staaten einen solchen Überschuß. Im Rahmen eines Emissionsrechtshandels (ERH) kann diese Differenz verkauft werden. Vgl. dazu Stig Schjølset: a.a.O., S. 53, FN 39.

³⁶⁹ Vgl. Farhana Yamin: a.a.O., S. 9.

³⁷⁰ Vgl. Grubb (1999): a.a.O., S. 84.

³⁷¹ Vgl. Charlotte Bretherton / John Vogler: a.a.O., S. 104f, dazu auch John Vogler: a.a.O., S. 42.

³⁷² Vgl. Grubb (1999): a.a.O., S. 86.

Position zum ERH einigen können. Im Juni allerdings wurde angedeutet, daß die EU der Aufnahme eines ERH in das Protokoll zustimmen würde, wenn insgesamt anspruchsvolle Ziele vereinbart würden.³⁷³ Damit hatten sich die USA in dieser Frage durchgesetzt.

Zur Reaktion Japans und Australiens auf das ambitionierte Reduktionsziel der EU gehörte auch ein taktischer Vorstoß. Sie stellten – für die niederländische Präsidentschaft völlig unerwartet – die Aufnahme von REIOs in das Protokoll in Frage. Der Vorstoß Japans und Australiens führte tatsächlich zu einer neuen Diskussion über REIOs und zielte damit direkt auf die *conditio sine qua non* des Bubble-Ansatzes der EU: ihr internes Burden Sharing. Dieses wäre ohne die gemeinsame Erfüllung des Reduktionsziels als REIO hinfällig gewesen. Zwar versuchte die EU weiterhin, vor allem Japan und die USA dazu zu bewegen, ambitionierte QELROs im Protokoll zu akzeptieren. Allerdings mußte sie gleichzeitig versuchen, die Bedingungen für ihre Partizipation als REIO weiterhin möglichst flexibel zu halten. Daher konnte sie sich nicht mehr wie bisher auf andere Teile der Verhandlungen konzentrieren. Daraus ist der Erfolg der USA in der Durchsetzung von Flexibilitätsmechanismen und Fragen der Befolgung des Protokolls zu erklären.³⁷⁴ Letztendlich gelang es der EU, ihre Bubble zu verteidigen. Allerdings mußte sie dafür substantielle Zugeständnisse machen. So darf die interne Lastenteilung für die vereinbarte Budgetperiode von 2008 bis 2012 nicht geändert werden. Auch müssen Länder, die neu in die EU aufgenommen werden, außerhalb der Bubble bleiben. Das für die EU festgelegte Reduktionsziel von acht Prozent ist zudem von jedem MS einzeln zu erbringen, sollte die EU als ganzes ihr Ziel verfehlen.³⁷⁵

Als letztes Industrieland erklärten die USA ihre Position für Kyoto. Sie schlugen keine Reduktion, sondern eine Stabilisierung im Zeitraum von 2008 bis 2012 vor. Im Gegensatz zum Ansatz der EU wollten sie weitere drei THG in die Berechnung der Ziele einbeziehen. Außerdem bestanden sie auf der Möglichkeit eines ERH. Erschwert wurde die Position der Verhandlungsdelegation der USA in Kyoto durch eine Resolution des Senats im Juni 1997. Darin bestanden die Senatoren einstimmig darauf,

³⁷³ Vgl. ebd., S. 59.

³⁷⁴ Vgl. Farhana Yamin: a.a.O., S. 9f.

³⁷⁵ Vgl. Franzjosef Schafhausen: „Kyoto – und was kommt danach? Die Bedeutung der 3. VSK zur KRK für die globale Klimavorsorge“, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 48 (1998) 1 / 2, S. 11-16, hier: S. 13.

daß sie das Kyoto-Protokoll nur dann ratifizieren würden, wenn auch für die Entwicklungsländer QELROs in das Protokoll aufgenommen würden.³⁷⁶

Kurz vor der Konferenz in Kyoto verabschiedete die Kommission im Oktober 1997 eine Mitteilung mit dem Titel "European Union Approach to Kyoto". Darin wurde betont, daß das Reduktionsziel der Union erreichbar sei. Zudem erläuterte die Mitteilung Maßnahmen, die zur Erfüllung dieses Ziels erforderlich wären. Mit diesem Dokument wandte sich die Kommission insbesondere an die USA und Japan, die die Position der EU zuvor als übermäßig ehrgeizig und technisch nicht realisierbar kritisiert hatten. Daher schilderte sie auch Maßnahmen, mit denen diese Staaten ebenfalls ein ähnliches Ziel erreichen könnten.³⁷⁷

Ein Treffen der Annex-I-Länder Anfang November – die EU war durch die Troika und Ritt Bjerregaard präsent – brachte keine Annäherung in den wesentlichen Streitpunkten. Statt dessen äußerten die EU-Staaten und die Umweltkommissarin deutliche Kritik an der starren Haltung insbesondere der USA. Zwar ging die Kommissarin unmittelbar vor der Konferenz noch auf eine Rundreise durch verschiedene Länder, um für die Position der EU zu werben,³⁷⁸ doch es kam keine Bewegung mehr in die Verhandlungen, so daß die wichtigen Entscheidungen in Kyoto getroffen werden mußten.

4.4.2.3 Die dritte VSK in Kyoto

Die Wahrscheinlichkeit, daß es in Kyoto zu einer Einigung kommen würde, wurde vor Beginn der Konferenz als sehr gering eingeschätzt.³⁷⁹ Dennoch gelang es, nach einem Verhandlungsablauf, der von Sebastian Oberthür und Hermann Ott als „Negotiation by Exhaustion“³⁸⁰ bezeichnet wird, sich auf ein Protokoll zu einigen. Die endgültige Einigung, die eine durchschnittliche Reduktion um fünf Prozent bedeutete, entsprach weitgehend einem Vorschlag Japans. Da Japans Position zwischen den Wünschen der EU und denen der USA lag, war der Vorschlag der Gastgeber für einen Kompromiß geeignet. Die EU hatte es damit geschafft, Japan und die USA überhaupt zu Reduzierungen zu bewegen, wenn auch auf niedrigerem Niveau als von ihr selbst

³⁷⁶ Vgl. Christoph Bail: „Das Klimaschutzregime nach Kyoto“, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, (1998) 15, 457-464, hier: S. 459f. Vgl. zu den Klimazielen auch *Agence Europe* v. 6./7.10.1997 und v. 31.10.1997.

³⁷⁷ Vgl. *Agence Europe* v. 2.10.1997.

³⁷⁸ Vgl. dazu *Agence Europe* v. 8.11.1997, v. 27.11.1997, v. 29.11.1997 und v. 8./9.12.1997.

³⁷⁹ Vgl. Steinar Andresen: a.a.O., S. 26.

³⁸⁰ Oberthür / Ott (1999): a.a.O., S. 88.

vorgeschlagen. Die USA setzten sich aber in der Frage der berücksichtigten THG durch, die schließlich aus einem Korb von sechs Gasen bestand. Dies bedeutet eine weitere Absenkung der Ambitionen gegenüber dem Vorschlag der EU und einen Erfolg für den „comprehensive approach“ der USA. Die Reaktionen in den USA nach Abschluß des Protokolls zeigten, daß die Zustimmung zu einem Reduktionsziel einen sehr großen Schritt darstellte. Auch mit ihrer Forderung nach QELROs für Entwicklungsländer haben die USA sich nicht durchsetzen können.³⁸¹ Letzteres war der Hauptstreitpunkt zwischen den USA und der EU in Kyoto, bei dem es auch nicht gelang, eine Einigung zu erzielen. Da die USA mit ihrer Forderung jedoch isoliert waren, enthielt das Protokoll schließlich keine Verpflichtungen für Nicht-Annex-I-Länder.³⁸²

Der größte Gewinner der Verhandlungen in Kyoto waren zweifellos die JUSCANZ-Staaten ohne die USA und Japan. Diese erreichten eine Differenzierung zwischen den Annex-I-Ländern. Einigen Ländern wurde dabei sogar das Recht zu Emissionssteigerungen zugestanden. Die EU und die USA rückten damit von ihrer ablehnenden Position zu einer Differenzierung ab. Im Gegenzug erreichten die USA eine Berücksichtigung der von ihr gewünschten „Flexibilitätsmechanismen“³⁸³ im Protokoll.³⁸⁴ Nicht durchsetzen konnte die EU, wie bereits beschrieben, ihre Position zu PAMs. Zudem kann man in der Zuweisung des höchsten Reduktionsziels an die EU³⁸⁵ als Ergebnis der Differenzierung zwischen den Annex-I-Ländern ein zweifelhaftes Resultat der EU-Diplomatie sehen.³⁸⁶ Zusammenfassend kann man daher sagen:

³⁸¹ Vgl. Steinar Andresen: a.a.O., S. 26ff. Es ist möglich, daß die USA in Kyoto zu mehr zustimmten, als sie in der Lage sind zu ratifizieren. Vgl. dazu ebd., S. 30, FN 78. Bisher haben die USA das Kyoto-Protokoll nicht ratifiziert. Im September 2000 hatten erst 22 der 83 Unterzeichnerstaaten ratifiziert. Vgl. dazu Neue Zürcher Zeitung v. 12.9.2000. Siehe dazu das Dokument „NZZ 12092000.htm“ auf der beiliegenden CD-Rom.

³⁸² Vgl. Wolfgang Durner: a.a.O., S. 424.

³⁸³ Dabei handelt es sich um Mechanismen, die es entwickelten Ländern erlauben, ihre Verpflichtungen durch Zahlungen bzw. Investitionen in Drittstaaten, vor allem in Entwicklungsländern, zu erfüllen. Sie finden sich in Art. 6, 12 und 17 des Kyoto-Protokolls.

³⁸⁴ Vgl. Steinar Andresen: a.a.O., S. 27f.

³⁸⁵ Vgl. für eine Übersicht der Ergebnisse Holger Schmidt: „Die Klimakonferenz in Kyoto: Interpretation der Ergebnisse und Folgen für die internationale Klimapolitik“, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht*, 21 (1998) 4, S. 441-462, hier: S. 444. Neben der EU wurden auch die Schweiz und die MOE-Länder auf eine achtprozentige Reduktion verpflichtet. Die USA akzeptierten sieben und Japan sechs Prozent. Australien und Island wurde gar eine Steigerung um acht bzw. zehn Prozent gestattet.

³⁸⁶ Vgl. Michael Kraack: a.a.O., S. 232.

*The EU got their numbers, the US got their institutions, Japan gained some prestige and the developing countries avoided reduction commitments.*³⁸⁷

In der Bewertung des Auftretens der EU in Kyoto kann man zu sehr unterschiedlichen Schlußfolgerungen kommen. Schjølset hebt hervor, daß die EU vor der Konferenz zu jedem Thema eine eigene Position entwickelt hatte, die sie auch in Kyoto beibehielt. Nach seiner Darstellung wurden entstehende Konflikte hinter verschlossenen Türen geregelt und so ein Sprechen mit einer Stimme ermöglicht. Als Beleg dafür führt er an, daß in den offiziellen Dokumenten keine abweichenden Positionen der MS dokumentiert sind.³⁸⁸ Ein anderes Bild ergibt sich jedoch, folgt man der Darstellung von Siegfried Breier, Franz Lamprecht und Sebastian Oberthür. Breier betont die Schwierigkeiten in der Koordination der EU während der Endphase der Verhandlungen. Durch die Komplexität des Geschehens blieb der EU nur wenig Zeit, taktische Überlegungen anzustellen und entsprechende Absprachen zu treffen. Als schließlich ein Kompromiß in der Frage der Reduktionsziele gefunden werden mußte, verhandelte die Troika zunächst mit den USA. Dies wurde von einigen MS kritisiert, da sie lieber versucht hätten, die USA als größten Emittenten zu isolieren und daher den Druck für einen Kompromiß zu erhöhen. Das einheitliche Auftreten der EU wurde zu diesem Zeitpunkt also durch eine ungenügende Abstimmung erschwert.³⁸⁹

Diese Wiedergabe der Ereignisse wird durch die Darstellung Lamprechts gestützt, der ebenfalls die einheitlichen Front der EU in der Endphase schwanken sah. Als nämlich der japanische Ministerpräsident Hashimoto die Einigung auf ein Protokoll in Gefahr sah, telephonierte er mit den Staats- und Regierungschefs der großen EU-Staaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien, sowie mit US-Präsident Clinton. Zu diesem Zeitpunkt müssen sich die EU-Delegationen heftige Auseinandersetzungen geliefert haben. Dabei standen sich Großbritannien, Belgien und Luxemburg mit einer nachgiebigeren Haltung den USA und Deutschland, Frankreich, Österreich, Spanien und Portugal mit einer Betonung der ursprünglichen Position gegenüber.³⁹⁰

³⁸⁷ Steinar Andresen: a.a.O., S. 28.

³⁸⁸ Vgl. Stig Schjølset: a.a.O., S. 41ff.

³⁸⁹ Vgl. Breier (1999): a.a.O., S. 13.

³⁹⁰ Vgl. Franz Lamprecht: „Kyoto-Gipfel hat deutliches Signal gesetzt. Die 3. VSK zur KRK: Ausgangslage, Verhandlungsdynamik, Ergebnis“, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 48 (1998) 1 / 2, S. 6-10, hier: S. 9.

Auch Sebastian Oberthür schildert ähnliche Schwierigkeiten innerhalb der EU. Er hebt hervor, daß die Union während der Tour de force der letzten Nacht weitgehend mit sich selbst beschäftigt war. Sie mußte in parallelen Koordinationsitzungen zu den offiziellen Beratungen ihre eigene Position abstimmen. Dabei kam es in einem Fall sogar dazu, daß die internen Beratungen länger dauerten, als die offizielle Diskussion im Plenum. Auf die dort erzielte Einigung konnte die EU daher keinen Einfluß mehr nehmen. Durch die starke Beschäftigung der EU mit sich selbst entstand auch eine mangelnde Offenheit für andere Akteure, was sogar Staaten mit engen Beziehung zur EU betraf. Die Delegationen der Union wurden daher auch als „EU-Bunker“ bezeichnet.³⁹¹ Die Wirkungsfähigkeit der EU muß durch dieses „Einigeln“ als eingeschränkt angesehen werden.

Faßt man das Auftreten der Union auf der Konferenz in Kyoto zusammen, so ergibt sich folgendes Bild: Die EU war erfolgreich in der Durchsetzung von QELROs und der für sie besonders wichtigen „EU-Bubble“. Dieser Erfolg wurde aber nur durch substantielle Zugeständnisse in anderen Bereichen erreicht, was auch an der Ausgangsposition der EU gelegen haben mag.

*The EU's stand was from a number of viewpoints inconsistent and unfair, but in the realities of global politics it was ultimately effective in its main aim.*³⁹²

Zudem hatte die Union auf der Konferenz stark mit sich selbst zu kämpfen. Zwar gelang ihr ein einheitliches Auftreten in den offiziellen Foren, dies hatte aber wegen zeitaufwendiger Koordinierungsarbeit eine mangelnde Offenheit für andere Akteure zur Folge. Die Endphase der Verhandlungen zeigt außerdem, daß weiterhin die nationalstaatlichen Akteure das Geschehen bei wichtigen Entscheidungen dominieren und Dritte sich daher an die entscheidenden Nationalstaaten wenden.

4.4.3 BEWERTUNG NACH DEN KRITERIEN

Die Anerkennung der EU als Akteur in dieser Phase liefert ein sehr zwiespältiges Bild. De facto-Recognition der Union ist im Klimaregime eindeutig gegeben. Andere Akteure interagieren mit ihr und akzeptieren sie als Gesprächspartner. Auch die de jure-

³⁹¹ Vgl. Oberthür (1999a): a.a.O., S. 127f.

³⁹² Grubb (1999): a.a.O., S. 98.

Recognition scheint oberflächlich kein Problem zu sein, da sie als Unterzeichner der KRK einen ähnlichen Status wie ihre MS hat. Allerdings wurde die Beteiligung von REIOs am Kyoto-Protokoll während der Verhandlungen in Frage gestellt. Die Ursache dafür war die EU selbst, da sie mit diesem Status einen Vorteil – das interne Burden Sharing – durchzusetzen versuchte. Daß die Beteiligung der EU als REIO an einem Abkommen zum Gegenstand ernsthafter Verhandlungen wurde, demonstriert, daß diese Beteiligung vielleicht doch noch nicht so selbstverständlich ist, wie es bis zu diesem Zeitpunkt angenommen wurde.

Auch in dieser Zeitperiode zeigt sich, daß die MS eine Zunahme der Authority der EU nicht zuließen. So wurden sowohl der Versuch der Kommission, sich ein Verhandlungsmandat erteilen zu lassen, als auch alle anderen Versuche, über die Verabschiedung interner Maßnahmen die Gemeinschaftskompetenzen auszuweiten, von den MS verhindert. Dies ist als Renationalisierung der Klimapolitik dargestellt worden. Während der Verhandlungen bereitete der EU das daraus resultierende Fehlen von Kompetenzen in der internen Klimapolitik Schwierigkeiten. So war es ein durchgängiges Muster der Verhandlungen, daß die Position der EU wegen fehlender Beschlüsse über die Umsetzung ihrer Verpflichtungen in Frage gestellt wurde. Besonders deutlich geriet sie deswegen in der Auseinandersetzung um ihr internes Burden Sharing in die Kritik. Hier wurde mit der Begründung, daß sie wegen der fehlenden Kompetenzen die EU-Staaten zu nichts verpflichten könne, direkt ihre Glaubwürdigkeit als Akteur in Frage gestellt.

Die Betrachtung der Autonomy der EU in diesem Zeitabschnitt zeigt ebenfalls ein interessantes Bild. In der Frage der institutionellen Unterscheidbarkeit ergibt sich zwar keine Änderung der Situation. Diese war gering, da weiterhin die Präsidentschaft die Verhandlungen führte. Schaut man jedoch auf den Indikator Unabhängigkeit, so läßt sich für die Verhandlungen feststellen, daß die EU seit März 1997 sehr geschlossen auftrat. Wie gesehen, war der interne Kompromiß mehr als der kleinste gemeinsame Nenner, und die EU machte daher einen Unterschied zur „Summe ihrer Teile“. Die Verhandlungen vor Ort in Kyoto zeigen jedoch die geringe Unabhängigkeit des Akteurs von den MS. Die Position der EU war hier zwar nach außen geschlossen, aber intern kam es zu Auseinandersetzungen, die letztlich die Einschaltung der nationalen Staats- und Regierungschefs nötig machten. Daß sich Hashimoto in dieser Phase nicht an die EU direkt wandte, sondern den Umweg über die Hauptstädte der MS wählte, sagt

letztlich auch etwas über die geringe Gewichtung des Akteurs EU in den Augen Dritter aus.

Das positivste Bild in dieser Zeitperiode ergibt sich, wenn wir das Kriterium Cohesion betrachten. Die Vereinbarung des internen Burden Sharings im März und Juni 1997 muß als ein Fall von taktischer Kohäsion eingestuft werden, denn von einer Werte- oder Zielkohäsion, also einer Übereinstimmung in den Zielen und Werten der MS, kann man hier offensichtlich nicht sprechen. Die Zustimmung von Skeptikern zu dem ambitionierten Vorschlag wurde durch eine starke interne Differenzierung erreicht. Daß hier taktische Kohäsion vorliegt, läßt sich daran zeigen, daß die Skeptiker die Position der EU aus eigenem Interesse unterstützen mußten. Insbesondere die Kohäsionsländer hätten nämlich ohne das Burden Sharing große Probleme gehabt, ein weiteres Anwachsen ihrer Emissionen in den Verhandlungen durchzusetzen. Die starke Kohäsion der EU in dieser Frage zeigte sich in den Verhandlungen. Sie ermöglichte es, die USA überhaupt zu einer Annahme von QELROs zu bewegen, die über eine reine Stabilisierung der Emissionen hinausgehen. Allerdings vernachlässigte die EU wegen der Bedeutung, die dieser Kompromiß für ihr Auftreten hatte, andere Themenbereiche. Die hier erzielten Ergebnisse blieben daher weit hinter den Vorstellungen der EU zurück oder sind sogar das Gegenteil davon. Zu diesem schlechten Abschneiden in anderen Fragen trugen auch spezifische Probleme des Akteurs EU bei. Die zeitintensive Koordination vor Ort, die auf die geringe Autonomie des Akteurs gegenüber den MS zurückgeht, muß hier als der wichtigste Faktor gesehen werden. Sie führte dazu, daß die Interaktion mit anderen Akteuren zu kurz kam. Auch in diesem Zeitabschnitt entwickelte die EU daher nur eine sehr eingeschränkte Actorness.

5 ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG UND RESÜMEE

In der Gesamtschau der Ergebnisse bereitet das Kriterium Recognition die wenigsten Probleme. Die EU ist heute im Klimaregime als Akteur anerkannt. Diese Anerkennung findet sowohl de jure als auch de facto statt. Sie ist aber das Produkt einer Entwicklung. Vor der Konferenz in Rio war es der EU formal nicht möglich, sich an den INC-Verhandlungen zu beteiligen. Statt dessen übernahmen die MS ihre Vertretung. Das lag daran, daß die Verhandlungen zu diesem Zeitpunkt unter den Regeln des UN-Systems durchgeführt wurden. Darin ist die Rolle der EU zumindest de jure auf einen Beobachterstatus beschränkt. Für den Erdgipfel in Rio wurde erfolgreich eine Veränderung ihres Status' erreicht, die aber nicht zu einer einem Staat gleichwertigen Anerkennung führte. Interessanterweise müssen die bedeutendsten Widerstände gegen die Statusaufwertung der Union von ihren eigenen MS geleistet worden sein. Auch wenn das Gegenteil betont wurde, muß in der Entscheidung für UNCED dennoch ein Präzedenzfall für die Behandlung der EU im UN-System gesehen werden.

Seit der Unterzeichnung der KRK durch die EU in Rio de Janeiro ist die Union ein de jure anerkanntes Mitglied im Klimaregime geworden. Unter den Bedingungen des REIO-Status nehmen eigene Delegationen der EU neben denen der MS an den Verhandlungen teil. Allerdings zeigten die AGBM-Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll, daß ihr Status als REIO immer noch nicht selbstverständlich ist. Man kann dies aber als einen Sonderfall betrachten, da hier nicht ihr grundsätzliches Recht auf Beteiligung angegriffen wurde. Statt dessen ging es um Sonderregeln, die sie durch ihren Status in Anspruch nahm. Es darf daher angenommen werden, daß sie auch in Zukunft keine Probleme haben wird, als REIO an internationalen Abkommen beteiligt zu werden, solange ihr daraus keine Vorteile gegenüber anderen Vertragsparteien entstehen. Als ein solcher Vorteil wird schon heute ihr Stimmengewicht gesehen. Sie hat, ihrer Zahl von MS entsprechend, fünfzehn Stimmen. Sollte die EU sich zukünftig zu einem eigenständigeren, an einen einzigen Nationalstaat erinnernden Akteur entwickeln, dann wird speziell diese Regelung neue Kritik am Status der EU auslösen.

Durch den REIO-Status ist die EU neben ihren MS an der KRK beteiligt. Einer der Gründe hierfür sind, wie gesehen, Zweifel der anderen Vertragsparteien an ihrer Authority. Diese Zweifel können im von uns untersuchten Fall als berechtigt bezeichnet

werden, da die Authority der EU im Klimaregime durch die Probleme der Kompetenzverteilung zwischen EU und MS eingeschränkt ist. Wie wir gesehen haben, sind die Kompetenzen in der Klimapolitik gemischt, und die KRK wurde daher als gemischtes Abkommen unterzeichnet. Dabei kann generell von einer schwierigen Zuschreibung der Authority durch Dritte ausgegangen werden, da sich durch die duale Vertretung der EU die Zuständigkeiten der Akteure im Verlauf der Verhandlungen ändern können. Zu diesem generellen Problem kommt im Klimaregime ein spezielles hinzu: Die EU hatte häufig Schwierigkeiten, ihre international vorgetragene Position durch eine glaubwürdige Strategie im Inneren zu untermauern. Im Vorfeld von Kyoto kann man sogar davon sprechen, daß die EU wegen der weitgehenden Renationalisierung der Klimapolitik kaum noch eine erfolgsversprechende eigene Klimastrategie besaß. Dies war ihren Verhandlungspartnern bewußt. Speziell der ambitionierte Reduktionsvorschlag der EU für Kyoto geriet deshalb in die Kritik. Hier wurde offen angezweifelt, ob die EU die Authority habe, die Verhandlungen zu führen, wenn nicht sichergestellt sei, daß sie ihre MS auch zur Einhaltung der von ihr eingegangenen Verpflichtungen anhalten könne.

Joseph Jupille und James A. Caporaso weisen selbst darauf hin, daß die EU durch ihre Abhängigkeit von den MS nie eine unabhängige Authority verwirklichen könne. Diese wird immer durch die Übertragung der Kompetenzen von den MS auf die EU eingeschränkt sein. Ihre Actorness wird daher für dieses Kriterium nie der eines Nationalstaats entsprechen.³⁹³ Dennoch wäre im Klimaregime die Actorness der EU für die Dimension Authority zu steigern gewesen, wenn die EU sich intern auf eine erfolgsversprechende Klimastrategie geeinigt hätte. Auch die Vertretung der EU durch die Kommission allein, anstelle der gewählten dualen Vertretung, hätte die Actorness der EU ausgeweitet. Dazu waren die MS aber wegen der beschriebenen Bedeutung der Problematik nicht bereit.

Das spiegelt sich auch in der Autonomy des Akteurs wider. Die Dominanz der MS war ein durchgängiges Muster der Verhandlungen. Wegen der Bedeutung der Problematik hatten diese die Form der Vertretung durch die Ratspräsidentschaft gewählt. Institutionelle Unterscheidbarkeit des Akteurs war damit für andere nur in geringem Ausmaß gegeben. Zwar waren neben den Delegationen der MS seit Rio auch eigene

³⁹³ Vgl. Joseph Jupille / James A. Caporaso: a.a.O., S. 216.

Delegationen der EU vor Ort. Die nationalen Delegationen waren aber in den entscheidenden Fragen die Ansprechpartner für die Verhandlungspartner. Das Beispiel der Aushandlung des Art. 4 der KRK durch Großbritannien, aber auch die letzten Tage in Kyoto zeigen diese weiterhin große Bedeutung der nationalstaatlichen Akteure. Die MS übten zudem in den Verhandlungen eine ständige Kontrolle aus, die sich in den Koordinationstreffen während der Sitzungen manifestierte. Von einer Unabhängigkeit der EU in Form eines „agency slack“ kann deshalb bei ihrer Repräsentation vor Ort nur eingeschränkt die Rede sein. Es war aber nicht nur die Unabhängigkeit des Akteurs, die durch die ständige Koordination behindert wurde. Wie wir vor allem am Beispiel Kyotos gesehen haben, wurden zudem viele Kräfte durch den hohen Abstimmungsbedarf gebunden und verminderten damit das Potential der EU.

Lange Zeit haben die parallelen Aktivitäten der MS zu denen der EU kein Bild eines einheitlichen Auftretens des Akteurs entstehen lassen. Dies änderte sich erst, nachdem die EU ihre Position für Kyoto formuliert hatte. Diese Position, die oberhalb des kleinsten gemeinsamen Nenners lag und damit über die „Summe der Teile“ des Akteurs hinausging, kann daher als einer der wenigen Fälle größerer Autonomy gelten. Hier wirkten sich die Institutionen der EU einmal positiv für deren Actorness aus. Generell trugen diese aber eher zu einer Einschränkung der Unabhängigkeit bei. Dies liegt im wesentlichen an dem Erfordernis der Einstimmigkeit von Ratsentscheidungen in der Klimapolitik. Der Rat kann in der Regel nur bei Mehrheitsentscheidungen wirklich einen Unterschied zur „Summe der Teile“ darstellen. In der Klimapolitik finden aber alle wichtigen Entscheidungen unter der Bedingung der Einstimmigkeit statt. Auch die Kommission konnte durch ihre beschränkten Möglichkeiten an dieser Situation nichts ändern. Letztlich wurden in der Klimapolitik, vor allem in der Auseinandersetzung um die CO₂-/Energiesteuer, auch Konflikte um die generelle Bedeutung der EU ausgetragen. Hier konnte das integrations skeptische Großbritannien eine Ausweitung der Befugnisse der EU verhindern. Durch den Zusammenhang von internen und externen Kompetenzen blieb damit aber auch die Bedeutung und Actorness des Akteurs EU eingeschränkt.

Diese Arbeit hat insbesondere die Bedeutung des Kriteriums Cohesion für die Actorness der EU gezeigt. Sobald die EU es nämlich erreichte, sich auf eine gemeinsame Position zu verständigen, wuchs ihr Gewicht und ihre Durchsetzungsfähigkeit im Regime. Dies wurde in dieser Arbeit bei der Behandlung des Stabilisierungsziels der EU für Rio, ihrer

Position für Berlin und ihres Reduktionsziels für Kyoto deutlich. Im Fall des Stabilisierungsziels kann allerdings argumentiert werden, daß es ohne konkrete Pläne für seine Umsetzung mehr den Charakter einer politischen Absichtserklärung hatte. Die MS „kostete“ ihr Zusammenhalt in dieser Frage nichts. Dennoch war es im wesentlichen die EU, die schließlich doch die Aufnahme eines schwachen Ziels in die KRK durchsetzte.

Anhand der Cohesion der Position der EU für Berlin kann ein weitergehender Zusammenhang verdeutlicht werden: Wenn die EU sich intern auf eine Position verständigt, dann handelt es sich dabei bereits um einen Kompromiß einer heterogenen Staatengruppe. Da die EU sich im Falle ihrer Position für Berlin nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner verständigen konnte, darf angenommen werden, daß ihre Position deshalb auch für viele anderen Staaten akzeptabel war. Am Beispiel des Reduktionsziels der EU für Kyoto zeigt sich hingegen, daß die EU durchaus in der Lage ist, international ein gewisses Potential zu entfalten. Es wird weitgehend ihr zugeschrieben, daß das Kyoto-Protokoll letztlich QELROs enthielt. Einschränkend muß hier jedoch beachtet werden, daß sie sich so sehr auf diese Frage und die Verteidigung ihres internen Burden Sharings konzentrierte, daß sie letztlich in fast allen anderen Fragen ihre Positionen aufgeben mußte.

Dazu hat sicher auch beigetragen, daß die EU überhaupt große Probleme hat, Cohesion herzustellen. Dafür ist zum einen die erforderliche Einstimmigkeit verantwortlich. Gelingt es der EU, dieses Hindernis zu überwinden und eine Kompromißposition zu finden, so tut sie sich in der nachträglichen Veränderung dieser Positionen sehr schwer. Insbesondere in der Schlußphase von Verhandlungen, in der Entscheidungen schnell getroffen werden müssen, benachteiligt sie das gegenüber anderen Akteuren. Die Herstellung von Cohesion in der Klimapolitik wird aber auch durch den bereits erwähnten Grundkonflikt um die allgemeinen Zuständigkeiten der EU erschwert. Hier stehen sich Staaten gegenüber, die zumindest in dem untersuchten Zeitraum antagonistische Vorstellungen von der zukünftigen Rolle der EU hatten. Großbritannien hat daher keine Ausweitung der Kompetenzen der EU in der Klimapolitik zugelassen. Dies wäre aber nötig gewesen, um eine größere Cohesion zu erreichen.

Insgesamt läßt sich in unserer Betrachtung kein Trend zu einer Ausweitung der Actorness der EU im Klimaregime feststellen. Zwar darf ihre Recognition und damit

ihre Akzeptanz als Verhandlungspartner heute als gesichert gelten, aber in allen anderen Dimensionen ist keine Entwicklung hin zu mehr „Actorness“ zu beobachten. Die Authority der Akteurs hängt im wesentlichen von internen Entwicklungen in der Union ab. Hier wäre nur durch eine Abkehr von der Renationalisierung der Klimapolitik, hin zu einer glaubwürdigen und wirkungsvollen gemeinschaftlichen Strategie, eine Steigerung der Actorness zu erwarten. Unsere Beobachtungen zeigten hier aber einen Trend zu weniger Authority der EU. In absehbarer Zukunft erscheint daher eine Ausweitung unwahrscheinlich. Für die Autonomy der EU ist in dem von uns betrachteten Zeitraum eine Stagnation zu beobachten. Die MS haben mit der dualen Vertretung eine Form gewählt, die nur geringe Autonomy zuläßt. Versuche von seiten der Kommission, dies zu ändern, wurden abgelehnt. Auch hier erscheint eine zukünftige Entwicklung hin zu mehr Actorness unwahrscheinlich. Das entscheidende Kriterium von Actorness war in den untersuchten Zeitabschnitten die Cohesion der Position der EU. Cohesion kann als die Voraussetzung für ein wirksames Auftreten der EU auf internationaler Ebene gelten. Sie entscheidet letztlich über das Ausmaß an Actorness der Union. Die Cohesion ist aber von einer internen Einigung der MS abhängig. Diese entsteht von Fall zu Fall. Für die Klimapolitik muß durch die bevorstehende Osterweiterung der Union zukünftig von einer Erhöhung der Probleme in der Formulierung einer kohärenten Position ausgegangen werden. Auch hier läßt sich also kein automatischer Trend zu mehr Actorness feststellen.

Für unsere Ausgangsfrage nach der Eigenständigkeit der EU als Akteur im Klimaregime bietet sich aufgrund unserer Bewertung ihrer Actorness ein ambivalentes Bild: Die EU entwickelte durchgängig eine geringe Actorness in den Verhandlungen. Damit war die Bedingung für eine größere Eigenständigkeit der EU nicht erfüllt. Sie hätte zwar das Potential gehabt, eine größere Eigenständigkeit zu entwickeln, die MS achteten aber sehr stark darauf, daß dies nicht geschah. Es war wohl vor allem die große Bedeutung der Problematik, die die MS dazu veranlaßte. Sie ließen daher weder zu, daß die EU eine höhere Authority, noch eine größere Autonomy entwickelte. Von einer Eigenständigkeit des Akteurs in diesen Dimensionen kann nicht gesprochen werden. Die Dimension Recognition trägt als Voraussetzung von Eigenständigkeit nichts zu einer Erklärung von deren Ausmaß bei. Allein in der Dimension Cohesion verwirklichte die EU teilweise Actorness, und man kann in diesen Fällen, beispielsweise bei der VSK in Kyoto, von einer gewissen Eigenständigkeit des Akteurs sprechen.

Das geringe Ausmaß an Eigenständigkeit und Actorness der EU im Klimaregime steht paradoxerweise einer hohen Bewertung ihrer Bedeutung für das Regime durch andere gegenüber. Dadurch, daß die USA über lange Zeit nicht bereit waren, eine Führungsrolle in den Verhandlungen zu übernehmen, wurde die Übernahme dieser Rolle von der EU erwartet. Unterstützt wurde diese Erwartung von den Äußerungen der EU selbst, die eine solche Rolle für sich beanspruchte. Wie wir gesehen haben, konnte die EU die von ihr geweckten Erwartungen aber nur in geringem Umfang realisieren. Den hohen Erwartungen stand real nur eine geringe Actorness der EU gegenüber. Von den auf EU-Ebene entwickelten Programmen und Strategien her wäre eine Führungsrolle der EU im Klimaregime allerdings möglich gewesen. Dies wurde aber durch die bestehenden Entscheidungsstrukturen verhindert. Insoweit kann diese Arbeit als ein weiterer Beitrag in der Diskussion um die Reform der internen Entscheidungsstrukturen der EU gesehen werden. Möchte man eine international handlungsfähige EU – und dazu gehört notwendig ein gewisses Maß an Eigenständigkeit des Akteurs –, dann muß auch in der Klimapolitik der Zwang zur Einstimmigkeit fallen. Eine erweiterte EU wird gerade in den Kernfragen des Regimes so heterogen sein, daß ein weiter bestehendes Vetorecht eines einzigen Staates die Handlungsfähigkeit des Akteurs im Regime ausschließen würde.

Wir haben in dieser Arbeit die Rolle der EU im Klimaregime auf ihre Akteursfähigkeit und damit Selbständigkeit hin untersucht. Dabei wurde festgestellt, daß die EU zwar ein großes Potential als Akteur hat, dieses in den Klimaverhandlungen aber nur unzureichend realisieren konnte. Akzeptiert man nun, daß es sich beim Problem des Klimawandels um eine Überlebensfrage für die Menschheit handelt – und der letzte Bericht des IPCC hat die Erwartungen für den durchschnittlichen Temperaturanstieg im 21. Jahrhundert von drei auf sechs Grad korrigiert³⁹⁴ –, dann müssen normative Forschungen der nächste Schritt sein. Es muß untersucht werden, wie es der EU gelingen kann, ihr Potential als Akteur zu verwirklichen. Dies ist eine Aufgabe für weitere Forschung.

³⁹⁴ Vgl. *Süddeutsche Zeitung* v. 26.10.2000. Der Artikel ist auf der beiliegenden CD-Rom als „Süddeutsche Zeitung 26.10.2000.htm“ enthalten.

LITERATURVERZEICHNIS

Monographien:

- ANDRESEN, Steinar: *The Development of the Climate Regime: Positions, Evaluations and Lessons* (FNI Report; 3/98), Lysaker 1998
- BREITMEIER, Helmut: *Wie entstehen globale Umweltregime? Der Konfliktaustrag zum Schutz der Ozonschicht und des globalen Klimas*, Opladen 1996
- BRETHERTON, Charlotte / VOGLER, John: *The European Union as a Global Actor*, London und New York 1999
- GRUBB, Michael (zusammen mit VROLIJK, Christiaan / BRACK, Duncan): *The Kyoto Protocol. A Guide and Assessment*, London 1999 [zitiert als: Grubb (1999)]
- HAMM, Bernd: *Struktur moderner Gesellschaften*, Opladen 1996
- KRAUSS, Stefan: *Parlamentarisierung der europäischen Außenpolitik. Das Europäische Parlament und die Vertragspolitik der Europäischen Union* (Forschung Politikwissenschaft; 62), Opladen 2000
- MACLEOD, Ian / HENDRY, I. D. / HYETT, Stephen: *The External Relations of the European Communities. A Manual of Law and Practice*, Oxford 1996
- OBERTHÜR, Sebastian / OTT, Hermann E.: *The Kyoto Protocol. International Climate Policy for the 21st Century* (International and European Environmental Policy Series), Berlin, Heidelberg, New York u.a. 1999 [zitiert als: Oberthür / Ott (1999)]
- PATERSON, Matthew: *Global Warming and Global Politics* (Environmental Politics), London und New York 1996 [(zitiert als: Paterson (1996b))]
- SCHJØLSET, Stig: *Explaining EU Climate Unity: Actors, Interests and Institutions. A Study of the EU's Ability to Appear as a Unified Actor in International Climate Politics* (FNI Report; 7/99), Lysaker 1999
- SCHUMER, Sylvia: *Die Europäische Union als Akteur in der internationalen Klimapolitik. das Beispiel des Ozon- und Klimaregimes* (AFES-PRESS-Report; 55), Mosbach 1996 [zitiert als: Schumer (1996a)]

SJÖSTEDT, Gunnar: *The External Role of the European Community*, Farnborough 1977

SOETENDORP, Ben: *Foreign Policy in the European Union. Theory, History and Practice*, London und New York 1999

THOMAS, Caroline: *The Environment in International Relations*, London 1992 [zitiert als: Thomas (1992)]

Aufsätze:

ALLEN, David / SMITH, Michael: „Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena“, in: *Review of International Studies*, 16 (1990) 1, S. 19-37

ARTS, Bas / RÜDIG, Wolfgang: „Negotiating the 'Berlin Mandate': Reflections on the First 'Conference of the Parties' to the UN Framework Convention on Climate Change“, in: *Environmental Politics*, 4 (1995) 3, S. 481-487

BAIL, Christoph: „Das Klimaschutzregime nach Kyoto“, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, (1998) 15, 457-464

BODANSKY, Daniel: „The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary“, in: *Yale Journal of International Law*, 18 (1993), S. 451-558 [zitiert als: Bodansky (1993)]

BODANSKY, Daniel: „Prologue to the Climate Change Convention“, in: MINTZER, Irving M. / LEONARD, J. Amber (Hg.): *Negotiating Climate Change: The Inside Story of the Rio Convention* (Cambridge Studies in Energy and Environment), Cambridge und Stockholm 1994, S. 45-74 [zitiert als: Bodansky (1994)]

BODANSKY, Daniel: „The History and Legal Structure of the Global Climate Change Regime“, in: SPRINZ, Detlef / LUTERBACHER, Urs: *International Relations and Global Climate Change* (PIK Report; 21), 2. überarbeitete und aktualisierte Aufl., Potsdam 1996, S. 11-32, Download möglich unter: http://www.pik-potsdam.de/reports/pr.21/pr21_1.htm (31.5.2000) [zitiert als: Bodansky (1996)]

BØRSTING, Georg / FERMAN, Gunnar: „Climate Change Turning Political: Conference-Diplomacy and Institution-Building to Rio and Beyond“, in:

FERMANN, Gunnar (Hg.): *International Politics of Climate Change*, Oslo, Stockholm, Kopenhagen u.a. 1997, S. 53-82

BRAUCH, Hans Günter: „Internationale Klimapolitik, Klimaaußen- und Klimainnenpolitik – konzeptionelle Überlegungen zu einem neuen Politikfeld“, in: BRAUCH, Hans Günter (Hg.): *Klimapolitik. Naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte, ökonomische Analysen sowie nationale Problemerkennung und Politikumsetzung*, Berlin, Heidelberg, New York u.a. 1996, S. 315-332

BREIER, Siegfried: „Die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen in New York“, in: *Natur und Recht*, (1998) 8, S. 410-414

BREIER, Siegfried: „Die geschlossene völkerrechtliche Vertretung der Gemeinschaft am Beispiel der 3. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Kyoto“, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 10 (1999) 1, S. 11-15 [zitiert als: Breier (1999)]

BRINKHORST, L. J.: „The European Community at UNCED: Lessons to be Drawn for the Future“, in: CURTIN, Deirdre / HEUKELS, Ton (Hg.): *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers. Volume II*, Dordrecht, Boston und London 1994, S. 609-617

BROWN, Neville: „Climate Change. A Threat to Peace?“, in: *Conflict Studies*, (1994) 272, S. 1-28

BRUSASCO-MACKENZIE, Margaret: „The European Union and the 1997 'Earth Summit': Evaluation and Prospects“, in: *European Foreign Affairs Review*, 3 (1998) 2, S. 197-213

CHASEK, Pamela: „The Story of the UNCED Process“, in: SPECTOR, Bertram I. / SJÖSTEDT, Gunnar / ZARTMAN, I. William (Hg.): *Negotiating International Regimes: Lessons Learned from the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, London 1994, S. 45-61

CREMONA, Marise: „The European Union as an International Actor: The Issues of Flexibility and Linkage“, in: *European Foreign Affairs Review*, 3 (1998) 1, S. 67-94

- DAHL, Agnete: „Competence and Subsidiarity in EU Climate Change Policy: From Harmonisation to Differentiation?“, in: *Energy and Environment*, 10 (1999) 3, S. 333-352
- DASGUPTA, Chandrashekar: „The Climate Change Negotiations“, in: MINTZER, Irving M. / LEONARD, J. Amber (Hg.): *Negotiating Climate Change: The Inside Story of the Rio Convention* (Cambridge Studies in Energy and Environment), Cambridge und Stockholm 1994, S. 129-148
- DURNER, Wolfgang: „The Implementation of the Climate Change Convention“, in: *Archiv des Völkerrechts*, 37 (1999) 3-4, S. 357-437
- EHRMANN, Markus: „Der Genfer Klimagipfel. Die 2. Vertragsstaatenkonferenz des Rahmenübereinkommens der UN über Klimaänderungen und der bisherige Verlauf der Klimaverhandlungen“, in: *Natur und Recht*, (1997) 5, S. 229-233
- FEIST, Christian: „Von Rio nach Berlin - Die Aktivitäten der Vereinten Nationen auf den Gebieten des Umwelt- und Klimaschutzes“, in: *Juristische Schulung*, (1997) 6, S. 490-497
- GRUBB, Michael: "European Climate Change Policy in a Global Context", in: *Green Globe Yearbook 1995*, S. 41-50 [zitiert als: Grubb (1995)]
- HAAS, Peter M.: „Obtaining International Environmental Protection through Epistemic Consensus“, in: *Millenium. Journal of International Studies*, 19 (1990) 3, S. 347-363
- HAIGH, Nigel: „The European Community and International Environmental Policy“, in: HURRELL, Andrew / KINGSBURY, Benedict (Hg.): *The International Politics of the Environment. Actors, Interests, and Institutions*, Oxford 1992, S. 228-249 [zitiert als: Haigh (1992)]
- HAIGH, Nigel: „Climate Change Policies and Politics in the European Community“, in: O'RIORDAN, Tim / JÄGER, Jill (Hg.): *Politics of Climate Change. A European Perspective* (Global Environmental Change Series), London und New York 1996, S. 155-185 [zitiert als: Haigh (1996)]
- HESSION, Martin: „External Competence and the European Community“, in: *Global Environmental Change*, 5 (1995) 2, S. 155f

- HILDEBRAND, Philipp M.: „The European Community's Environmental Policy, 1957 to ,1992': From Incidental Measures to an International Regime?“, in: *Environmental Politics*, 1 (1992) 4, S. 13-44
- HILF, Meinhard / SCHORKOPF, Frank: „Das Europäische Parlament in den Außenbeziehungen der Europäischen Union“, in: *Europarecht*, 34 (1999) 2, S. 185-202
- HILL, Christopher: „The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role“, in: *Journal of Common Market Studies*, 31 (1993) 3, S. 305-328
- JACHTENFUCHS, Markus: „Regieren durch Überzeugen: Die Europäische Union und der Treibhauseffekt“, in: JACHTENFUCHS, Markus / KOHLER-KOCH, Beate (Hg.): *Europäische Integration* (Uni-Taschenbücher; 1853), Opladen 1996, S. 429-454
- JÄGER, Jill / O'RIORDAN, Tim: „The History of Climate Change Science and Politics“, in: O'RIORDAN, Tim / JÄGER, Jill (Hg.): *Politics of Climate Change. A European Perspective* (Global Environmental Change Series), London und New York 1996, S. 1-31
- JUPILLE, Joseph / CAPORASO, James A.: „States, Agency, and Rules: The European Union in Global Environmental Politics“, in: RHODES, Carolyn (Hg.): *The European Union in the World Community*, Boulder 1998, S. 213-229
- KJELLEN, Bo: „A Personal Assessment“, in: : MINTZER, Irving M. / LEONARD, J. Amber (Hg.): *Negotiating Climate Change: The Inside Story of the Rio Convention* (Cambridge Studies in Energy and Environment), Cambridge und Stockholm 1994, S. 149-174
- KRAACK, Michael: „Rio, Kyoto und Cartagena: Die Europäische Union als Akteur der globalen Umweltpolitik“, in: SCHUBERT, Klaus / MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Gisela (Hg.): *Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik*, Opladen 2000, S. 219-234
- LAMPRECHT, Franz: „Kyoto-Gipfel hat deutliches Signal gesetzt. Die 3. VSK zur KRK: Ausgangslage, Verhandlungsdynamik, Ergebnis“, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 48 (1998) 1 / 2, S. 6-10

- LECHELER, Helmut: „Die Pflege der auswärtigen Beziehungen in der EU“, in: *Archiv des Völkerrechts*, 32 (1994) 1, S. 1-23
- LENSCHOW, Andrea: „Der umweltpolitische Entscheidungsprozeß in der Europäischen Union am Beispiel der Klimapolitik“, in: BRAUCH, Hans Günter (Hg.): *Klimapolitik. Naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte, ökonomische Analysen sowie nationale Problemerkennung und Politikumsetzung*, Berlin, Heidelberg, New York u.a. 1996, S. 89-104
- MACRORY, Richard / HESSION, Martin: „The European Community and Climate Change. The Role of Law and Legal Competence“, in: O’RIORDAN, Tim / JÄGER, Jill (Hg.): *Politics of Climate Change. A European Perspective* (Global Environmental Change Series), London und New York 1996, S. 106-154
- MANNERS, Ian J. / WHITMAN, Richard. G.: „Towards Identifying the International Identity of the European Union: A Framework for Analysis of the EU’s Network of Relationships“, in: *European Integration*, 21 (1998) 3, S. 231-249
- NEUWAHL, Nanette A.: „Joint Participation in International Treaties and the Exercise of Power by the EEC and Its Member States: Mixed Agreements“, in: *Common Market Law Review*, 28 (1991), S. 717-740
- NEWELL, Peter / PATERSON, Matthew: „From Geneva to Kyoto: The Second Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change“, in: *Environmental Politics*, 5 (1996) 4, S. 729-735
- OBERTHÜR, Sebastian: „Rio. Kein Mißerfolg“, in: *Europa-Archiv*, 47 (1992) 29, S. 595-602 [zitiert als: Oberthür (1992)]
- OBERTHÜR, Sebastian / OTT, Hermann: „The First Conference of the Parties“, in: *Environmental Policy and Law*, 25 (1995) 4 / 5, S. 144-156 [zitiert als: Oberthür / Ott (1995)]
- OBERTHÜR, Sebastian: „The Conference of the Parties“, in: *Environmental Policy and Law*, 26 (1996) 5, S. 195-201
- OBERTHÜR, Sebastian: „Die Rolle der EU im Rahmen globaler Umweltregime“, in: BARZ, Wolfgang / HÜLSTER, Anke / KRAEMER, Klaus u.a. (Hg.): *Umwelt und Europa* (Vorträge und Studien; Zentrum für Umweltforschung (ZUFO) der

Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; 9), Landsberg 1999, S. 115-137
[zitiert als: Oberthür (1999a)]

OBERTHÜR, Sebastian: „The EU as an International Actor: The Protection of the Ozone Layer“, in: *Journal of Common Market Studies*, 37 (1999) 4, S. 641-659
[zitiert als: Oberthür (1999b)]

O'KEEFE, David: „Community and Member State Competence in External Relations Agreements of the EU“, in: *European Foreign Affairs Review*, 4 (1999) 1, S. 7-36

PATERSON, Matthew: „Chapter 5 Global Warming“, in: THOMAS, Caroline: *The Environment in International Relations*, London 1992, S. 155-198

PATERSON, Matthew: „The Convention on Climate Change Agreed at the Rio Conference“, in: *Environmental Politics*, 1 (1992) 4, S. 267-273

PATERSON, Matthew: „The Politics of Climate Change After UNCED“, in: THOMAS, Caroline (Hg.): *Rio. Unravelling the Consequences* (Sonderausgabe *Environmental Politics* 2 (1993) 4), Ilford und Portland 1996, S. 174-190 [zitiert als: Paterson (1996a)]

PERNICE, Ingolf: „Die EG als Mitglied der Organisationen im System der Vereinten Nationen: Konsequenzen für die Politik von Mitgliedsstaaten und Drittstaaten“, in: *Europarecht*, 26 (1991) 3, S. 273-281

QUENNET-THIELEN, Cornelia: „Stand der internationalen Klimaverhandlungen nach dem Klimagipfel in Berlin“, in: BRAUCH, Hans Günter (Hg.): *Klimapolitik. Naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte, ökonomische Analysen sowie nationale Problemerkennung und Politikumsetzung*, Berlin, Heidelberg, New York u.a. 1996, S. 75-86

RAHMAN, Atiq / RONCEREL, Annie: „A View from the Ground Up“, in: MINTZER, Irving M. / LEONARD, J. Amber (Hg.): *Negotiating Climate Change: The Inside Story of the Rio Convention* (Cambridge Studies in Energy and Environment), Cambridge und Stockholm 1994, S. 239-273

REINSTEIN, R. A.: „Climate Negotiations“, in: *The Washington Quarterly*, 16 (1993) 1, S. 79-95

- ROBINS, Nick: „The EC and the Earth Summit“, in: *EIU European Trends*, (1992) 2, S. 75-82
- SACK, Jörn: „The European Community's Membership of International Organizations“, in: *Common Market Law Review*, 32 (1995) 5, S. 1227-1256
- SBRAGIA, Alberta M.: „Institution-Building from below and above: The European Community in Global Environmental Politics“, in: SANDHOLTZ, Wayne / STONE SWEET, Alec (Hg.): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford 1998, S. 283-303
- SCHÄFER, Barbara: „Die Europäische Gemeinschaft und die Rahmenkonvention über Klimaänderungen“, in: *Natur und Recht*, (1995) 10 / 11, S. 504-512
- SCHAFHAUSEN, Franzjosef: „Kyoto – und was kommt danach? Die Bedeutung der 3. VSK zur KRK für die globale Klimavorsorge“, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 48 (1998) 1 / 2, S. 11-16
- SCHMIDT, Holger: „Die Klimakonferenz in Kyoto: Interpretation der Ergebnisse und Folgen für die internationale Klimapolitik“, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht*, 21 (1998) 4, S. 441-462
- SCHUMER, Sylvia: „Die Europäische Union als Akteur in der internationalen Umweltpolitik am Beispiel des Klimaregimes“, in: BRAUCH, Hans Günter (Hg.): *Klimapolitik. Naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte, ökonomische Analysen sowie nationale Problemerkennung und Politikumsetzung*, Berlin, Heidelberg, New York u.a. 1996, S. 105-114 [zitiert als: Schumer (1996b)]
- SJÖSTEDT, Gunnar: „The EU Negotiates Climate Change. External Performance and Internal Structural Change“, in: *Cooperation and Conflict*, 33 (1998) 3, S. 227-256 [zitiert als: Sjöstedt (1998)]
- SKJÆRSETH, Jon Birger: „The Climate Policy of the EC: Too Hot to Handle?“, in: *Journal of Common Market Studies*, 32 (1994) 1, S. 25-45
- TESOKA, Sabrina: „Judicial Politics and EC External Relations: The Role of the European Court of Justice“, in: CAFRUNY, Alan / PETERS, Patrick (Hg.): *The Union and the World. The Political Economy of a Common European Foreign Policy*, Den Haag, London und Boston 1998, S. 35-54

- VOGLER, John: „The European Union as an Actor in International Environmental Politics“, in: *Environmental Politics*, 8 (1999) 3, S. 24-48
- WAGNER, Jay P.: „The Climate Change Policy of the European Union“, in: Gunnar Fernann (Hg.): *International Politics of Climate Change. Key Issues and Critical Actors*, Oslo, Stockholm, Kopenhagen u.a. 1997, S. 297-340
- WESSEL, Ramses A.: „The International Legal Status of the European Union“, in: *European Foreign Affairs Review*, 2 (1997) 1, S. 109-129
- WHITE, Brian: „The European Challenge to Foreign Policy Analysis“, in: *European Journal of International Relations*, 5 (1999) 1, S. 37-66
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (Hg.), *Our Common Future*, Oxford und New York 1987
- YAMIN, Farhana: „The Role of the EU in International Climate Negotiations“, in: GUPTA, Joyeeta / GRUBB, Michael (Hg.): *Climate Change and European Leadership. A Sustainable Role for Europe?* (Environment & Policy; 27), Den Haag 2000 (i.E.)

Sonstiges:

Europa-Archiv, Zeittafel

Agence Europe

Süddeutsche Zeitung

Neue Zürcher Zeitung

GERHARDSSEN, Marte: *Who Governs the Environmental Policy in the EU? A Study of the Process Towards a Common Climate Target* (CICERO Policy Note; 4/1998), Oslo 1998, Download möglich unter: <http://www.cicero.uio.no>

HALPERN, Shanna L.: *The United Nations Conference on Environment and Development: Process and Documentation*, Providence 1992, Download möglich unter: <http://www.ciesin.org/docs/008-585/unced-home.html> (10.6.2000)

RINGIUS, Lasse: *The European Community and Climate Protection. What's behind the 'Empty Rhetoric'?* (CICERO Report; 8/1999), Oslo 1999, Download möglich unter: <http://www.cicero.uio.no>