



universität
wien

MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

Nationale Klimapolitik in Japan, China und Südkorea:
Eine Governance-Analyse

Verfasser

Josef Falko Loher, Bakk. phil.

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 066 864

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Masterstudium Wirtschaft und Gesellschaft Ostasiens

Betreuer:

Prof. Dr. Rüdiger Frank

顶天立地

chinesisches Sprichwort:

„Stehe fest auf dem Boden und strecke dich gen Himmel“

Danksagung

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Rüdiger Frank, der mich bei der Entstehung des Konzeptes unterstützt hat und mir während des gesamten Schreibprozesses hilfsbereit zur Seite gestanden ist. Dank seiner Lehrveranstaltungen wurde mein Interesse an der politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit der Region Ostasien im Allgemeinen und an der Governance-Forschung im Speziellen geweckt.

Ich möchte all jenen Personen danken, die mir bei der Ausarbeitung meiner Arbeit hilfreich zur Seite standen, so Herrn Ulrich Lee, der mir bei den ersten Schritten der Recherche geholfen hat, Herrn Mag. Stephan Si-Hwan Park für viele wertvolle Tipps und Gespräche, Frau Miyoung Park für die Unterstützung bei koreanischen Übersetzungen und insbesondere Herrn Lukas Kirschner für viele lebhaftesten Stunden im Computerraum und zahlreiche wertvolle Tipps und Hilfestellungen.

Außerdem möchte ich meinen Eltern danken, die mir mein gesamtes Studium ermöglicht haben und mich währenddessen immer unterstützt haben. Außerdem danke ich meiner Schwester, meinem Bruder und meinen Freunden, die mir im gesamten Studium oft eine wichtige Stütze gewesen sind. Besonders danke ich meiner Freundin Monika Hofmann, die mich manchen Tag ertragen musste und trotzdem immer Zeit, ein offenes Ohr und tröstende Worte für mich hatte.

Inhaltsverzeichnis

0. Einleitung	1
1. Methodik	5
1.1 Das Governance-Konzept	5
1.1.1 Entwicklung und Herkunft	5
1.1.2 Begriff und Inhalte	6
1.1.3 Einsatzgebiete und Verwendungsweisen	8
1.2 Analysekategorien	11
1.2.1 Analysekategorien nach Treib, Falkner und Bähr	11
1.2.2 Analysekategorien auf der <i>polity</i> -Ebene	12
1.2.3 Analysekategorien auf der <i>politics</i> -Ebene	15
1.2.4 Analysekategorien auf der <i>policy</i> -Ebene	17
1.3 Klimapolitik	20
1.3.1 Klimapolitik auf internationaler Ebene	20
1.3.2 Klimapolitik auf nationaler Ebene	23
2. Empirie	30
2.1 Klimapolitische Maßnahmen Japans, Chinas und Südkoreas	30
2.1.1 Maßnahmen Japans	30
2.1.2 Maßnahmen Chinas	33
2.1.3 Maßnahmen Südkoreas	37
2.2 Analysekategorien in Japan, China und Südkorea	42
2.2.1 Analysekategorie 1: Hierarchische vs. marktorientierte Struktur	42
2.2.2 Analysekategorie 2: Zentrale vs. verteilte Autorität	48
2.2.3 Analysekategorie 3: Institutionalisierte vs. nicht-institutionalisierte Interaktionen	54
2.2.4 Analysekategorie 4: Staatliche vs. nicht-staatliche Akteure	57
2.2.5 Analysekategorie 5: Verbindliche vs. unverbindliche Maßnahmen	64
2.2.6 Analysekategorie 6: Sanktionierte vs. nicht-sanktionierte Maßnahmen	68
2.2.7 Analysekategorie 7: Materielle vs. prozedurale Regulierung	73
3. Analyse	78
Literaturverzeichnis	86
Primärliteratur	86
Sekundärliteratur	90
Abkürzungsverzeichnis	96
Anhang	99

0. Einleitung

Im Dezember 2009 endete die Klimakonferenz von Kopenhagen mit einer Vereinbarung, in welcher alle 192 teilnehmenden Mitglieder der UNFCCC (*United Nation Framework Convention on Climate Change*) zwar die Notwendigkeit klimapolitischer Maßnahmen anerkannten, sich aber auf keine verpflichtenden Reduktionsziele für alle Staaten einigen konnten¹. Ein Grund für das Scheitern war der mangelnde Wille aufstrebender Industriestaaten, wie Indien, Brasilien und China, globalen Klimaschutz vor das Primat wirtschaftlicher Entwicklung zu stellen (vgl. Vidal und Watts 2009). Auch ein halbes Jahr später scheint der Weg für eine gemeinsame Verpflichtung Treibhausgasemissionen zu reduzieren noch nicht geebnet: „*UN climate talks are stuck in the mud*“, titelte der britische *Guardian* im August 2010 (vgl. Vidal 2010). In der internationalen Klimapolitik gibt es also augenscheinlich viele Differenzen und keine Basis für eine Einigung auf verpflichtende Reduktionsziele. Dennoch darf man nicht vergessen, dass internationale Kooperationen und Verträge zwar wichtiger Bestandteil klimapolitischer Aktivitäten sind, konkrete Maßnahmen aber zuletzt auf nationaler Basis erarbeitet, implementiert und koordiniert werden müssen. Somit ist jeder Staat selbst in der Verantwortung Maßnahmen zu erarbeiten und konstruktiv an der Reduktion von Treibhausgasen zu arbeiten.

Besonders in der Region Ostasien sind diese nationalen Klimaschutzmaßnahmen von Interesse: Die Volksrepublik China überholte Japan im August 2010 hinsichtlich des Bruttoinlandsprodukts und ist nun hinter den USA die zweitgrößte Wirtschaftsmacht der Welt (vgl. Mayer-Kuckuk 2010). Laut Messungen der Vereinten Nationen ist China einer der größten CO₂-Emittenten der Welt. Japan und Südkorea rangieren als große Industrienationen ebenso unter den ersten zehn Staaten (vgl. UNSD 2010). Die Region Ostasien ist wirtschaftlich also sehr dynamisch und wachstumsstark, ihre Staaten tragen allerdings in großem Maße zur Zunahme der Treibhausgasemissionen bei. Alle drei im Rahmen dieser Arbeit untersuchten ostasiatischen Staaten – Japan, die Republik Korea (Südkorea) und die Volksrepublik China² – bekennen sich jedoch klar zu aktiver Klimapolitik: Sie sind Mitglieder der UNFCCC und führen in den Länderberichten an die UNFCCC regelmäßige

¹ Der erste Entwurf einer gemeinsamen Vereinbarung beinhaltete das Ziel den Temperaturanstieg in diesem Jahrhundert auf weltweit 1,5 Grad Celsius zu beschränken und den weltweiten CO₂-Ausstoß bis zum Jahr 2050 um 80% zu verringern. Beide Punkte wurden in letzter Minute aus der Vereinbarung gestrichen. Damit beinhaltet sie keine verpflichtenden Ziele für die teilnehmenden Staaten (vgl. Vidal/Watts 2009).

² Taiwan wird in dieser Arbeit als Teil der Volksrepublik China betrachtet und demzufolge nicht als eigener Staat. Taiwan ist weder Mitglied der UN, noch der UNFCCC und ist daher nicht verpflichtet Länderberichte über implementierte Maßnahmen bei der UNFCCC einzureichen.

erfolgte und geplante Implementationen von Maßnahmen an (vgl. Japan 2010:235; PRC 2004:73ff; ROK 2003:44). Japan verfolgt sogar ein konkretes Reduktionsziel von 6%, aber auch Südkorea hat inzwischen seit 2010 nationale Reduktionsziele ausgegeben (vgl. MGL 2010b:91). Die drei Staaten unterscheiden sich hinsichtlich der Implementation von Klimapolitik in vielerlei Hinsicht: Neben unterschiedlichen Zielvorgaben sind auch politische und gesellschaftliche Entwicklungen divergent. Insofern ist es von Interesse die nationale Klimaschutzpolitik dieser drei Staaten zu analysieren und miteinander zu vergleichen.

So sollen im Rahmen dieser Arbeit verschiedene Parameter der jeweiligen klimapolitischen Maßnahmen in den drei Staaten untersucht werden. Diese reichen von der institutionellen Struktur über Merkmale der Entscheidungsprozesse bis hin zu konkreten Charakteristika implementierter Maßnahmen und Gesetze. Um diese verschiedenen Parameter in einer wissenschaftlichen Form zu analysieren und miteinander vergleichen zu können, wird in dieser Arbeit ein *Governance*-Analysemodell von Oliver Treib, Gerda Falkner und Holger Bähr verwendet. Dieses Modell untersucht *Modes of Governance* – im folgenden *Governance*-Modi – auf den drei politikwissenschaftlichen Ebenen *polity*, *politics* und *policy* und erlaubt eine Verortung dieser Modi auf einem Spektrum zwischen staatlicher Intervention und gesellschaftlicher Autonomie.

So gilt im Rahmen dieser Arbeit folgende Hypothese: Die klimapolitischen *Governance*-Modi Japans, Südkoreas und Chinas sind kongruent, das heißt sie zeigen Übereinstimmungen auf der *polity*-, *politics*- und *policy*-Ebene auf. Diese Hypothese gilt es im Zuge der Analyse dieser Arbeit zu verifizieren oder zu falsifizieren. Die Basis dieser Hypothese bildet eine Klassifikation von Sangbum Shin im Rahmen der *Domestic Environmental Governance* (vgl. Shin 2009:23): Shin setzt drei Modelle umweltpolitischer *Governance* ausgehend von Kategorien wie Verhalten zwischen Schlüsselakteuren, Rolle der Zivilgesellschaft und Schlüsselmerkmalen fest: Das US-Modell, das deutsche Modell und das so genannte Japan-Modell. Zu Letzterem zählt er neben Japan auch China, Südkorea und weitere ostasiatische Staaten. In Bezug auf diese Arbeit interessiert nun, ob man ein derartiges Modell auch auf das Feld *Domestic Climate Change Governance* ausweiten und so von einem eigenen Typus klimapolitischer *Governance* sprechen kann.³

Bezug nehmend auf diese Hypothese wird folgende Forschungsfrage aufgestellt: Sind die klimapolitischen *Governance*-Modi in Japan, Südkorea und der Volksrepublik China kongruent? Kann man – in Bezug auf diese drei Staaten – ein gemeinsames Modell der

³ An dieser Stelle muss betont werden, dass bei Bestätigung der These noch nicht von einem *ostasiatischen Modell* gesprochen werden kann, da nicht alle ostasiatischen Staaten – je nach Definition von Ostasien – in die Analyse mit einbezogen wurden.

Climate Change Governance ableiten?

Diese Arbeit umfasst den Zeitraum zwischen Dezember 1997 und April 2010. Die Zeitpunkte, die diese Periode markieren, sind einerseits die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls im Dezember 1997 und andererseits das Inkrafttreten der *Low Carbon, Green Growth*-Strategie Südkoreas im April 2010. Die Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls ist als jener Zeitpunkt zu verstehen, ab welchem viele Staaten mit ernsthaftem Interesse nationale Klimapolitik betrieben und zum Teil durch Reduktionsziele verpflichtet waren Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen durchzuführen. Aber auch jene Staaten, die keinen Reduktionszielen verpflichtet waren, verabschiedeten ab etwa 1997 erstmals in ihrer Geschichte konkrete Klimaschutzmaßnahmen und gründeten innerstaatliche Institutionen, die sich dem Klimaschutz verpflichteten. Somit ist das Jahr 1997 im Rahmen dieser Arbeit als Beginn der modernen Klimaschutzpolitik zu verstehen⁴. Mit der Implementierung der südkoreanischen *Low Carbon, Green Growth*-Strategie im April 2010 endet die zu untersuchende Periode. Sie stellt in vielerlei Hinsicht eine Veränderung der südkoreanischen Klimapolitik dar und schließt als wichtiger Wendepunkt den Untersuchungszeitraum.

Es wird darauf hingewiesen, dass sich diese Arbeit strikt mit der Beantwortung der oben aufgeworfenen Fragestellung beschäftigt und somit einige Themen und offene Fragen der Literatur über Klimapolitik nicht behandeln kann. So beschäftigt sich die Arbeit ausschließlich mit nationaler Klimapolitik und geht nicht ausführlich auf internationale Kooperationen und die Ergebnisse und Auswirkungen der internationalen Klimakonferenzen ein. Dennoch wird die internationale Klimapolitik in einem kurzen Abriss behandelt, um klarzumachen, dass sich nationale Klimapolitik unmittelbar aus internationaler Klimapolitik ableitet. Außerdem kann im Rahmen dieser Arbeit nicht diskutiert werden, ob und in welchem Maße die klimapolitischen Maßnahmen an einer tatsächlichen Reduktion von Emissionen und an realem Klimaschutz Anteil haben. So werden die implementierten Maßnahmen nicht bewertet oder für sinnvoll oder sinnlos befunden.

Diese Arbeit ist aus verschiedenen Gründen für die politikwissenschaftliche Forschung relevant: Zum einen ist die empirische Datenlage zu nationaler Klimapolitik in Ostasien im Allgemeinen noch sehr dünn, zum anderen wurde bislang wenig Forschung konkret im Bereich *Domestic Climate Change Governance* betrieben. Außerdem soll diese Arbeit dazu dienen Charakteristika nationaler Klimapolitik in China, Japan und Südkorea besser zu verstehen, um so Rückschlüsse auf internationale Klimapolitik ziehen zu können.

⁴ Jedoch muss erwähnt sein, dass viele Staaten bereits vor 1997 klimaschutzrelevante Maßnahmen implementierten. Auch diese sind in diese Arbeit integriert, soweit sie Auswirkungen auf die Klimapolitik des untersuchten Zeitraumes haben.

Um die Forschungsfrage zu beantworten und die Hypothese zu bestätigen oder zu widerlegen, wird diese Arbeit folgenden Weg verfolgen: Zunächst werden im methodischen Teil Entwicklung, Inhalte und Einsatzgebiete des *Governance*-Konzepts erörtert. Der Terminus *Governance* ist vielschichtig und kann in verschiedenen Fachrichtungen unterschiedliche Bedeutungsinhalte haben. Somit ist eine Vorstellung der unterschiedlichen Konzepte und die Konstatierung des hier verwendeten Konzepts für die anstehende *Governance*-Analyse unerlässlich. Im Anschluss daran wird das Analysemodell von Treib, Falkner und Bähr näher untersucht. Jede Analysekategorie wird einzeln vorgestellt und durch gezielte Forschungsfragen an die Klimaschutzthematik angepasst. Der dritte Teil der Methodik beschäftigt sich mit der Klimapolitik im Allgemeinen. Zunächst wird die Geschichte der Klimapolitik im internationalen Rahmen untersucht, um daraufhin die von der UNFCCC vorgeschlagenen Maßnahmen nationaler Klimapolitik zu erörtern. Diese Maßnahmen lassen sich in die sechs Sektoren Verkehr, Energie, Industrie, Abfall, Landwirtschaft und LUCF (*Land Use Change and Forestry*) unterteilen. Der empirische Teil beschäftigt sich mit eben jenen nationalen Maßnahmen Japans, Chinas und Südkoreas. Als Grundlage dieser Maßnahmen werden die jeweils neuesten Länderberichte der Staaten an die UNFCCC gewählt. Im Falle Südkoreas wird der Länderbericht durch neue Maßnahmen innerhalb der 2010 veröffentlichten *Low Carbon, Green Growth*-Strategie ergänzt. Die einzelnen nationalen Maßnahmen werden ausführlich untersucht, um einerseits die Bandbreite und Diversität implementierter Maßnahmen aufzuzeigen und andererseits zu dokumentieren, dass die Staaten in den sechs Sektoren oftmals unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Im Anschluss daran werden die sieben Analysekategorien nach Treib, Falkner und Bähr nach den politikwissenschaftlichen Dimensionen *polity*, *politics* und *policy* untersucht. Hierbei werden Japan, China und Südkorea in jeder Kategorie einzeln – bezogen auf die Forschungsfrage der jeweiligen Analysekategorie – analysiert. Grundlage dieser Untersuchungen sind einerseits die jeweiligen Gesetzestexte, Verordnungen und – soweit vorhanden – die nationalen Klimaschutzprogramme, andererseits Sekundärliteratur, die sich mit den Charakteristika nationaler Klimapolitik beschäftigt. Im Analyseteil werden die Ergebnisse der einzelnen Kategorien zusammengefasst und miteinander verglichen. Anschließend werden die Ergebnisse für jede der drei Dimensionen nochmals zusammengefasst und analysiert. Daraufhin wird die Forschungsfrage beantwortet und die Hypothese mittels der gewonnenen Erkenntnisse überprüft. Zuletzt führt der Verfasser interessante Funde an, die sich aus der Analyse ergeben haben, und formuliert weiterführende Fragen, deren Beantwortung für weitere Forschung im Feld *Domestic Climate Change Governance* von Interesse ist.

1. Methodik

1.1 Das *Governance*-Konzept

1.1.1 Entwicklung und Herkunft

Seit den frühen 1990er Jahren hat sich die *Governance*-Forschung zu einem Schlüsselkonzept in vielen wissenschaftlichen Disziplinen entwickelt und findet seither Anwendung in Feldern wie der Soziologie, der Wirtschaftswissenschaft, der Rechtswissenschaft und vor allem der Politikwissenschaft (vgl. Schuppert 2008:17). Zunächst gilt allerdings festzuhalten, dass die *Governance*-Forschung keine einheitliche Forschungsdisziplin darstellt, sondern durch Heterogenität in Herkunft, Definition und Anwendung geprägt ist. So ist auch die Entwicklung des Begriffes und des Konzeptes nicht zweifelsfrei von einer Disziplin abzuleiten, sondern ist wie folgt zu sehen auf mehrere Herkunftswurzeln zurückzuführen.

Die wissenschaftliche Heimatdisziplin hat die *Governance*-Forschung in der neueren Institutionsökonomie, in welcher der Terminus *Governance* bereits in den 1930er Jahren die Realisierung effizienter Transaktionen im Rahmen der Koordinierung von Marktakteuren beschrieb. Schuppert zeigt neben dieser noch drei weitere Wurzeln des Begriffes *Governance* auf: So bezeichnet *Governance* in den Internationalen Beziehungen Wege zur Bewältigung globaler Probleme ohne eine zentrale Weltregierung. Zweitens verweist der Begriff auf das normative Konzept von *Good Governance*, welches aus dem Sprachgebrauch der Weltbank stammt und Kriterien für Rechtsstaatlichkeit und Effizienz in der öffentlichen Verwaltung von Entwicklungsländern zu schaffen versucht (vgl. Schuppert 2008:16f). Schließlich mündeten diese Wurzeln in die aktuelle *Governance*-Diskussion, deren Entwicklung als Dreischritt von Planung zu Steuerung zu *Governance* zu bezeichnen ist. Diese Entwicklung ist im Rahmen dieser Arbeit als entscheidend zu sehen, da sie sich zentral mit der Rolle des Staates in der Steuerung von politischen Entscheidungen befasst. Fokussierte die Planungstheorie der 1960er und 1970er Jahre noch „die Vorstellung einer primär hierarchischen, etatistischen Gestaltung gesellschaftlicher Felder durch Politik, mit der Ministerialbürokratie als zentralem Gestaltungssubjekt“, so beschäftigte sich die Steuerungstheorie bereits mit der Steuerung von Politik als Zusammenspiel von Staat und weiteren Akteuren (vgl. Benz et al. 2007:12). Den wesentlichen Unterschied zwischen der Steuerungstheorie und *Governance* beschreibt Mayntz wie folgt: „Während die Steuerungstheorie einem akteurzentrierten Ansatz folgt, ist die sich entwickelnde *Governance*-Theorie institutionalistisch und fragt nach der

Beschaffenheit von Regelungsstrukturen, in denen öffentliche und private, hierarchische und netzwerkartige Formen der Regelung zusammenwirken“ (Mayntz 2004). Folgend dieser Entwicklung kann man sagen, dass *Governance* dazu dient neue Steuerungsmerkmale und veränderte Prozesse im Regieren zu beschreiben, die eine Abkehr vom staatlichen Steuerungsmonopol bedeuten. Stoker betont dennoch, dass *Governance* nicht gleich Steuerung ohne Regierung bedeutet: „*Governance is ultimately concerned with creating the conditions for ordered rule and collective action. The outputs of governance are not therefore different from those of government. It is rather a matter of a difference in processes*“ (Stoker 1998:17). Festzuhalten bleibt allerdings, dass der *Governance*-Begriff der gegenwärtigen politikwissenschaftlichen Diskussion aus der Tatsache geboren ist, dass sich während der vergangenen zwanzig Jahre eine Tendenz zur politischen Steuerung ohne ausschließliche Kontrolle eines zentralen Organs – sei es auf nationalstaatlicher oder transnationaler Ebene – herausgebildet hat. Die folgenden Definitionen und Begriffsklärungen machen die Heterogenität des *Governance*-Konzeptes deutlich und versuchen das Konzept in verschiedenen politikwissenschaftlichen Dimensionen zu verorten.

1.1.2 Begriff und Inhalte

Eine allgemeine Textbuchdefinition bezeichnet *Governance* als „*steering and coordination of interdependent (usually collective) actors based on institutionalised rule systems*“ (Treib, Falkner und Bähr 2005:5). Diese Definition lehnt an der weiten Definitionsbasis des Konzeptes an, der alle Arten politischer Steuerung einbezieht, egal ob sie sich auf staatliche und nicht-staatliche Akteure oder traditionelle und neue Typen beziehen. Der enge Begriff hingegen versteht unter *Governance* nur nicht-hierarchische Steuerungsmodi, wie zum Beispiel Überredung oder Verhandlungen, und sieht *Governance* weitgehend als Disziplin, in welcher die Auflösung des staatlichen Koordinierungs- und Planungsmonopols betont wird (vgl. Schuppert 2008:25; Héritier 2002:1). Im Zuge dieser Arbeit wird *Governance* im Sinne der weiten Definition verstanden.

In der politikwissenschaftlichen Debatte wird *Governance* oft mit dem Schlagwort Netzwerk (*network*) verbunden: So würden zur Erfüllung von gemeinsamen Zielen Netzwerke gebildet werden, die zwischenstaatlich, interorganisatorisch, transnational oder als Netzwerke zwischen Staat und Gesellschaft bestehen können (vgl. Kjaer 2003:2). Weitere Schlagwörter in der Debatte sind Regeln (*rules*) oder Spielregeln (*rules of the game*). Diese beziehen sich auf die institutionelle Ebene von *Governance* und bezeichnen informelle und formelle Regeln,

sowie Normen und Verhaltensmuster: „*Governance refers to the emergence and change of institutions, of rules of the game. Governance thus includes the setting of rules, the application of rules, and the enforcement and adjudication of rules*“ (Kjaer 2003:2).

Gerry Stoker bemüht sich um einen gemeinsamen Nenner in der *Governance*-Debatte, indem er fünf Thesen aufführt, die weniger verifizierbar oder falsifizierbar sein sollen, sondern eher als Erwägungen gelten sollen:

1. Governance refers to a set of institutions and actors that are drawn from but also beyond government.
 2. Governance identifies the blurring of boundaries and responsibilities for tackling social and economic issues.
 3. Governance identifies the power dependence involved in the relationship between institutions involved in collective action.
 4. Governance is about autonomous self-governing networks of actors.
 5. Governance recognizes the capacity to get things done which does not rest on the power of government to command or use its authority. It sees government as able to use new tools and techniques to steer and guide.
- (Stoker 1998:18ff)

Stokers Thesen spannen einen Bogen über die drei politikwissenschaftlichen Dimension *polity*, *politics* und *policy*. Die erste These bezieht sich auf die institutionelle Struktur eines Staates oder eines Mehrebenensystems, also auf die *polity*-Ebene. Die dritte und vierte These nehmen Bezug auf das Verhältnis zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und damit auf die prozessorientierte *politics*-Ebene. Stokers fünfte These erläutert die Verwendung neuer Instrumente und Techniken und spielt damit auf die *policy*-Ebene an, also die Dimension politischer Maßnahmen. Viele Wissenschaftler behandeln den *Governance*-Begriff jeweils auf einer dieser drei Ebenen. Um die einzelnen Definitionen im Detail besser zu verstehen, werden im Folgenden *Governance*-Definitionen in den drei Dimensionen *polity*, *politics* und *policy* näher beleuchtet.

Die *polity*-Ebene beschreibt in der Politikwissenschaft „*die konkreten normativen, strukturellen und verfassungsmäßig gewünschten Elemente von Politik*“ (Nohlen und Schultze 2002:734) und bezieht sich somit auf die strukturelle Ebene von Politik. Politikwissenschaftler wie Mayntz und Rosenau sehen *Governance* in eben dieser *polity*-Ebene verortet. Für Mayntz ist *Governance* ein auf der institutionalisierten Ebene verankertes Konzept, das auf ein Regelsystem (*system of rules*) Bezug nimmt, welches die Handlungen sozialer Akteure formt (vgl. Mayntz 2004).

Die Dimension von *politics* beschreibt den „*aktiven, mehr oder weniger konflikthaften Prozess polit. Gestaltung, der v.a. in polit. Verhandlungen und Tauschprozessen ausgetragen*

wird [...]“ (Nohlen und Schultze 2002:656). Beate Kohler-Koch sieht *Governance* als Teil der *politics*-Dimension. Nach ihrer Definition behandelt *Governance* Wege und Prozesse, im Rahmen welcher divergente, gesellschaftliche Interessen und Präferenzen in Politikentscheidungen umgewandelt werden. Das entscheidende Merkmal für sie ist hierbei das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Akteuren im Prozess der Entscheidungsfindung (vgl. Treib, Falkner und Bähr 2005:5). Sie definiert vier verschiedene Typen von *Governance* abhängig vom Ordnungsprinzip der sozio-politischen Beziehungen und der konstitutiven Logik der institutionellen Ebene. Diese sind Etatismus, Pluralismus, Korporatismus und *Network Governance* (vgl. Kohler-Koch 1998:11).

Die letzte politikwissenschaftliche Dimension ist die der *policy*. Sie behandelt die inhaltliche und materielle Dimension von Politik und nimmt auf konkrete politische Maßnahmen und deren Implementierung Bezug (vgl. Nohlen und Schultze 2002:656). Adrienne Héritier definiert *Governance* als „*mode of political steering*“ (Héritier 2002:1). Sie bezieht sich somit auf die verschiedenen Steuerungsinstrumente mit Hilfe welcher Gesetze und Richtlinien implementiert werden. Diese können von strikter oder lockerer Ausrichtung sein und deuten somit – ebenso wie auf den anderen beiden Ebenen – tendenziell entweder in Richtung staatlicher Autorität oder weitgehender Autonomie: „*The state can apply different types of more or less heavy-handed instruments in order to achieve certain societal outcomes: command and control, incentive and supply, information, deliberation and persuasion, as well as all forms of social influence and control*“ (Treib, Falkner und Bähr 2005:5f).

Es kann also festgehalten werden, dass es abhängig vom disziplinären Bezug und der politikwissenschaftlichen Verortung mehrere teils divergente *Governance*-Konzepte gibt. Im Rahmen dieser Arbeit wird *Governance* im weiteren Sinne gebraucht. Dies bedeutet, dass *Governance* als hierarchische oder nicht-hierarchische, staatliche oder nicht-staatliche, sowie traditionelle oder moderne Regelung und Steuerung unter Einbezug aller drei Dimensionen von Politik verstanden wird.

1.1.3 Einsatzgebiete und Verwendungsweisen

Ähnlich wie die Entwicklung des Konzeptes *Governance* sind auch die Anwendungsgebiete weit gestreut und stark heterogen. Forschungsschwerpunkte hat *Governance* im Rahmen der Politikwissenschaft in den Bereichen Öffentliche Verwaltung, Internationale Beziehungen und Vergleichende Politikwissenschaft.

In Letzterem wird der Begriff *Governance* im Kontext systematischer Vergleiche politischer Systeme gesehen und vor allem im Rahmen von zwei Debatten behandelt. Zum einen wird die Rolle des Staates in der wirtschaftlichen Entwicklung untersucht. Die zweite Debatte behandelt den Zusammenhang zwischen *Governance* und Demokratisierung vor allem in Entwicklungsländern. Hier spricht man vor allem von dem von der Weltbank eingeführten, normativen Konzept *Good Governance* (vgl. Kjaer 2003:17ff). Im Bereich der Internationalen Beziehungen trägt *Governance* der zunehmenden Globalisierung Rechnung, indem es sich Feldern wie Handelsregulierung, Konfliktbewältigung und Umweltpolitik zuwendet. In diesem Kontext spricht man auch von *Global Governance*. Dieses Konzept bezieht neben nationalen Akteuren auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs), multinationale Unternehmen und den weltweiten Kapitalmarkt mit ein. Außerdem untersucht *Global Governance* politische Aktivitäten auf subnationaler, nationaler und internationaler Ebene (vgl. Kjaer 2003:8ff). Das dritte Verwendungsgebiet ist die Öffentliche Verwaltung: Hier werden im Rahmen von *Governance* die Bereiche Aufgaben, Organisation, Management und Rechenschaftspflicht des Öffentlichen Sektors und der Öffentlichen Ordnung beleuchtet. Im Zuge der Auflösung der Grenzen zwischen öffentlichem und privaten Sektor und der Entstehung einer Pluralität von Akteuren gewann das *Governance*-Konzept immer mehr an Zuspruch. Je nach Kontext befasst sich das Konzept in diesem Sektor mit der Steuerung interorganisatorischer Netzwerke oder den politischen Prozessen der Entscheidungsfindung (vgl. Kjaer 2003:3f). Diese Arbeit sieht *Governance* in eben diesem Feld der Öffentlichen Verwaltung verankert. Zwar werden drei unterschiedliche politische Systeme im Zuge der Analyse miteinander verglichen, doch behandelt diese Arbeit den öffentlichen Sektor aller drei Staaten einzeln und bezieht sich nicht auf Mehrebenensysteme oder die internationalen Beziehungen der drei Akteure.

Neben den von Kjaer angeführten unterschiedlichen Anwendungsgebieten ist es außerdem nötig eine Trennlinie zwischen normativer und analytischer Ausrichtung von *Governance* zu ziehen. Das bereits erwähnte normative Konzept von *Good Governance* ist auf der einen Seite dieser Trennlinie zu sehen. So sieht Hill *Good Governance* zum einen als „ordnungspolitischen Sammelbegriff für die Beschreibung einer bestimmten Qualität von politisch-administrativen Rahmenbedingungen“, zum anderen als „Bezeichnung der Fähigkeit zu entwicklungsorientierter staatlicher Steuerung“ und ferner als „Prädikat für die Politikinhalt einer entwicklungsorientierten Regierung“ (Hill 2005:221). So wird *Good Governance* von vielen Organisationen als erstrebenswertes Konzept in Entwicklungsländern implementiert. Auf der anderen Seite der Trennlinie steht *Governance* als analytisches

Konzept ohne jede normative Handlungsempfehlung. Diese Arbeit hat eben jene rein analytische Ausrichtung. Ziel soll sein Analyseebenen und -kategorien aus der *Governance*-Forschung zu entlehnen und mit Hilfe dieser die gestellte Hypothese zu beweisen oder zu widerlegen.

Zuletzt muss noch festgestellt werden, dass sich die verschiedenen *Governance*-Konzepte bezüglich ihres Ebenenbezugs unterscheiden. Während die *Governance*-Forschung im Bereich der Internationalen Beziehungen vor allem die inter- und supranationale Ebene⁵ untersucht, konzentriert sie sich in der Öffentlichen Verwaltung vor allem auf die nationale Ebene. Diese Arbeit beschäftigt sich ausschließlich mit der nationalen Dimension der jeweiligen Politiken. Allerdings muss festgestellt werden, dass viele Gesetze und Richtlinien der globalen Ebene entlehnt werden.

Ein Beispiel für ein konkretes Anwendungsgebiet von *Governance* ist *Environmental Governance*. Auch hier kann eine Unterteilung in normative und analytische Ausrichtung, sowie lokale, nationale und globale Ebenen gemacht werden. Zumeist unterscheidet man zwischen *Global Environmental Governance* und *Domestic Environmental Governance*. Als Teil der *Domestic Environmental Governance* ist das Feld der *Domestic Climate Change Governance* zu sehen. Sie beschäftigt sich auf analytischer Ebene mit der *Governance* nationaler Klimaschutzpolitik. Diese Arbeit ist als Beitrag zur *Domestic Climate Change Governance* zu werten.

So wird an dieser Stelle zusammenfassend festgestellt, dass *Governance* in dieser Arbeit unter dem weiten Begriff, also unter Einbezug traditioneller wie moderner Steuerungsformen, verstanden wird und alle drei politikwissenschaftlichen Ebenen umfasst. Ferner behandelt das hier verwendete Konzept die Öffentliche Verwaltung in den drei ostasiatischen Staaten und hat eine rein analytische Ausrichtung.

⁵ Supranational bedeutet überstaatlich oder übernational. Es ist die „Bezeichnung für einen Zusammenschluss von Staaten, die ihre nationalen Souveränitätsrechte teilweise auf gemeinsame Institutionen übertragen“ (BPB 2009). Supranationalisierung bezeichnet demzufolge die Verlagerung von eben diesen Souveränitätsrechten auf eine übergeordnete Ebene.

1.2 Analysekategorien

1.2.1 Analysekategorien nach Treib, Falkner und Bähr

Im folgenden Teil der Arbeit werden Kategorien zur Analyse von klimapolitischen Maßnahmen in den drei ostasiatischen Staaten festgelegt. Diese Messung bezieht sich auf die drei bereits erwähnten, politikwissenschaftlichen Ebenen *polity*, *politics* und *policy*. Ein Einbezug dieser Ebenen ist unerlässlich, da auf diese Art eine umfangreiche Analyse garantiert werden kann, in welcher nicht nur die institutionelle Konstellation der beteiligten Akteure, sondern auch die Prozesse im Zuge der Implementation, sowie die Details der einzelnen Steuerungsinstrumente eingehend untersucht werden. Nur so kann man in der Analyse von Kongruenz (beziehungsweise Inkongruenz) der einzelnen *Governance*-Modi sprechen.

Als Analysemodell wird in dieser Arbeit ein Modell von Treib, Falkner und Bähr gewählt (vgl. Treib, Falkner und Bähr 2005:6ff). Es beinhaltet eine detaillierte Übersicht von neun Kategorien, die sich auf die drei Ebenen *polity*, *politics* und *policy* verteilen. Sie messen Kennzeichen kollektiver Entscheidungsfindung in Form von Gegensatzpaaren auf einem Spektrum zwischen staatlicher Intervention und gesellschaftlicher Autonomie. Justierungen auf diesen Gegensatzspektren innerhalb einer Kategorie werden von Treib, Falkner und Bähr *Modes of Governance* (deutsch: *Governance*-Modi) genannt (vgl. Treib, Falkner und Bähr 2005:21 und Anhang 1). Die Extreme auf diesen Spektren sind zumeist Idealtypen politischer Steuerung. In der Realität existieren vor allem Mischformen. Treib, Falkner und Bähr möchten in ihren Kommentaren auf eine Klassifizierung nach alten und neuen *Modes of Governance* verzichten, doch muss erwähnt sein, dass Tendenzen in Richtung staatlicher Intervention zumeist traditionelle *Modes of Governance* beschreiben und Mischformen oder Tendenzen hin zu gesellschaftlicher Autonomie Bezug auf neuartige Formen nehmen. Ebenso ist es wichtig hervorzuheben, dass dieses Analysemodell entwickelt wurde, um *Governance*-Modi auf Ebene der Europäischen Union zu untersuchen. Der Verfasser dieser Arbeit ist dennoch der Meinung, dass sich keine für die Messung relevanten Unterschiede innerhalb der Kategorien zwischen supranationaler und nationaler Ebene ergeben, die zu einer Verzerrung der Ergebnisse führen könnten, und sich das Modell somit sehr gut für die Analyse von Steuerungsformen auch auf rein nationaler Ebene eignet.

Im Rahmen dieser Arbeit werden sieben der neun Kategorien für die Analyse herangezogen⁶: Drei Kategorien auf der *polity*-Ebene, eine umfassende Kategorie auf der *politics*-Ebene und drei Kategorien auf der *policy*-Ebene. Im Folgenden werden alle sieben Kategorien detailliert besprochen. Dies geschieht geordnet nach den politikwissenschaftlichen Dimensionen. Hierbei wird zunächst in jeder Kategorie generell auf Inhalte und Beispiele eingegangen und im Anschluss konkret Bezug auf diese Arbeit in Form einer oder mehrerer Analysefragen genommen. Wo möglich werden Beispiele aus dem Bereich der *Environmental Governance* eingearbeitet.

1.2.2 Analysekategorien auf der *polity*-Ebene

Die drei Analysekategorien auf der *polity*-Ebene behandeln *Modes of Governance* auf der strukturellen Ebene von Politik. Sie befassen sich mit Fragen nach Macht- und Autoritätsverteilung auf institutioneller Ebene und der Institutionalisierung von Interaktionen. Treib, Falkner und Bähr befassen sich hier mit der Frage nach der institutionellen Struktur an sich (Kategorie 1), der Autoritätsverteilung zwischen Zentralregierung und lokalen Akteuren (Kategorie 2), sowie der Institutionalisierung von Interaktionen (Kategorie 3).

Analysekategorie 1: Hierarchische vs. marktorientierte Struktur

Diese Kategorie befasst sich im Allgemeinen mit der institutionellen Struktur, welche bei der Implementation der jeweiligen Maßnahmen greift und nach hierarchischer beziehungsweise marktorientierter Ausrichtung dieser institutionellen Struktur fragt. Hierbei ist es nicht von Bedeutung, ob die beteiligten Akteure staatliche oder nicht-staatliche sind. Die beiden Extreme dieses Spektrum sind eine gänzlich hierarchische Ausrichtung auf der einen und eine marktorientierte Ausrichtung auf der anderen Seite. Erstere bedeutet, dass nur ein oder wenige Akteure bindende Kollektiventscheidungen ohne Zustimmung weiterer Akteure treffen können. Letztere impliziert, dass jeder Akteur seinen Kurs frei wählen kann. In der Mitte des

⁶ Abweichend zu Treib, Falkner und Bährs Modell arbeitet der Verfasser im Rahmen dieser Arbeit mit sieben anstelle von neun Analysekategorien. So wurden die Kategorien ‚*fixed versus malleable norms*‘ und ‚*rigid versus flexible approach of implementation*‘ gestrichen beziehungsweise umverteilt. Dies hat folgende Gründe: Erstens sind die Kategorien im hier verwendeten System hinsichtlich der drei Dimension ausgewogener verteilt. Durch Streichung der beiden Kategorien entsteht kein Übergewicht zu Lasten einer Ebene. Zweitens erscheint die Kategorie ‚*fixed versus malleable norms*‘ nur andeutungsweise von Treib, Falkner und Bähr erörtert. Die zweite gestrichene Kategorie ‚*rigid versus flexible approach of implementation*‘ ist laut Treib, Falkner und Bähr eng mit Kategorie vier verwandt und fusioniert somit mit dieser Kategorie, sowie mit Kategorie sieben, die ebenso eine inhaltliche Nähe aufweist. Der Verfasser ist der Meinung, dass die Strenge beziehungsweise Flexibilität der Implementation von Maßnahmen ausreichend durch die Analyse der vorhandenen drei Kategorien auf der *policy*-Ebene untersucht werden kann.

Spektrums befindet sich die Netzwerkstruktur als hybride und realtypische Form der institutionellen Ausrichtung (vgl. Treib, Falkner und Bähr 2005:9).

Powell untersucht die drei Organisationsformen Markt, Hierarchie und Netzwerk nach verschiedenen Kriterien: So stellt er beispielsweise fest, dass Märkte durch einen hohen Flexibilitätsgrad, niedrige Verpflichtung zwischen den Parteien, unabhängige Akteurpräferenzen und eine Atmosphäre von Genauigkeit und/oder Misstrauen charakterisiert sind. Hierarchien hingegen sind weniger flexibel, verpflichten die Parteien in stärkerem Maße, erzeugen abhängige Akteurpräferenzen und sind durch ein formales, bürokratisches Klima gekennzeichnet. Netzwerke haben einen mittleren Flexibilitätsgrad, verpflichten die Parteien ebenfalls wie Hierarchien in stärkerem Maße, erzeugen aber interdependente Akteurpräferenzen und Entscheidungen. Darüber hinaus sind Netzwerke durch eine Atmosphäre der gegenseitigen Vorteile geprägt. In Netzwerken teilt man Vorteile und Lasten zu gleichen Maßen, was diese Organisationsform laut Powell für alle Akteure ökonomisch sinnvoller macht (vgl. Powell 1996:221ff).

Diese Arbeit soll nun die institutionelle Struktur im Bereich der Klimaschutzpolitik untersuchen. So wird konkret gefragt, welche und wie viele Akteure an der Entscheidungsfindung beteiligt sind, in welchem institutionellen Rahmen diese Akteure miteinander arbeiten und ob Netzwerke zwischen zentralen Akteuren (beispielsweise einem zentralen Ministerium) und weiteren Akteuren (wie zum Beispiel anderen Ministerien, Regierungsagenturen oder nicht-staatlichen Akteuren) bestehen. Falls Netzwerke bestehen, tendiert die institutionelle Struktur in Richtung eines der beiden Gegensatzpaare Hierarchie oder Markt?

Analysekategorie 2: Zentrale vs. verteilte Autorität

Die zweite Kategorie ist verwandt mit der ersten, zielt allerdings eher auf die Verteilung der Autorität zwischen zentralen und dezentralen Akteuren ab. Sie kann sowohl die horizontale Ebene (zum Beispiel staatliche Akteure in den Internationalen Beziehungen), als auch die vertikale Ebene (beispielsweise territoriale Einheiten in einem Staat) betreffen. In dieser Arbeit wird auf die vertikale Ebene Bezug genommen. Traditionelle *Governance*-Modi weisen einen Fokus auf zentrale Autorität auf. Bei neuen *Governance*-Modi werden lokale Akteure von der Zentrale in die Entscheidungsfindung mit einbezogen (vgl. Treib, Falkner und Bähr 2005:9). Agrawal und Lemos äußern sich zu den Gründen einer Bewegung hin zu dezentraler Ausrichtung wie folgt: „*It can produce greater efficiencies because of competition*

among subnational units; it can bring decision making closer to those affected by governance, thereby promoting higher participation and accountability; and finally, it can help decision makers take advantage of more precise time- and place-specific knowledge about natural resources“ (Agrawal/Lemos 2006). Die Frage nach zentraler versus verteilter Autorität spielt insbesondere im Bereich der *Environmental Governance* eine wichtige Rolle. So stellen beispielsweise Agrawal und Lemos fest, dass seit Mitte der 1980er Jahre weltweit im Bereich der erneuerbaren Ressourcen ein Trend hin zu dezentraler Autorität festzustellen ist, wohingegen nicht-erneuerbare Ressourcen eher zentral verwaltet wurden (vgl. Agrawal/Lemos 2006). Dies zeigt, dass Autorität abhängig von den jeweiligen Bereichen unterschiedlich verteilt sein kann. Insofern ist es auch von Interesse zu untersuchen, wie die Autorität bezüglich alternativer Energiequellen, aber auch weiterer klimapolitischer Maßnahmen, in den drei zu untersuchenden Staaten verteilt ist.

Im Rahmen dieser Arbeit wird also untersucht, wie die Autorität auf der vertikalen Ebene verteilt ist. Hat alleine die Zentralregierung die Autorität bezüglich klimapolitischer Entscheidungen inne oder haben lokale und/oder regionale Akteure Anteil an der Entscheidungsfindung? Falls dezentrale Akteure involviert sind, wer sind diese Akteure und welche Rolle nehmen sie ein?

Analysekategorie 3: Institutionalisierte vs. nicht-institutionalisierte Interaktionen

Diese letzte Kategorie der *polity*-Ebene misst den Grad der formellen Institutionalisierung von Interaktionen. Auch hier bewegen sich die verschiedenen *Modes of Governance* auf einem Spektrum zwischen zwei Extremen: Auf der einen Seite stehen Interaktionen, die ganz konkret in Verträgen, Gesetzen oder Verordnungen definiert sind. Auf der anderen Seite stehen nicht-institutionalisierte Interaktionen, die keine konstitutionelle Basis haben und somit den beteiligten Akteuren mehr Flexibilität bei der Umsetzung erlauben (vgl. Treib, Falkner und Bähr 2005:9). Als Beispiel für nicht-institutionalisierte Interaktionen ist die *Open Method Coordination* (OMC) innerhalb der Europäischen Union zu nennen. Die OMC ist eine Koordinierungsmethode der EU, deren Hauptinstrumente vor allem Leitlinien und Empfehlungen der Kommission an die Mitgliedsstaaten sind: „*The iterative procedures of OMC involve civil society at strategic moments in policymaking, allowing EU institutions to dynamically review policy goals in a way that is beyond the Community method*“ (Laffan und Shaw 2005:9). Als traditioneller *Governance*-Modus steht in dieser Kategorie die herkömmliche, institutionalisierte Gesetzgebung mit klarer Regelung, wer in die

Entscheidungsfindung involviert ist, wie Entscheidungen getroffen werden und wer verantwortlich für den Überwachungsprozess ist (vgl. Treib, Falkner und Bähr 2005:9).

Konkret muss gefragt werden, ob die Entscheidungsfindung in der Klimaschutzpolitik in den ostasiatischen Staaten auf Basis konstitutionell verfasster Regeln durchgeführt wird oder ob institutionelle Regeln fehlen. Wenn die Interaktionen auf Basis klarer Regeln ablaufen, wie sind diese Regeln beschaffen? Wo genau sind die beauftragten Akteure, der Prozess der Entscheidungsfindung und die Rahmenbedingungen für Überwachung und Koordinierung definiert?

1.2.3 Analysekategorien auf der *politics*-Ebene

Die *politics*-Ebene befasst sich mit den Prozessen politischer Entscheidungsfindung. Ebenso zielen die *Modes of Governance* dieser Ebene auf die prozessuale Dimension von Politik ab. Treib, Falkner und Bähr führen keine Unterebenen in dieser Dimension an, sondern definieren nur eine Analysekategorie. Für sie wird die prozessuale Ebene maßgeblich durch den Einbezug von privaten Akteuren und deren Beteiligung am Entscheidungsprozess charakterisiert.

Analysekategorie 4: Staatliche vs. nicht-staatliche Akteure

Diese Kategorie ist ebenfalls auf einem Spektrum zwischen zwei Extremen anzusiedeln: Auf der einen Seite praktizieren nicht-öffentliche Akteure Selbstregulierung. Akteure können in diesem Bereich Unternehmen, Organisationen oder selbstregulierende Gemeinschaften sein. Auf der anderen Seite sehen Treib, Falkner und Bähr nur öffentliche Akteure, die alleine für den Politikprozess zuständig sind. Auch hier stellen beide Extreme Idealtypen dar. Es sind mehrere Mischformen möglich (vgl. Treib, Falkner und Bähr 2005:8f).

Diese können verschiedene Kombinationen aus privaten und staatlichen Akteuren sein. Kohler-Koch sieht vier Typologien verschiedener Formen auf dem Spektrum zwischen rein staatlicher und nichtstaatlicher Verteilung von Akteuren: Etatismus, Korporatismus, Pluralismus und *Network Governance* (vgl. Kohler-Koch 1998:11). Compston identifiziert konkreter auf Klimaschutzpolitik bezogen verschiedene Akteure auf der prozessualen Ebene. Als mögliche Akteure führt er folgende auf: Politische Exekutive und beteiligte Parteien, Nicht-Regierungs-Politiker, Beamte, Berater und Angestellte im Öffentlichen Dienst, Richter und Unternehmen, Interessensgruppen und NGOs, Medien, Experten und die Wählerschaft.

Er identifiziert ferner fünf verschiedene politische Strategien ausgehend von der Konstellation der Akteure je nach Machtverteilung und Beteiligungsgrad: Unilaterale Entscheidungen ohne Ressourcentausch, einfachen Ressourcentausch innerhalb eines existenten Netzwerks, Strategien, die Ressourcentausch erleichtern, Aktionen, die politische Präferenzen anderer Akteure ändern, und zuletzt Aktionen, die Bedingungen des Ressourcentauschs ändern (vgl. Compston 2010:79ff). Hierbei ist allein die erste Kategorie dem hierarchisch orientierten Extrem, also Prozessen mit rein öffentlichen Akteuren, zuzuordnen. Die vier weiteren Strategien beziehen sich auf Interaktionen innerhalb von Netzwerken.

Auch hier kann Etatismus oder eine rein staatliche Ausrichtung als traditioneller Modus und der Einbezug von nicht-staatlichen Akteuren als neuer Modus angesehen werden. Van Kersbergen und van Waarden stellen beispielsweise innerhalb der Europäischen Union im Zuge der Privatisierung vieler staatlicher Behörden einen Trend hin zur vermehrten Beteiligung nicht-staatlicher Akteure fest: Diese können beispielsweise Organisationen, Unternehmen oder halbstaatliche Agenturen sein (vgl. van Kersbergen und van Waarden 2004:154). Auch im Bereich der nationalen Umweltpolitik ist ein Trend zur Beteiligung von NGOs und nicht-staatlichen Interessensgruppen zu verzeichnen. Eine Möglichkeit ihrer Einflussnahme ist Lobbying: Sie versuchen Wissen, über welches der Staat nicht verfügt, an diesen weiterzugeben, um im Gegenzug über die Implementationskosten aufgeklärt zu werden. So können beide Seiten von der Beteiligung von NGOs und Unternehmen profitieren (vgl. Grundig 2010:93f).

In Bezug auf die Klimaschutzpolitik in Ostasien muss also gefragt werden, inwiefern im Fall Japans, Chinas und Südkoreas nicht-staatliche Akteure am Prozess der Entscheidungsfindung beteiligt sind. Welche nicht-staatlichen Akteure sind in welchem Maße an Prozessen beteiligt? Werden NGOs zum Beispiel in den Entscheidungsprozess integriert oder ist ihre Aufgabe auf Aufklärungs- und Informationsarbeit beschränkt? Welche Akteure sind von der Entscheidungsfindung aus welchen Gründen ausgeschlossen? In dieser Kategorie sind vor allem die Beschaffenheit der Zivilgesellschaft und die Teilnahme von Unternehmen von Interesse.

1.2.4 Analysekategorien auf der *policy*-Ebene

Diese Ebene hinterfragt die Steuerungsinstrumente bei der Implementation konkreter Maßnahmen. Treib, Falkner und Bähr richten ihre Analysekategorien in diesem Bereich vor allem nach Kriterien wie Bindungsgrad der Maßnahmen, Sanktionen oder Art der Regulierung aus. Somit ist nicht der Output der politischen Maßnahmen und deren Effektivität auf dieser Ebene gefragt, sondern die instrumentelle Ausrichtung der Maßnahmen.

Analysekategorie 5: Verbindliche vs. unverbindliche Maßnahmen

Diese Kategorie fragt, ob Maßnahmen bindender Natur für die betroffenen Akteure sind oder ob sie nur Vorschläge zur freiwilligen Umsetzung darstellen. Diese Kategorie misst ebenso auf einem Spektrum zwischen staatlicher Autorität durch bindende Normen auf der einen und gesellschaftlicher Autonomie aufgrund von fehlender normativer Bindung auf der anderen Seite. Bindende Instrumente sind nach Treib, Falkner und Bähr Regulationen, Direktiven und Entscheidungen. Unverbindliche Maßnahmen werden auch als *Soft Law* bezeichnet. Darunter versteht man in der Regel Richtlinien oder Empfehlungen. In der politischen Realität existieren einige Mischformen, teilweise sogar innerhalb einer Maßnahme. Als Beispiel kann hier das Arbeitsrecht der Europäischen Union genannt werden: So haben Direktiven zu Elternurlaub und Nebentätigkeit bindende Wirksamkeit, sehen aber auch flexible Empfehlungen innerhalb der Direktive für die beteiligten Akteure vor (vgl. Treib, Falkner und Bähr 2005:7).

Soft Law-Instrumente wurden in Europa erstmals Mitte der 1980er Jahre auf supranationaler Ebene eingesetzt. Auf nationaler Ebene waren traditionelle, bindende Instrumente nach wie vor die Regel. *Soft Law* wurde zumeist nur sporadisch angewandt (vgl. Di Robilant 2006:505). Di Robilant ist der Ansicht, dass diese Maßnahmen Vorteile mit sich bringen: „[...] (They) foster active and pluralistic deliberation, encourage cultural and political diversity, trigger the production of knowledge and [...] (are) more effective than commonly thought“ (Di Robilant 2006:506). Im vorliegenden Fall soll allerdings nicht die Effizienz dieser weichen Maßnahmen, sondern allein deren Existenz und Verteilung festgestellt werden.

Konkret ist es also von Interesse zu untersuchen, ob *Soft Law*-Instrumente auch im Rahmen der Klimapolitik in Japan, China und Südkorea Anwendung finden und wenn ja, in welchem Ausmaß. Oder kann man davon sprechen, dass Maßnahmen überwiegen, die bindenden Charakter für betroffene Akteure haben?

Analysekategorie 6: Sanktionierte vs. nicht-sanktionierte Maßnahmen

Diese Kategorie knüpft an der fünften Kategorie an. Wenn Maßnahmen bindend sind, kann der ausführende Akteur den betreffenden Akteur sanktionieren, das heißt mit Strafen bei Nichteinhaltung belegen. Diese Kategorie bezieht sich also auf die Durchsetzbarkeit (*enforceability*) der jeweiligen Maßnahmen. Bei nicht-bindenden Maßnahmen findet man in der Regel keine Sanktionierung. Haben Maßnahmen jedoch bindenden Charakter, so findet man oft eine Androhung von Sanktionen im Rahmen der Einsetzung der Maßnahmen. Sanktionen können zum Beispiel strafrechtliche Relevanz haben, finanzieller Natur sein oder auch die Vergabe von Lizenzen betreffen (vgl. Treib, Falkner und Bähr 2005:8).

Es ist wichtig zu erkennen, dass Sanktionen nicht zwingend eine Einhaltung und Durchsetzung der Maßnahme zur Folge haben müssen: Roginko bezieht sich auf Fälle in Russland, bei welchen die involvierten Akteure Sanktionen schlicht in Kauf nahmen oder ignorierten, beziehungsweise Sanktionen keine Durchsetzungskraft vor Gericht hatten und daher selten erfüllt wurden (vgl. Roginko 1998:622). Skjærseth berichtet allerdings von der Wirksamkeit von staatlich auferlegten Sanktionen im Zuge einer Kampagne gegen Umweltverschmutzung in Norwegen: 1989 und 1990 haben 48 von 52 sanktionierten Firmen unverzüglich nach Auferlegung der Sanktionen Maßnahmen zur Erfüllung der implementierten Gesetze in Angriff genommen (vgl. Skjærseth 1998:348). Dieses Beispiel zeigt, dass Sanktionen ein effizientes Mittel der Durchsetzbarkeit von Maßnahmen sein können, sofern sie von allen Beteiligten akzeptiert und ernst genommen werden.

In diesem Fall wird nicht die Effizienz von Sanktionen, sondern die Existenz dieser untersucht. Somit lautet die Frage bezüglich dieser Kategorie: Ziehen die implementierten Maßnahmen im einzelnen Fall Sanktionen bei Nichteinhaltung nach sich oder ist keine Sanktionierung vorgesehen? Welcher Art sind die angedrohten Sanktionen? Sind sie in Gesetzen vage oder genau definiert? Ferner ist von Interesse wer die Durchführung der Sanktionierung übernimmt.

Analysekategorie 7: Materielle vs. prozedurale Regulierung

Diese letzte Analysekategorie untersucht, ob die Implementierung der politischen Leitlinie oder des Gesetzes eine materielle Regulierung vorsieht, beispielsweise durch materielle Standards, oder ob die Umsetzung prozeduraler Natur ist, das heißt ob der Prozess der Durchführung im Vordergrund steht, um zum Beispiel die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Umsetzung zu lenken. Besonders in der Umweltpolitik kann laut Treib, Falkner und Bähr ein Wandel von materieller Regulation hin zu prozeduraler Regulation beobachtet werden (vgl. Treib, Falkner und Bähr 2005:8).

Als traditionelles Regulierungsinstrument wird in dieser Kategorie die materielle Regulation verstanden. Ein Beispiel für diesen *Governance*-Modus ist die Direktive zu Maximalkonzentrationen von Schadstoffen in Trinkwasser in der Europäischen Union, welche klare Standards für Trinkwasserkonzentrationen setzt. Problematisch in diesem Fall war, dass die materiellen Standards bald wissenschaftlich überholt waren und sich die Mitgliedsstaaten gegen die Implementierung wehrten. Die Direktive wird somit von den Mitgliedsstaaten ob der materiellen Standards als unflexibel und überholt eingeordnet (vgl. Jordan 1999:13f). Als Beispiel für eine prozedurale Regulierung kann die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) der Bundesrepublik Deutschland angesehen werden: Sie gilt als Standardverfahren zur Prüfung von ökologischen Folgen gewisser Projekte und beschreibt detailliert die Auswirkungen wirtschaftlicher und industrieller Tätigkeiten auf die Umwelt. Sie setzt keine materiellen Standards, sondern beschreibt einen Prozess, den die beteiligten Akteure einzuhalten haben, wenn sie Projekte verwirklichen wollen (vgl. Bundesministerium der Justiz 2009).

Für diese Kategorie werden folgende Fragen abgeleitet: Setzen die Staaten bei der Umsetzung klimaschutzspezifischer Politik materielle Standards oder liegt der Fokus auf der prozeduralen Regulierung von Maßnahmen? Wenn materielle Standards vorliegen, welche sind das? Welche Art prozeduraler Regulierung kann in den Maßnahmen der drei untersuchten Staaten gefunden werden?

1.3 Klimapolitik

1.3.1 Klimapolitik auf internationaler Ebene

Als Klimapolitik wird die Bekämpfung der Ursachen globaler Erwärmung auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene gesehen. Hauptziel ist die Reduktion von Treibhausgasemissionen, also von anthropogen erzeugten Emissionen⁷, da diese als Hauptauslöser für die globale Erwärmung angesehen werden (vgl. Gupta und Tol 2003:18ff). Klimapolitische Maßnahmen umfassen sowohl jene, die zur aktiven Vermeidung von Emissionen beitragen, als auch solche, welche die Auffangung und Lagerung von Treibhausgasen durch natürliche Prozesse bezeichnen. In der Literatur werden letztere unter Biosequestration geführt⁸. Beide Maßnahmenarten sind für diese Arbeit relevant und werden in die Analyse mit einbezogen⁹. In der Einteilung von relevanten Sektoren in 1.3.2 spielen beide Arten von Maßnahmen eine Rolle.

Im Rahmen dieser Arbeit liegt der Fokus auf der Implementation von klimapolitischen Maßnahmen auf nationaler Ebene. Es muss jedoch betont werden, dass nationale Klimapolitik nur im Rahmen internationaler Klimapolitik gesehen werden kann, weil intensive Maßnahmen auf nationaler Ebene erst nach Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls 1997 implementiert wurden und Klimapolitik erst auf diesen internationalen Druck hin in den einzelnen Staaten an Dringlichkeit gewann. Deshalb wird im folgenden Kapitel kurz auf die Implikationen globaler Klimapolitik eingegangen. So werden vor allem die Auswirkungen der auf internationaler Ebene getroffenen Vereinbarungen auf die beteiligten Staaten beleuchtet.

Erste Versuche auf globaler Ebene Klimapolitik zu betreiben wurden im Jahr 1992 mit der Gründung der Klimarahmenkonvention UNFCCC unternommen. Die UNFCCC ist zum einen eine Institution innerhalb der Vereinten Nationen, zum anderen ein internationales Abkommen über globalen Klimaschutz. Aktuell haben 192 Vertragsstaaten (darunter China, Japan und Südkorea) das Abkommen unterzeichnet und nehmen an jährlichen

⁷ Anthropogene Treibhausgase bezeichnen durch menschliche Eingriffe in die Natur ausgelöste Emissionen (vgl. Gupta und Tol 2003:18ff).

⁸ Weitere Informationen zu Biosequestration bietet das *Pew Center on Global Climate Change* (<http://www.pewclimate.org/technology/factsheet/Biosequestration>).

⁹ Die Implikationen des Treibhauseffekts und die Auswirkungen von globaler Erwärmung auf den Menschen und seine Umwelt können nicht Gegenstand dieser Arbeit sein. Ausführliche Erklärungen hierzu gibt das IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) in seinem vierten Sachstandsbericht ab (<http://www.ipcc-wg1.unibe.ch/publications/wg1-ar4/wg1-ar4.html>). Anschauliche, aber teilweise stark vereinfachte Daten bietet <http://www.globalwarmingart.com>, darunter beispielsweise Vorhersagen verschiedener, wissenschaftlicher Institute zum Ausmaß der globalen Erwärmung (http://www.globalwarmingart.com/wiki/File:Global_Warming_Predictions_png) oder eine Übersicht über die Emissionen nach Sektor (http://www.globalwarmingart.com/wiki/File:Greenhouse_Gas_by_Sector_png).

Weltklimagipfeln teil (vgl. UNFCCC 1992). Mitgliedsstaaten der UNFCCC unterteilen sich in drei Gruppen: Annex I und Annex II-Staaten, sowie Entwicklungsländer. Die Annex I-Staaten setzen sich vorwiegend aus europäischen Industrieländern, sowie Übergangsökonomien (wie Russland oder weitere osteuropäische Staaten) zusammen. Japan ist ebenso als Annex I-Staat geführt. In der Annex II-Liste sind nur europäische Industriestaaten, sowie die USA und Australien geführt. Südkorea und China zählen zur dritten Gruppe, den Entwicklungsländern¹⁰, die die Mehrzahl der Mitgliedsstaaten der UNFCCC ausmachen (vgl. UNFCCC 2010).

Seit der ersten Klimakonferenz der UNFCCC in Berlin 1995 arbeitet die Konvention unter Einbezug des Weltklimarats (IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*) an einem Protokoll mit verbindlichen Maßnahmen mit dem Ziel die globale Erwärmung aufzuhalten. Bereits zu dieser Zeit gab es Auseinandersetzungen zwischen den europäischen Staaten und den USA bezüglich der Maßnahmen und Emissionsobergrenzen. Auf der Konferenz von Kyoto 1997 wurde ein Abkommen zum globalen Kampf gegen anthropogene Treibhausgase erreicht: 37 Staaten der Annex I-Liste verpflichteten sich zur Reduktion des Ausstoßes von sechs Treibhausgasen¹¹ um insgesamt 5,2% gegenüber dem Jahr 1990 innerhalb der Implementierungsperiode von 2008 bis 2012 (vgl. UNFCCC 1998; Braun 2008). Für Japan bedeutet dies eine Reduktion von Treibhausgasausstoß um 6% im Vergleich zu 1990. Die meisten Mitgliedsstaaten waren allerdings als Nicht-Annex I-Staaten nicht zur Erfüllung der Auflagen gezwungen. Darunter fallen auch China und Südkorea. Die USA weigerten sich als einziger Annex I-Staat das Protokoll zu ratifizieren (vgl. Braun 2008).

Die UNFCCC implementierte im Kyoto-Protokoll drei flexible, marktwirtschaftlich ausgerichtete Mechanismen, welche die zwischenstaatliche Zusammenarbeit von Staaten zur Reduktion von Schadstoffemissionen fördern sollen: Den *Clean Development Mechanism* (CDM), *Joint Implementation* (JI) und den Handel mit Emissionsrechten¹². Neben diesen Mechanismen zur Förderung der zwischenstaatlichen Kooperation werden Annex-I-Staaten

¹⁰ nach Definition der UNFCCC

¹¹ Diese sind Kohlenstoffdioxid (CO₂), Methan (CH₄), Distickstoffmonoxid (N₂O), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (PFCs), Fluorkohlenwasserstoffe (HFCs; im Deutschen auch FKW) und Schwefelhexafluorid (SF₆) (vgl. UNFCCC 1998:19).

¹² CDM erlaubt Annex-I-Staaten Investitionen in Projekte in Entwicklungsländern, die zur Reduktion von Treibhausgasemissionen beitragen. Dasselbe Prinzip gilt beim Mechanismus der *Joint Implementation*, welcher Projekte von Annex I-Staaten innerhalb anderer Annex I-Staaten vorsieht. Beide Mechanismen sehen den Erwerb von Emissionsrechten als Bonus für umgesetzte Projekte vor (vgl. Oberthür und Ott 2000:203ff; Grubb, Vrolijk und Brack 1999:226ff). Es wird betont, dass diese drei Mechanismen bezogen auf Japan, China und Südkorea nicht Teil dieser Arbeit sind, da sie vor allem auf inter- und supranationaler Ebene wirken.

innerhalb des Protokolls zur Implementation folgender Maßnahmen „*in accordance with its national circumstances*“ verpflichtet¹³:

- (i) Enhancement of energy efficiency in relevant sectors of the national economy;
 - (ii) Protection and enhancement of sinks and reservoirs of greenhouse gases [...]; promotion of sustainable forest management practices, afforestation and reforestation;
 - (iii) Promotion of sustainable forms of agriculture in light of climate change considerations;
 - (iv) Research on, and promotion, development and increased use of, new and renewable forms of energy, of carbon dioxide sequestration technologies and of advanced and innovative environmentally sound technologies;
 - (v) Progressive reduction or phasing out of market imperfections, fiscal incentives, tax and duty exemptions and subsidies in all greenhouse gas emitting sectors that run counter to the objective of the Convention and application of market instruments;
 - (vi) Encouragement of appropriate reforms in relevant sectors aimed at promoting policies and measures which limit or reduce emissions of greenhouse gases [...];
 - (vii) Measures to limit and/or reduce emissions of greenhouse gases [...];
 - (viii) Limitation and/or reduction of methane emissions through recovery and use in waste management, as well as in the production, transport and distribution of energy.
- (UNFCCC 1998:2)

Die Anwendung dieser Maßnahmen wird im Protokoll allerdings nicht weiter konkretisiert, das heißt es wird nicht festgelegt auf welche Weise die Maßnahmen implementiert werden sollen und wie die Maßnahmen verteilt sein müssen. Jeder Staat hat somit freie Hand über die Implementierung der Maßnahmen und die Erfüllung der Emissionsobergrenzen.

Die Phase nach Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls war vor allem geprägt von der Weigerung der US-Regierung das Protokoll zu ratifizieren. In den Nachfolgekongressen von Den Haag (2000), Bonn (2001) und Marrakesch (ebenfalls 2001) wurden vor allem die drei Mechanismen näher erörtert und Sanktionen für die Nicht-Einhaltung festgelegt. Diese sehen vor, dass Staaten, die ihre spezifische Obergrenze übertreten haben, die Differenz innerhalb der zweiten Wirkungsperiode aufholen und zusätzliche 30% der Emissionsmenge abführen müssen. Außerdem darf der betroffene Staat bis zur Erfüllung der Quoten keinen Handel mit Emissionsrechten treiben (vgl. UNFCCC 2005). Die Konferenz von Kopenhagen im Jahr 2009 sollte eine Einigung für die Weiterführung rechtlich bindender Klimapolitik auf globaler Ebene nach dem Ende der Kyoto-Periode 2012 herbeiführen, scheiterte jedoch schließlich an wirtschaftlichen Vorbehalten mehrerer Vertragspartner, inklusive China und den USA (vgl. Harrabin 2009). Die nächste Klimakonferenz ist für November und Dezember 2010 in Cancun, Mexiko angesetzt.

¹³ Eine konkrete Auflistung von Hauptzielen nach Sektoren ist in Anhang 2 zu finden.

Parallel zu und unabhängig von den Bemühungen der UNFCCC gründeten mehrere asiatische Staaten mit den USA, Kanada und Australien im Jahr 2006 die *Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate* (APP). Diese Vereinbarung kann als Alternativplan für eine klimaschutzorientierte Entwicklung mit weniger verpflichtenden Maßnahmen für jene Staaten gesehen werden, die im Kyoto-Protokoll zu große Kosten vermuten. Innerhalb der Organisation werden acht Arbeitsgruppen gegründet, die Empfehlungen und gemeinsame Ziele herausarbeiten. Die APP setzt keine verpflichtenden Maßnahmen oder vertragliche Bindungen für die teilnehmenden Staaten fest (vgl. APP 2006).

Zusammenfassend kann man also festhalten, dass sowohl die APP, als auch die Protokolle und Konferenzen der UNFCCC nur in geringem Maße bindende Wirkung für die beteiligten Staaten haben. Unter den ostasiatischen Staaten hat sich allein Japan verpflichtet eine prozentuell festgelegte Reduktion von Treibhausgasemissionen umzusetzen. Ebenso sind die festgelegten Sanktionen als eher milde zu bezeichnen. Das Kyoto-Protokoll sieht verschiedene, flexible Mechanismen vor, die auf zwischenstaatliche Kooperationen zielen. Konkrete nationale Maßnahmen sind eher vage definiert. Somit dient den Staaten, die sich einer Reduktion verpflichtet haben, lediglich die zu erzielende Emissionsobergrenze als materieller Richtwert, nicht jedoch eine festgelegte Leitlinie mit konkreten, bindenden Maßnahmen zur Verfügung. Das heißt, dass den Staaten im Rahmen der nationalen Umweltpolitik weitgehend freie Hand hinsichtlich der zu implementierenden Maßnahmen gelassen wird.

1.3.2 Klimapolitik auf nationaler Ebene

Mögliche Maßnahmen auf nationaler Ebene sind breit gefächert und mehreren Sektoren zugeordnet. Diese können überlappen und mit Maßnahmen aus anderen Politikfeldern zusammenfallen. Im Folgenden werden sechs Sektoren identifiziert, in welchen klimapolitische Maßnahmen implementiert werden können. Diese Sektoren sind einem Sachstandsbericht der UNFCCC von 2003¹⁴ entnommen und decken annähernd alle möglichen Implementationsfelder ab. Diese Sektoren sind Verkehr, Energie, Industrie, Abfallmanagement, Landwirtschaft und LUCF (*Land-Use Change and Forestry*).

¹⁴ Die im Sachstandsbericht der UNFCCC aufgeführten Sektoren und die jeweiligen Maßnahmen beziehen sich nur auf Maßnahmen der Annex I-Staaten. Im Rahmen dieser Arbeit werden die Sektoren allerdings generell übernommen, da sie nach Meinung des Verfassers eine umfassende Bandbreite der möglichen Sektoren wiedergeben.

In diesen Sektoren sind Maßnahmen verschiedener Art mit Hilfe verschiedener Instrumente möglich. Jepma und Bandsma identifizieren neun Instrumente, die man – analog zu den Analyse kategorien von Treib, Falkner und Bähr – auf einem Spektrum zwischen Hierarchie und Markt ansiedeln kann: Emissionssteuern, Emissionshandel, Subventionen, Steuer-Subventions-Kombinationen, freiwillige Vereinbarungen, Genehmigungssysteme, Leistungsstandards, Verbote und Direktinvestitionen des Staates. Die ersten fünf Instrumente sind dem Extrem Markt zuzuordnen, die letzten vier sind oft in hierarchische *Top-Down*-Prozesse eingebettet. In der Anwendung sind die Instrumente oft kombinierbar (vgl. Jepma und Bandsma 2003:105ff). Tendenziell kann die Mehrzahl der angewandten Instrumente der UNFCCC-Staaten marktorientierten Instrumenten zugeordnet werden (vgl. UNFCCC 2003:19ff). Auch ausgehend von dieser Tendenz wird es interessant sein im Rahmen der Analyse zu untersuchen, ob und inwiefern Japan (als Annex I-Staat), sowie China und Südkorea (als Mitglieder der UNFCCC, nicht aber als Annex I-Staaten) marktorientierte Instrumente zur Implementation anwenden.

Sektor 1: Verkehr

Im Sektor Verkehr identifiziert die UNFCCC vier Hauptbereiche, in welchen Maßnahmen implementiert werden können: Die Energieeffizienz von Fahrzeugen, Maßnahmen zur Senkung des CO₂-Ausstoß in Treibstoffen, Maßnahmen zur Veränderung von Transportmodi und Maßnahmen zur Förderung des Verkehrsflusses und der Raumplanung. Die ersten beiden Bereiche kann man als technische Maßnahmen zusammenfassen. Die letzten beiden fallen unter die nicht-technischen Maßnahmen. In allen Bereichen können sämtliche Instrumente angewendet werden, doch beobachtet die UNFCCC einen Trend von regulativen zu wirtschaftlichen und fiskalischen Instrumenten (vgl. UNFCCC 2003:36).

Unter den ersten Bereich, die Verbesserung der Energieeffizienz von Fahrzeugen, fallen zum Beispiel das Setzen von Effizienzstandards, vermehrte Forschung in 'saubere' Automobiltechnologie und freiwillige Vereinbarungen. In der Europäischen Union werden beispielsweise freiwillige Vereinbarungen zwischen der Gemeinschaft und europäischen wie asiatischen Automobilherstellern bevorzugt, welche eine Obergrenze von konkret 140 g/km CO₂-Ausstoß bei Neuwagen beinhalten (vgl. UNFCCC 2003:37f).

Maßnahmen, die darauf zielen den CO₂-Gehalt in Treibstoffen zu senken, sind zum Beispiel die Entwicklung von alternativen Brennstoffen, die Verbesserung der Treibstoffqualität, Steuerbefreiungen für natürlichen Treibstoff, die Initiierung von Pilotprojekten für

Biomassebenzin oder erhöhte Steuern auf Treibstoffe mit hohem Ausstoß. Gerade diese Steuern werden von vielen Staaten eingesetzt, zeigen sich aber bisher weitgehend ohne Auswirkungen auf die Nutzung emissionsstarker Verkehrsmittel (vgl. UNFCCC 2003:38).

Der dritte Bereich beinhaltet Maßnahmen, die das Wachstum im Verkehr zu zügeln versuchen und Transportmodi mit weniger Ausstoß fördern. Die Bandbreite von Optionen in diesem Bereich ist breit gefächert: So können Staaten Verkehrsaufkommen lindern, indem sie Telearbeit fördern, Lkw-Mauten einführen, den Umstieg auf CO₂-freundliche Verkehrsmittel oder auf den öffentlichen Verkehr fördern, vermehrt in öffentliche Nahverkehrsbetriebe investieren oder Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln von der Steuer befreien. Außerdem fallen in diesen Bereich Maßnahmen im Bahn-, Schiffs- und Flugverkehr, das heißt die Förderung von Bahn- und Schiffsverkehr im Frachtwesen, den Bau von Hochgeschwindigkeitszügen und die Einführung von Landegebühren bei Flugzeugen mit hohem CO₂-Ausstoß (vgl. UNFCCC 2003:39f).

Der letzte Bereich betrifft Maßnahmen zur Förderung des Verkehrsflusses. Darunter fallen beispielsweise Geschwindigkeitsbegrenzungen, Anti-Verkehrsstau-Programme, verbesserte Kontrollsysteme für den Flugverkehr oder stadtplanerische Maßnahmen, die an der Reduktion von Emissionen Anteil haben (vgl. UNFCCC 2003:40f).

Die UNFCCC führt beispielsweise Finnland als einen Staat an, der durch einen effektiven Maßnahmenmix erfolgreich Emissionen reduzieren konnte. Dieser Maßnahmenmix beinhaltet eine starke Besteuerung von emissionsstarken Fahrzeugen, die Förderung und Entwicklung des öffentlichen Verkehrs und schadstoffarmer Verkehrsmittel, sowie logistisch effektive Frachttransportketten (vgl. UNFCCC 2003:37).

Sektor 2: Energie

Im Energiesektor lassen sich klimapolitische Maßnahmen in drei Bereiche untergliedern: Energiewirtschaft, Energieverbrauch im Industriesektor generell und Energieverbrauch in Haushalten und anderen Sektoren. Die häufigsten Instrumente im Energiesektor sind bei Annex-I-Staaten Steuern, marktwirtschaftliche Reformen, Emissionshandel und Technologieentwicklung (vgl. UNFCCC 2003:21f).

In den energieerzeugenden Industrien identifiziert die UNFCCC sechs verschiedene Maßnahmen: 1. Förderung erneuerbarer Energien: Eine Option ist hier die Einführung von Quoten für die Menge erzeugter Energie durch erneuerbare Energiequellen im nationalen Rahmen. Eine andere Möglichkeit ist die Einführung von regulativen Reformen, um dadurch

Quoten, Zertifikatssysteme oder Anreize zum Umstieg durchzusetzen. Ferner können Staaten Anreize für Anbieter erneuerbarer Energien, beispielsweise durch niedrige Zinsen, kreieren.

2. Förderung von Blockheizkraftwerken und Fernwärme. Diese Maßnahme ist oft verbunden mit der Förderung erneuerbarer Energien.

3. Reduktion von Emissionen in der Öl- und Gasförderung durch reduzierte Förderung oder Besteuerung von Emissionen der *Offshore*-Produktion.

4. Austausch von Kohle als Energieerzeuger: Hier können Regierungen Subventionen für den Wechsel von Kohle auf Gas anbieten, Quoten für Maximalerzeugung durch Kohlekraftwerke festlegen oder die Energieerzeugung durch natürliche Energiequellen fördern.

5. Förderung effizienter fossiler Brennstoffe. Eine Option ist hier die Erfassung von CO₂ aus Brennstoffkraftwerken und deren Lagerung in geologischen Strukturen, zum Beispiel in Salzreservoirs unter dem Meer. Diese Methode wird als CCS (*Carbon Capture and Storage*) bezeichnet.

6. Förderung von Nuklearenergie. Diese wird als kosteneffiziente Methode zur Vermeidung von CO₂-Emissionen gesehen. Viele Staaten prüfen Laufzeitverlängerungen bestehender Reaktoren. Der Druck auf die Regierungen vieler Staaten hinsichtlich einer baldigen Schließung von Kraftwerken ist aufgrund zivilgesellschaftlichen Widerstands jedoch sehr groß (vgl. UNFCCC 2003:26ff).

Neben der Energiewirtschaft existieren auch klimapolitische Maßnahmen, die auf den Energieverbrauch der Industrie im Allgemeinen abzielen. Dies können zum Beispiel freiwillige Vereinbarungen zwischen Regierungen und Industrien sein, deren Ziel es ist die Industrien zu Energieeinsparungen und damit zur Reduktion von Emissionen zu bewegen. Außerdem können Staaten Steuern auf CO₂-Emissionen in energieintensiven Industrien festsetzen. Eine weitere Möglichkeit sind Zuschüsse, Subventionen und andere finanzielle Anreize für Projekte, die zu Emissionsreduktionen beitragen. Schließlich können Ökoeffizienz-Prinzipien festgesetzt werden, die Unternehmen dazu bewegen sollen energieintensive Materialien durch energieeffiziente Materialien zu ersetzen, so zum Beispiel Zement durch Holz (vgl. UNFCCC 2003:30ff).

Schließlich haben Staaten die Möglichkeit den Energieverbrauch in Haushalten und anderen Sektoren zu reduzieren und damit zu einer Senkung von Emissionen beizutragen. Ein Beispiel ist die Förderung von Energieeffizienz in Gebäuden, zum Beispiel durch das Setzen von Minimalstandards oder die Vergabe von Qualitätslabeln für energieeffiziente Gebäudetypen. Außerdem können Standards beim Energieverbrauch von Haushaltsgeräten eingeführt werden. Des Weiteren können Staaten den Energieverbrauch im öffentlichen Sektor des jeweiligen Landes kontrollieren und effizienter gestalten. In Österreich wurden beispielsweise externe Unternehmen beauftragt Verbesserungen der Energieeffizienz in öffentlichen

Gebäuden zu finanzieren, um ihnen im Gegenzug einen Teil der Einsparungen zurückzugeben (vgl. UNFCCC 2003:32ff).

Sektor 3: Industrie

Neben Maßnahmen, die den Energieverbrauch in der Industrie betreffen, existieren auch solche, die den Ausstoß von Treibhausgasen im Industriesektor betreffen. Sie beziehen sich vor allem auf die Vermeidung von unbeabsichtigten Nebenprodukten und dem somit verbundenen Ausstoß von CO₂ und fluorierten Gasen, sowie auf die Herstellung von Produkten mit fluorierten Gasen.

Vor allem in der Eisen- und Stahlindustrie, der Aluminiumindustrie und der Glas- und Kalkerzeugung kann es zu prozessbedingtem Ausstoß von vor allem CO₂ und N₂O kommen. Maßnahmen können hierbei zum Beispiel in der Zementherstellung darauf abzielen den Schlackeanteil im Zement – und damit den Ausstoß von CO₂ – zu verringern. Einen erheblichen Anteil der gesamten Emissionen im Industriesektor machen jedoch N₂O-Emissionen aus. Hier sind vor allem Staaten betroffen, die Produkte mit Ammoniak, Salpetersäure und Adipinsäure herstellen. Hier ist die häufigste Methode die Behandlung des Produktionsabwassers mit Katalysatoren. In Großbritannien machte die Reduktion von N₂O-Emissionen 3% aller Emissionen von 1990 aus (vgl. UNFCCC 2003:41f).

Außerdem tragen prozessbedingte fluorierte Gase zu erhöhten Emissionswerten bei. So können zum Beispiel perfluorierte Kohlenwasserstoffverbindungen (PFCs) während der Aluminiumproduktion emittiert werden, wenn der Prozess suboptimal verläuft. Um dies zu vermeiden, werden Prozesse angepasst und optimiert. Außerdem wird Schwefelhexafluorid (SF₆) bei der Produktion von Halbleitern ausgestoßen. Hier können alternative Materialien, Prozessoptimierung und Abgasbehandlung für Abhilfe sorgen (vgl. UNFCCC 2003:42).

Fluorierte Gase können allerdings nicht nur prozessbedingt als Nebenprodukte emittiert werden, sondern werden auch in der Produktion als Bestandteil von Produkten verwendet. Vor allem Fluorkohlenwasserstoffe (HFCs) werden bei der Herstellung von Kühlschränken und Klimaanlage verwendet, wo sie als Kühlflüssigkeit benutzt werden. Außerdem findet man sie in Feuerlöschern und Dämmstoffen. Maßnahmen umfassen hier die Einsetzung von alternativen Kühlmitteln, zum Beispiel von Kohlenwasserstoffen oder Isobutan. Hier wurden von den Annex I-Staaten nicht nur freiwillige Vereinbarungen, sondern vor allem regulative Instrumente angewendet (vgl. UNFCCC 2003:42f).

Sektor 4: Abfallmanagement

Maßnahmen in diesem Sektor werden nicht nur aus Klimaschutztechnischen Gründen implementiert, sondern auch um beispielsweise Boden- und Wasserverschmutzung zu bekämpfen. Oft sind also nur einige wenige Elemente der implementierten Maßnahmen direkt mit dem Klimaschutz verbunden: So wird zum Beispiel Methan in Deponien gesammelt, um Explosionen zu vermeiden. Erst die Müllverbrennung und die damit verbundene Freisetzung von Methan hat klimaschutzspezifische Relevanz.

Klimapolitische Maßnahmen in diesem Sektor orientieren sich vor allem an eben dieser Verbrennung schadstoffhaltiger Müllprodukte. Hier sind drei verschiedene Maßnahmen zu unterscheiden: Erstens können Akteure Strategien und Programme zur Abfallminimierung und Müllvermeidung implementieren. Zweitens sind Maßnahmen zur Vermeidung von Müllverbrennung möglich. So können Steuern auf Müllverbrennung erhoben werden oder die Entstehung positiver Externalitäten, wie die Energiegewinnung durch Müllverbrennung, gefördert werden. Drittens können Staaten generell Abfallbeseitigung regulieren, indem sie Anforderungen zur Erfassung und Verbrennung von Müll festsetzen. Weitere Maßnahmen zur Regulierung sind die Schließung unkontrollierter Deponien oder eine Verbesserung der Abwasseraufbereitung (vgl. UNFCCC 2003:49ff)

Sektor 5: Landwirtschaft

Treibhausgasemissionen im Landwirtschaftssektor beziehen sich vor allem auf Emissionen durch Nutztiere und Düngemittel. Klimapolitische Maßnahmen umfassen die Reduktion vor allem von N_2O , CH_4 , aber auch von CO_2 .

Viele Maßnahmen in diesem Sektor wurden innerhalb eines weiten Rahmens implementiert und haben nicht nur Klimaschutz-, sondern auch weitere umweltschutzrelevante Gründe, so zum Beispiel Nachhaltigkeit. Ein Beispiel für derartige Maßnahmen ist die Einführung und Ausweitung biologischer Landwirtschaft. Doch es existieren auch Maßnahmen, die alleine auf die Reduktion eines oder mehrerer Treibhausgase zielen: So existieren Maßnahmen zur Reduktion von N_2O in Kunstdüngern beispielsweise durch eine Besteuerung der Produktion von stickstoffhaltigen Düngemitteln. Um den Ausstoß von CH_4 einzudämmen, kann ein Staat die Anzahl methanausscheidender Nutztiere kontrollieren oder Forschungsprogramme in Auftrag geben. Zur Reduktion von CO_2 in diesem Sektor gehören Maßnahmen der Biosequestration (siehe Sektor 6), die Förderung von Biomassenutzung in erneuerbaren

Energien oder die Kultivierung von Ölsaatpflanzen. Eine weitere Gruppe umfasst Maßnahmen zur Förderung von Forschung zur Entwicklung neuer Technologien, die die Emissionen der genannten Treibhausgase reduzieren (vgl. UNFCCC 2003:44ff).

Sektor 6: Biosequestration/LUCF

Dieser letzte Sektor bezieht sich auf Maßnahmen, die sich mit der Aufnahme von Treibhausgasen in natürlichen Reservaten beschäftigen. Diese werden LUCF oder Biosequestration genannt. Die Maßnahmen in diesem Bereich beziehen sich vor allem auf forstwirtschaftliche Aktivitäten, also Aufforstung, Wiederaufforstung, kontrollierte Abforstung und geänderte Flächennutzungsmaßnahmen, vor allem im Bereich des Landmanagements, zum Beispiel Umwidmung von Anbaufläche zu Forstland. Canadell und Raupach identifizieren vier Hauptstrategien der Biosequestration: Zunahme der bewaldeten Landfläche durch Wiederaufforstung, Erhöhung der CO₂-Dichte bestehender Forste, Ausweitung der Verwendung von Forsterzeugnissen, die nachhaltig fossile Brennstoffe ersetzen, und Reduktion von kahlschlagbedingten Emissionen (vgl. Canadell/Raupach 2008). Konkrete Maßnahmen beziehen sich für UNFCCC-Mitgliedsstaaten vor allem auf die Förderung von Aufforstung und Wiederaufforstung, beziehungsweise auf politische Programme zur Förderung des Forstsektors. Staaten können außerdem Zertifikate für nachhaltiges Forstmanagement vergeben und Baumpflanzung in urbanen Gebieten fördern. Außerdem können bestehende Wälder vor Feuern und Seuchen geschützt werden. Neben Wäldern können aber auch Bodennutzungsmaßnahmen in diesem Sektor erfolgen, so zum Beispiel Programme zur Verbesserung des Salz- und Wassergehalts in Waldböden. Eine letzte Maßnahme ist die Förderung von Forschungsprogrammen (vgl. UNFCCC 2003:48f).

Im Rahmen dieses methodischen Teils wurden neben den sechs oben identifizierten Sektoren klimapolitischer Maßnahmen auch sieben Analysekatégorien nach Treib, Falkner und Bähr näher vorgestellt. Somit steht das methodische Konzept für diese Arbeit. Im Folgenden empirischen Teil werden nun – anhand der vorgestellten Kategorien und Sektoren – die Implikationen klimapolitischer Aktivitäten in Japan, Südkorea und China untersucht. Oft jedoch werden die behandelten Sektoren zusammengefasst und nicht einzeln behandelt. Wichtig für die Analyse ist es Tendenzen klimapolitischer Maßnahmen in den Staaten zu erkennen, um dann im abschließenden Analyseteil die Hypothese beweisen oder widerlegen zu können.

2. Empirie

2.1 Klimapolitische Maßnahmen Japans, Chinas und Südkoreas

2.1.1 Maßnahmen Japans

Japans Engagement in der Klimaschutzpolitik beginnt im Vergleich zu anderen Staaten eher spät. Harris zeichnet für die Zeit bis 2001 fünf frühe Phasen der japanischen Klimapolitik: Bis 1989 hatte die japanische Regierung kein Interesse an nationaler wie internationaler Klimapolitik. Zwischen 1989 und 1992 betrat diese erstmals die politische Bühne. Von 1992 bis 1995 wurde im Zuge des Beitritts Japans zur UNFCCC das Fundament für nationale Klimapolitik gebaut. Zwischen 1995 und der Kyoto-Konferenz 1997 wurden Inhalte und Maßnahmen erstmals thematisiert. Nach der Konferenz bis 2001 wurde die Implementation in Japan verhandelt (vgl. Harris 2003:12f). Im Rahmen dieser Einteilung kann man also erst ab 1995 von einer Aktivierung nationaler Klimapolitik sprechen.

Mit der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls verpflichtet sich Japan als einziges der drei untersuchten Länder eine Reduktion um 6% gegenüber 1990 zu erreichen: „*Japan will steadily achieve its 6% reduction commitment under the Kyoto Protocol. In addition, Japan will further aim at long-term, continuous and substantial emissions reduction*” (Japan 2010:121). Die Reduktion um 6% wurde in folgende Maßnahmenspektoren aufgeteilt: Während im Energiesektor keine Reduktion von CO₂-Emissionen eingeplant war und Emissionen von HFC, PFC und SF₆ sogar um 2% ansteigen durften, sollten Emissionen durch Methan und N₂O um 0,5% reduziert werden. Außerdem sollten durch erneuerbare Technologien 2%, durch Senken und LUCF 3,9% und durch weitere Emissionsreduktionen 1,6% eingespart werden (vgl. Shimizu 2004:15).

Japan verabschiedete als erstes der drei Länder 1998 ein zusammenfassendes Klimaschutzgesetz, die *Verordnung zur Förderung von Maßnahmen gegen die Globale Erwärmung*¹⁵. Ferner wurde 2005 der *Plan zur Erfüllung der Ziele des Kyoto-Protokolls* verabschiedet¹⁶. Des Weiteren existieren zahlreiche Gesetze und Verordnungen, die klimapolitische Maßnahmen in einzelnen Sektoren beinhalten. Der Länderbericht an die UNFCCC von 2010 fasst Japans Klimaschutzpolitik zusammen. Die implementierten Maßnahmen fokussieren folgende Eckpunkte: Kompatibilität von Wirtschaft und Umwelt,

¹⁵ 地球温暖化対策の推進に関する法律 (Japan 1998)

¹⁶ überarbeitet 2008: 京都議定書目標達成計画 (Japan 2008)

Entwicklung innovativer Technologien, Schaffung einer CO₂-armen Gesellschaft, Zusammenarbeit aller politischen Akteure mit den Bürgern, Evaluation und Prüfung, internationale Kooperation, sowie Einsetzung verschiedenster Maßnahmeninstrumente (vgl. Japan 2010:123ff). Diese umfassen neben freiwilligen und verpflichtenden auch finanzielle, regulierende und informationelle Maßnahmen, die in den unterschiedlichen Sektoren auf verschiedene Arten eingesetzt wurden.

Maßnahmen im Sektor Verkehr betreffen unter anderem die Schaffung einer CO₂-armen Stadtstruktur. Dies bedeutet Förderung des öffentlichen Nahverkehrs, Steigerung von Energieeffizienz in der Infrastruktur und Verbesserung von Verkehrsplanung. Außerdem trifft die Regierung Maßnahmen zur direkten Effizienzsteigerung im Transportwesen. Das bedeutet konkret eine Linderung des Verkehrsaufkommens, aktive Verkehrslenkung und Entwicklung von Verkehrssicherheitskonzepten. Außerdem werden Maßnahmen zur direkten Reduktion von CO₂-Emissionen implementiert: Diese sind Förderung von Verkehrsflussmanagement (zum Beispiel Ausbau von Maut- und Stauinformationssystemen), Verbesserung des Kraftstoffverbrauchs bei Automobilen durch Subventionen und Emissionsstandards, Förderung von umweltfreundlichen Fahrzeugen, Einführung von Maximalgeschwindigkeiten, Ausbau energieeffizienter Verkehrsmittel wie Bahn, Schiff oder Flugzeug und Förderung von Telearbeit oder anderer transportsubstituierender Maßnahmen. Außerdem wird die Effizienz von Logistiksystemen verbessert, indem *Guidelines* gesetzt werden oder der Umstieg von Lastwagen auf Schifffrachtverkehr gefördert wird (vgl. Japan 2010:134ff,153ff).

Im Energiesektor können die Maßnahmen in die Bereiche Energiegewinnung und Energiesparen unterteilt werden. Im ersten Bereich setzt die Regierung auf die Förderung von Kernenergie: So werden bis 2012 zwei neue Atomkraftwerke gebaut. Außerdem wird die Förderung von natürlichen Energiequellen, wie Erdgas, unterstützt. Hierzu wird eine Infrastruktur für die Erdgasförderung aufgebaut, Industrieboiler auf Erdgas umgestellt und die Effizienz von Gasturbinen verbessert, sowie die Forschung im Bereich Erdgasförderung vorangetrieben. Des Weiteren wird die effiziente Nutzung von Petroleum, Propangas und Wasserstoff gefördert. Hier werden die technologische Entwicklung gefördert und Standards zur Förderung gesetzt (vgl. Japan 2010:159ff; Fisher 2003:193).

Im Bereich erneuerbare Energien setzt die Regierung auf die Entwicklung von Photovoltaik-Anlagen und Biomasseheizkraftwerken. Außerdem soll Wärme durch die Verbrennung von Abfallstoffen gewonnen werden. Um erneuerbare Energien zu fördern, werden Pläne zur Einführung auf lokaler Ebene entwickelt. Außerdem wird die Verbreitung von Biobrennstoffen durch wirtschaftliche Anreize und technologische Förderung vorangetrieben.

Des Weiteren werden Windparks und Brennstoffzellen gefördert, sowie so genannte *Green Power*-Zertifikate für private Akteure eingeführt (vgl. Japan 2010:162f).

Der zweite Bereich im Sektor Energie betrifft das Energiesparen. Hier setzt die Regierung zum Beispiel auf Projekte, welche die Energieeffizienz von Haushaltsgeräten fördern sollen. Das 1999 eingeführte *Top-Runner*-Programm ist ein wesentliches Projekt, welches speziell auf die Hersteller und Importeure von Haushaltsgeräten abzielt und diese verpflichtet Energiestandards für ihre Produkte einzuführen. Das Programm unterscheidet 18 Produktkategorien und ist verantwortlich für Energieeinsparungen von bis zu 83% für ein Produkt¹⁷ (vgl. Nordqvist 2006:5ff). Außerdem werden Energieeffizienzmaßnahmen von Unternehmen und Fabriken durch die Regierung gefördert: So werden Maßstäbe für Energieeffizienz festgelegt, Kredite an energieeffizient arbeitende Unternehmen vergeben, Subventionen für Bauprojekte mit energiefreundlichen Materialien angeboten oder erneuerbare Energieformen in Gebäuden gefördert (vgl. Japan 2010:135,142ff).

Unter Maßnahmen im Industriesektor fallen zum Beispiel freiwillige Aktionspläne der Regierung mit Unternehmen. Diese werden von *Keidanren*¹⁸ organisiert und sehen die freiwillige Einhaltung von quantitativen Zielen zur Reduktion von CO₂-Emissionen vor. Die Regierung setzt Anreize zur Erfüllung der Ziele und führt eine strenge Beurteilung und Prüfung der Einhaltung durch. Bislang sind 50 verschiedene Industriezweige an den Aktionsplänen beteiligt. Weitere Maßnahmen in Industrien sind die Reduktion von HFC, PFC und SF₆ durch die Förderung von Austauschmaterialien und Recycling alter Materialien, sowie die Forschung und Förderung von CCS-Projekten (vgl. Japan 2010:138ff,168f). Weitere Maßnahmen in diesem Sektor fallen unter Effizienzmaßnahmen im Energiesektor.

Die Regierung lehnt sich im Abfallsektor vor allem an das bereits implementierte 3R-Programm¹⁹. So zielen die Maßnahmen zum einen auf die Reduktion von Abfallprodukten, die zum Ausstoß von Methan beitragen. Hier wird vor allem der Kampf gegen illegale Müllentsorgung vorangetrieben. Zum anderen wird die Reduktion von N₂O durch kontrollierte Klärschlamm Entsorgung mit Hilfe von Entsorgungsstandards gefördert. Außerdem soll unkontrollierte Müllverbrennung vermieden werden (vgl. Japan 2010:166f).

Im Landwirtschaftssektor implementiert Japan drei Maßnahmen: Erstens soll der Anteil an Methan in Reisfeldern minimiert werden, indem Managementmethoden geändert werden. Zweitens soll N₂O in Düngemitteln durch das Setzen von Standards reduziert werden.

¹⁷ Dieser Wert gilt für das Jahr 2005 im Vergleich zu 1997

¹⁸ *Keidanren* (wörtlich: Vereinigung der Wirtschaftsverbände - *keizai dantai rengōkai* - 経済団体連合会) bezeichnet den größten japanischen Wirtschaftsdachverband (vgl. Japan 2010:138)

¹⁹ Das 3R-Programm steht für *Reduction*, *Reuse* und *Recycle*, also Reduktion, Wiederverwertung und Recycling von Abfall (vgl. Japan 2010:166f).

Schließlich sollen landwirtschaftliche Geräte energieeffizient hergestellt werden. Hierfür soll zum Beispiel die Herstellung von energieeffizientem Benzin für Traktoren gefördert werden (vgl. Japan 2010:144,166f).

Im LUCF-Sektor werden Aufforstungsmaßnahmen gefördert, indem Änderungen am Forstmanagement vorgenommen werden. Außerdem sollen der Bodenschutz und Biomasseprojekte gefördert werden. Ferner sollen Parks und Flüsse im Rahmen von Stadtbegrünungsprojekten in urbanen Gegenden für die Auffangung von Treibhausgasen sorgen. Japan nutzt in diesem Sektor vor allem Bildungsprogramme, den Einbezug von NGOs und die Zusammenarbeit mit Kommunen (vgl. Japan 2010:170ff).

Japans Maßnahmen zeichnen sich zusammenfassend dadurch aus, dass viele unterschiedliche Instrumente verwendet werden, um die Maßnahmen zu steuern: Neben fiskalischen Instrumenten, wie Steuern, Subventionen oder Krediten, werden auch zahlreiche regulative Instrumente angewendet. Auffällig ist die Tendenz zu Programmen oder Projekten, wie freiwilligen Aktionsplänen oder dem *Top-Runner*-Programm. Außerdem ist bemerkenswert, dass die prozentuelle Mehrzahl der Reduktionen durch LUCF-Projekte eingeplant ist, das tatsächliche Ausmaß an geplanten LUCF-Maßnahmen aber vergleichsweise gering ist.

2.1.2 Maßnahmen Chinas

Die Volksrepublik China implementierte bereits vor Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls 1997 klimaschutzrelevante Maßnahmen. So wurde 1992 die *Zehn-Punkte-Strategie zu Umwelt und Entwicklung*, die klimapolitische Ziele beinhaltete, verabschiedet. 1996 wurde außerdem im Rahmen des neunten Fünfjahresplans nachhaltige Entwicklung als Top-Priorität geführt. Ein Jahr später implementierte die Regierung das *Energiespargesetz*. Nach Verabschiedung des Kyoto-Protokolls wurden verschiedene Gesetze und Verordnungen mit Klimaschutzrelevanz verabschiedet: Diese waren beispielsweise 2002 das *Gesetz zur Förderung sauberer Produktion* oder 2003 der *Aktionsplan für Nachhaltige Entwicklung für das frühe 21. Jahrhundert* (vgl. PRC 2004:73ff). Vor 2006 wurde in China kein Gesetz verabschiedet, welches wie in Japan Klimaschutzmaßnahmen gesammelt behandelt. Dies änderte sich mit der Verabschiedung des *Nationalen Klimaschutzprogrammes*²⁰, das Klimaschutz in China in engem Zusammenhang mit einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie und dem Aufbau einer umweltfreundlichen und ressourcensparenden Gesellschaft sieht. Das Klimaschutzprogramm ist in das nationale Entwicklungsprogramm eingegliedert. Der

²⁰ 中国应对气候变化国家方案 (NPC 2007)

Schwerpunkt des Programms liegt auf Energiesparmaßnahmen und Maßnahmen im Energiesektor (vgl. NPC 2007).

Wie Harris ausführt, hätte die Volksrepublik ohne internationalen Druck wenig Interesse an der Implementation von Klimapolitik. So identifiziert er drei klimapolitische Hauptinteressen: Erstens wirtschaftliches Wachstum, zweitens die Förderung der eigenen Souveränität und drittens die Verbesserung des internationalen Images (vgl. Harris 2003:8). Das *Nationale Klimaschutzprogramm* fokussiert in diesem Sinne vor allem die Eingliederung des Klimaschutzes in die nationale Priorität wirtschaftlicher Entwicklung. Troost merkt hierzu an, dass nachhaltige Entwicklung ein rhetorisches Mittel sei und als der wirtschaftlichen Entwicklung untergeordnet zu betrachten sei (vgl. Troost 2000:37f). Dennoch muss festgestellt werden, dass die Volksrepublik in allen Sektoren klimapolitische Maßnahmen implementiert. Die dazu verwendeten Instrumente sind vielfältig und unterschiedlich verteilt, haben jedoch einen Schwerpunkt auf Instrumente fiskalischer Art.

Chinas Maßnahmen im Verkehrssektor konzentrieren sich einerseits auf Regelungen mit der Automobilindustrie ausstoßarme und energiesparende Technologien einzusetzen. Außerdem werden Benzinproduzenten verpflichtet bleifreies Benzin zu produzieren. Des Weiteren setzt der Staat auf Energiesparmaßnahmen im Bahn-, Schiffs- und Automobilsektor, um so Emissionen zu vermeiden. Weitere Maßnahmen werden auf lokaler Ebene speziell in urbanen Ballungsräumen durchgeführt: So sind lokale Akteure für den Austausch emissionsstarker Vergaser zuständig oder werden angehalten den öffentlichen Nahverkehr entsprechend zu fördern, um den Umstieg auf emissionsschwache Verkehrsmittel voranzutreiben. Ferner soll die Energieeffizienz des öffentlichen Nahverkehrs gesteigert werden. Um den Gebrauch emissionsstarker Fahrzeuge zu senken, werden Maximalstandards auf gefahrene Kilometer gesetzt oder Vereinbarungen zu Maximalemissionen mit Herstellern getroffen. Außerdem wird die Forschungstätigkeit im Bereich emissionsarmer Fahrzeuge von staatlicher Seite gefördert (vgl. PRC 2004:111ff).

Maßnahmen im Energiesektor sind ebenso wie in Japan in zwei Sektoren aufzuteilen: Energiegewinnung und Energiesparmaßnahmen. Die Energiegewinnung wurde im Rahmen des zehnten Fünfjahresplans von 2001 eng an den wirtschaftlichen Entwicklungsplan angepasst und betont die Wichtigkeit von Energiesicherheit: „[...] (O)n the precondition of ensuring energy security, priority will be given to optimizing energy structure, improving energy efficiency, protecting ecological environment, and speeding up the development of western China“ (PRC 2004:84). Im Rahmen des Klimaschutzprogrammes von 2006 wurden klimapolitische Maßnahmen im Bereich Energiegewinnung erweitert und an den Klimaschutz

angepasst. Ziel ist es Einsparungen von 1,5 Milliarden Tonnen CO₂ durch Maßnahmen in diesem Sektor zu erreichen (vgl. Oberheitmann und Sternfeld 2009:146). Maßnahmen hierzu beziehen sich auf die Entwicklung und den Ausbau von Atomenergie. Nachdem 1994 die erste Anlage in Qinshan gebaut wurde, sind nun elf Anlagen mit einer Kapazität von 8,5 GW in Betrieb, vierzehn weitere im Bau (vgl. Oberheitmann und Sternfeld 2009:144). Außerdem treibt die Regierung Effizienzsteigerungsmaßnahmen in der Kohlegewinnung voran. So werden kleine, ineffiziente Kraftwerke geschlossen und Anreize, wie Mehrwertsteuernachlässe, Steuerbefreiung oder Kredite für die Steigerung von Energieeffizienz in Kraftwerken ausgegeben. Des Weiteren kann der Staat mittels Preisregulation Preise für Strom durch effiziente Kohletechnologie steuern. Schließlich vergibt die Regierung finanzielle Zuschüsse für die Forschung an energieeffizienter Kohlegewinnung (vgl. PRC 2004:88f). Eine weitere Maßnahme ist die Gewinnung von bei der Bohrung freigesetzten Kohleflözgasen, die als Brennstoffe zweitverwertet werden können. Im Jahr 2000 existierten in China bereits 184 Kohleminen, die Flözgase gesammelt und weiterverwertet haben (vgl. PRC 2004:94f).

Ein wichtiger Maßnahmenbereich ist außerdem die Gewinnung von Energie durch erneuerbare Energiequellen: Diese sind in Geothermie, Biogas, Solarkraft, Windkraft und Wasserkraft zu unterteilen. Die Verantwortlichkeit wird in einigen Fällen an Akteure auf Provinzebene abgetreten. So werden die Regierungen von Shandong, Hebei, Heilongjiang, Anhui und Gansu mit der Entwicklung und Betreuung alternativer Energiegewinnung betraut. Hier sind zentrale Instrumente vor allem Subventionen für Forschung und Unternehmen, Vorzugskredite für ländliche Energiegewinnung, sowie Regulierung bei Besteuerung und Preissetzung. Zusätzlich fördert die Zentralregierung Großprojekte wie zum Beispiel die Anschaffung von Photovoltaikanlagen in abgelegenen Provinzen wie Tibet. Vor allem Wind- und Wasserkraft haben besondere Priorität: Wasserkraftprojekte werden vor allem im Westen Chinas implementiert, um die Entwicklung der Region zu stärken. Hier betrug die staatliche Investition im Jahr 2001 300 Millionen Yuan. Zur Förderung von Windkraft werden spezielle Darlehen an Unternehmen ausgegeben, in Forschung und Entwicklung investiert und niedrige Einfuhrzölle für importierte Produktteile erlaubt (vgl. PRC 2004:90ff; Oberheitmann und Sternfeld 2009:144). In der Energiegewinnung wird als letzte Maßnahme die Förderung von emissionsarmen Naturgasen vorangetrieben und die Forschung hierzu finanziell unterstützt (vgl. PRC 2004:90).

Im Bereich des Energieverbrauchs liegen die Prioritäten auf Energieeffizienz: Es existieren seit den 1980er Jahren Management-, Methoden- und Produktstandards hinsichtlich der

Energieeffizienz von Produkten. Letztere betreffen vor allem Haushaltsgeräte, wie Kocher und Ventilatoren, aber auch Motoren und Wasserpumpen. Außerdem werden Zertifikate für energieeffiziente Geräte vergeben (vgl. PRC 2004: 95ff). Des Weiteren wird der Umstieg von Kohle- auf Gasöfen in Haushalten gefördert (vgl. RPC 2004:92). Im Bauwesen wurde außerdem der Umstieg auf Niedrigenergiestrukturen und dementsprechende Materialien angeordnet. So existieren verpflichtende Standards, zum Beispiel für Isolationsmaterialien in Wohnhäusern oder für Luftventilatoren in öffentlichen Gebäuden. Für den Kauf von Energiesparhäusern wird überdies Steuerfreiheit gewährt. Mit der Durchsetzung der verpflichtenden Standards wurden vor allem lokale Akteure betraut (vgl. PRC 2004:109ff).

Im Industriesektor werden Klimaschutzmaßnahmen abermals eng an die wirtschaftliche Entwicklung geknüpft. In der Bauindustrie liegt der Fokus auf der Zügelung des Energieverbrauchs. So wird verbessertes Energiemanagement gefördert und Quoten auf den Energieverbrauch gesetzt. Ferner werden veraltete Materialien, die zu Emissionen beitragen, abgeschafft und Investitionen in emissionsarme Materialien getätigt. Firmen mit niedrigen Emissionsraten können außerdem von der Steuer befreit werden. In der Eisen- und Stahlindustrie steht ebenfalls die Energieeffizienz an erster Stelle. Bereits in den 1980er und 1990er Jahren wurde die Verbesserung des Energiemanagement durch Energiesparpläne gefördert. Darüber hinaus werden technologische Prozesse optimiert und veraltete Technologien abgeschafft. Es existieren zahlreiche Verordnungen zu Energieeinsparungen in diversen Produktionsprozessen, beispielsweise bei Schmelzprozessen, in Stahlwalzwerken oder bei der Eisengemischproduktion. Ferner werden Anreize zu Energieeinsparungen durch Niedrigzinskredite oder Auszeichnungen geschaffen. In der chemischen Industrie zielen die Maßnahmen vor allem auf den Bereich chemische Düngemittel. Auch hier existieren zahlreiche Verordnungen zur Energieeffizienz (vgl. PRC 2004:102ff).

Im Abfallsektor existieren klimapolitische Maßnahmen immer im Rahmen anderer umweltpolitisch relevanter Maßnahmen. Die Überwachung wird oft an die Provinzebene delegiert. Konkret betreffen klimaschutzrelevante Projekte Deponien, Kompostierung und Verbrennung. Hier überwiegen technische Standards, zum Beispiel bezüglich der Beschränkung des Methananteils innerhalb einer Deponie. Ferner werden Anreize zur Verwendung spezieller Verbrennungstechniken angeboten. In der Regel herrschen aber bindende Maßnahmen vor, wie die Einführung eines Zahlungssystems bei der Müllentsorgung (vgl. PRC 2004:122ff).

Im Landwirtschaftssektor betreffen klimapolitische Maßnahmen unter anderem Emissionen beim Reisanbau, bei der Düngernutzung und der Tierzucht. So existieren bindende Standards

hinsichtlich der Kotentleerung und -entsorgung von emissionsstarkem Nutzvieh oder der Abwasserentsorgung auf Feldern. Außerdem existieren Standards bei der Produktion und Nutzung von Düngemitteln. Andererseits existieren Maßnahmen, die sich mit der Auffangung von CO₂ in Weideland beschäftigen und der Desertifikation vorbeugen sollen. Diese Maßnahmen werden vermehrt an lokale Akteure abgetreten (vgl. RPC 2004:115ff).

Im LUCF-Sektor strebt die Volksrepublik vor allem die Ausweitung von Forstgebieten an, um auf diese Weise CO₂ aufzufangen. Bereits 1982 wurde ein freiwilliges Bepflanzungssystem eingeführt. Seit 1990 werden Kredite für Aufforstungsprojekte und Zertifikate für beispielhafte Forstprojekte vergeben. Seit 2001 existiert ferner ein Subventionssystem für ökologische Vorteile in der Forstwirtschaft. Außerdem initiierte die Volksrepublik Projekte zur Wiederaufforstung in Projektregionen, zum Beispiel in mittleren und oberen Yangtze-Regionen. Diese Projekte sind oft eingebettet in Projekte zur Bekämpfung von Desertifikation. Ein von der Zentralregierung initiiertes Projekt, das *Grain for Green*-Projekt, belohnt Aufforstungsprojekte mit Getreide- und Lebenshaltungszuschüssen. Außerdem können Provinzen eigenständig Steuervorteile für Aufforstungsmaßnahmen vergeben (vgl. PRC 2004:118ff).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass viele Maßnahmen nach wirtschaftlichem Wachstum ausgerichtet sind und in Maßnahmen eingebettet sind, die nicht ausschließlich den Klimaschutz zum Ziel haben. Auffällig ist außerdem eine Vielzahl von fiskalischen Mitteln, wie beispielsweise Anreize, Kredite, Steuervorteile oder Investitionen. Ferner existieren neben diesen ebenso zahlreiche bindende Standards in allen Sektoren, besonders aber in den Sektoren Verkehr und Abfall, sowie der Energieeffizienz. Akteure auf Kommunal- und Provinzebene sind eingebunden, bis auf wenige Ausnahmen allerdings vor allem mit Koordinierungsaufgaben betraut. Auffällig bei der Verteilung der Maßnahmen innerhalb der Sektoren ist auch ein starker Fokus auf erneuerbare Energien und Energieeinsparungen. Außerdem existieren zahlreiche einzelne Maßnahmen, die Energieeinsparungen in weiteren Sektoren betreffen.

2.1.3 Maßnahmen Südkoreas

Südkoreas klimapolitische Maßnahmen begannen formell mit der Einrichtung des Interministeriellen Komitees zur UNFCCC im Jahr 1998. Dieses ist mit der Aufgabe betraut im dreijährigen Turnus Aktionspläne zu formulieren, zu implementieren und zu verbreiten. Im ersten Aktionsplan von 1999 bis 2001 wurden 27 Maßnahmen mit Fokus auf freiwillige

Vereinbarungen mit Energieversorgern und erneuerbare Energien implementiert. Der zweite Aktionsplan von 2002 bis 2004 sah drei Schwerpunkte vor: Entwicklung von emissionsschwacher Technologie, Stärkung von treibhausgasreduzierenden Maßnahmen und Förderung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Der dritte Aktionsplan von 2005 bis 2007 fokussierte die Entwicklung einer Infrastruktur für die UNFCCC, die Bekämpfung von Treibhausgasen in den jeweiligen Sektoren und die Verbesserung der Adaptionfähigkeit hinsichtlich des Klimawandels (vgl. Oh 2008:488). Mit der Verabschiedung des vierten Aktionsplanes schlägt die Regierung einen neuen Strategieweg ein, der im *Low Carbon, Green Growth*-Gesetz von 2010 resultierte²¹. Dieses verbindet Klimapolitik, nachhaltige Entwicklung und Energiepolitik: *“The foremost reason for the enactment of the Framework Act on Low Carbon, Green Growth is to implement measures to effectively address climate change and energy issues and promote sustainable development, which are partially implemented by various ministries and offices pursuant to respective Acts and subordinate statutes, by flexibly bringing them together or integrating them”* (MGL 2010c:24). Dieses Gesetz fasst erstmals Klimaschutzmaßnahmen zusammen, wenngleich gemeinsam mit zwei weiteren Maßnahmenpaketen. Wie in den einzelnen Analysekatgorien zu sehen, verändern sich Art und Beschaffenheit der unterschiedlichen Maßnahmen hinsichtlich Bindungsgrad oder Regulierungsmodus. So setzt die Regierung nun erstmals verpflichtende Reduktionsziele von 30% fest²² (vgl. UNEP 2010:22; Na 2009). Im Folgenden werden die Maßnahmen der Republik Korea gemäß des letzten Länderberichts an die UNFCCC von 2003 wiedergegeben, ergänzt durch wichtige Veränderungen in den einzelnen Sektoren, die sich im Zuge der neuen *Low Carbon, Green Growth*-Strategie ergeben haben.

Im Verkehrssektor zielen die Maßnahmen unter anderem auf die Reduktion von Emissionen in Treibstoffen. So werden Busunternehmen, die Erdgastreibstoffe in ihren Bussen einsetzen, mit Niedrigzinskrediten und Steuervorteilen gefördert. Außerdem werden Kleinwagen mit niedrigen Emissionen und Fahrzeuge mit Dieselantrieb gefördert. Des Weiteren treibt die Regierung effizientes Management des nationalen Transportwesens voran. So werden effiziente Transportmodi, wie Bahn- und Schiffsverkehr, unterstützt: Der Anteil des Zugverkehrs am Gesamtverkehr stieg beispielsweise von 7,6% im Jahr 1997 auf 14,2% 2003.

²¹ Im Rahmen dieser Arbeit ist das neue *Low Carbon, Green Growth*-Gesetz (저탄소 녹색성장 기본법; vgl. MGL 2010c) der koreanischen Regierung von 2010 als komplementär zu den bisherigen Klimaschutzmaßnahmen zu sehen. Sie beinhaltet viele klimapolitische Sektoren, ihr Kernfokus liegt allerdings auf einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie und weniger ausschließlich auf Klimaschutzpolitik. Demzufolge hält sich diese Arbeit weiterhin an den letzten – also aktuellen – Länderbericht Koreas an die UNFCCC aus dem Jahr 2003 und bezieht die neuen Strategie nur in jenen Bereichen mit ein, wo sie grundlegende Veränderungen in den *Modes of Governance* der klimapolitischen Maßnahmen mit sich bringt.

²² Die Reduktion um 30% bezieht sich ausschließlich auf CO₂ und vergleicht den gewünschten Wert mit der Vorhersage für das Jahr 2020 ohne Einsatz von emissionsreduzierenden Maßnahmen (vgl. Na 2009).

Außerdem soll das Verkehrsaufkommen auf den Straßen reduziert werden, indem Umleitungsstraßen ausgebaut werden oder der öffentliche Nahverkehr ausgeweitet wird. In diesem Bereich wird zum Beispiel der Bau von Elektrobahnen in Leichtbauweise gefördert. Ferner werden Pendlerpauschalen erhöht und *Park-and-Ride*-Systeme erweitert. Lokale Akteure werden außerdem aufgefordert Programme gegen übermäßigen Leerlaufbetrieb von Fahrzeugen zu initiieren. Schließlich setzt die Regierung auf die Entwicklung eines umfassenden Logistikinformationsnetzwerks und die Förderung von Standardisierung im Logistikbereich, zum Beispiel durch Einführung von effizienten Standards bei Palettenbeladung im Frachtverkehr (vgl. ROK 2003:59ff). Erstmals setzt die Regierung ab 2010 mit der *Low Carbon, Green Growth*-Strategie auch Energieeffizienzstandards für Neuwagen fest und erhöht somit den Druck auf Autohersteller Emissionsreduktionen durchzuführen (vgl. MGL 2010c:69).

Im Energiesektor werden die Maßnahmen nach Energieverbrauch, Energieversorgung und Energieverbrauch in Gebäuden unterschieden. Im ersten Bereich wurde im Rahmen des zweiten Aktionsplanes ein Dreijahresplan zur Energieverbrauchsprüfung verabschiedet. So wurden zwischen 2002 und 2004 mehr als 2000 Unternehmen auf Energieeffizienz untersucht. So entstanden freiwillige Vereinbarungen zwischen Unternehmen und der Regierung zur Reduktion des Energieverbrauchs und von Treibhausgasemissionen. Der Staat gab finanzielle Anreize, um Reduktionsquoten zu erreichen. Außerdem wurden hinsichtlich der Energieeffizienz vorbildliche Unternehmen im Rahmen eines Zertifizierungssystems ausgezeichnet. Ferner führte die Regierung Energieeffizienzstandards bei Elektrogeräten ein: Ein fünfstufiges Kennzeichnungssystem soll Unternehmen zur Herstellung von energieeffizienten Produkten anhalten (vgl. ROK 2003:52f; Lee/Bückmann 2007:276ff).

Im Bereich der Energieversorgung sind Förderungen für Energiegewinnung durch Abfallverbrennung und Deponieentgasung, sowie durch natürliche Gase vorgesehen. Ebenso wird Energiegewinnung durch Kernenergie gefördert. Im Bereich alternativer Energiequellen setzte die Regierung im Rahmen der *Verordnung zur Förderung neuer und erneuerbarer Energien* von 2002 auf die Entwicklung eines Marktes für erneuerbare Energien. Alternative Energiequellen sind hierbei vor allem Photovoltaik, Windenergie und Brennstoffzellen. Institutionen wie die Zentralregierung, lokale Regierungen und staatlich unterstützte Unternehmen wurden angehalten alternative Energieversorgung zu entwickeln und zu installieren. Außerdem sollte die Forschung in erneuerbare Energien ausgebaut werden (vgl. ROK 2003:55ff). Das neue *Low Carbon, Green Growth*-Gesetz impliziert eine Ausweitung der Entwicklung alternativer Energiequellen: „[...] (*The government*) shall expand the

development, production, use, and distribution of new and renewable energy, such as solar energy, energy from wastes, bioenergy, wind power, geothermal energy, tidal power, fuel batteries, and hydrogen energy, and shall diversify sources of energy“ (MGL 2010c:61). Eine weitere Veränderung zwischen dem Länderbericht von 2003 und der neuen Strategie 2010 betrifft die Maßnahmen zur Reduktion von Kohleemissionen: Während im Länderbericht an die UNFCCC keine Maßnahmen zur Reduktion von Kohleausstoß vorgesehen sind, ordnet die Regierung nun die schrittweise Reduzierung fossiler Brennstoffe, wie Erdöl oder Kohle, an (vgl. MGL 2010c:61).

Im Bereich des Energieverbrauchs von Gebäuden werden verpflichtende Standards in den Bereichen Gebäudeisolation und Energieeffizienz eingesetzt. Außerdem wird ein System zur Kennzeichnung der Energieeffizienz eingeführt. Diese Standards beziehen sich auf öffentliche Gebäude und Mehrfamilienhäuser (vgl. ROK 2003:58f). Seit Einführung des neuen Gesetzes werden nun für den gesamten Bauprozess – also Design, Bau, Erhaltung oder Abriss – Standards festgelegt. Außerdem werden öffentliche Gebäude in die Standards mit einbezogen und die Kontrollen von bestehenden Gebäuden verschärft (vgl. MGL 2010c:77).

Im Industriesektor wurden zu Beginn des neuen Jahrtausends freiwillige Vereinbarungen mit Unternehmen zur Reduktion von Treibhausgasen und Energieeffizienz geschlossen. Im Jahr 2001 waren dies bereits 374 Unternehmen. Viele dieser Vereinbarungen zur Energieeffizienz waren jedoch dreistufig: Das Programm *Standby Korea 2010* sah nach der Phase freiwilliger Vereinbarungen eine Phase der Vorbereitung auf verpflichtende Energiesparpolitik. Schließlich sollten die Vereinbarungen bindend für die Unternehmen sein (vgl. Lee/Bückmann 2007:280). Im Rahmen der neuen Strategie wurden die freiwilligen Vereinbarungen folglich gestrichen und durch verbindliche Verordnungen ersetzt (vgl. MGL 2010c:28ff). Eine weitere Maßnahme im Bereich Industrie, welche bereits im Länderbericht an die UNFCCC aufgeführt war, ist die Entwicklung und Förderung von CCS-Technologien (vgl. ROK 2003:102).

Im Abfallsektor unterteilen sich klimapolitische Maßnahmen in die Bereiche Abfallminimierung, Recycling und Abfallverarbeitung. Im Fall der Abfallminimierung werden in vierzehn Industriezweigen *Guidelines* herausgegeben, um den Ausstoß von Methan zu reduzieren. Im Bereich des Recyclings werden Maßnahmen zur Entwicklung recyclebarer Verpackung implementiert und Quoten für die Verwendung recycelter Materialien eingeführt. Außerdem werden Unternehmen in der Recyclingindustrie finanziell unterstützt. Schließlich werden Maßnahmen zur Abfallverarbeitung ausgeweitet, indem beispielsweise Mülldeponien,

Verbrennungsanlagen oder Anlagen zur Abwasserbehandlung auf kommunaler Ebene gefördert werden (vgl. ROK 2003:65ff).

In der Landwirtschaft beziehen sich Maßnahmen vor allem auf die Reduktion von Treibhausgasen bei Agrarland oder Nutzvieh. So soll zum Beispiel der Ausstoß von Methan bei bewässertem Reisfeldanbau vermieden werden, indem Wassermanagementmethoden verbessert und neue Anbaumethoden entwickelt werden, sowie emissionssenkender Trockenanbau gefördert oder in Bildungsprogramme investiert wird. Des Weiteren werden N₂O-haltige Düngemittel verboten und Vorschriften zur adäquaten Nutzung von Düngemitteln herausgegeben, um den Ausstoß von N₂O bei der Bestellung von Hochland zu reduzieren. Außerdem werden effiziente Futtermittel und emissionssenkende Medikationen für Nutztiere gefördert, um den Methanausstoß bei Wiederkäuern zu senken. Überdies hinaus investiert der Staat in die adäquate Entsorgung von Tierdung, um Emissionen zu vermeiden (vgl. ROK 2003:62ff).

Im LUCF-Sektor regelt das Forstschutzgesetz von 2001 nachhaltiges Forstmanagement: So sollen Waldpflegeprojekte durch zentrale, lokale und private Akteure gefördert werden und Kontrollpläne gegen Forstschädlinge entwickelt werden. Außerdem soll ein effektives Managementsystem gegen Waldbrände durchgesetzt werden und Aufforstung von abgeerntetem Land durch Anreizsysteme gefördert werden. Ferner unterstützt die Regierung städtische Begrünungsprogramme, die zur Auffangung von Treibhausgasen beitragen sollen (vgl. ROK 2003:64f).

Zusammenfassend kann man also feststellen, dass es Unterschiede zwischen Koreas Klimaschutzmaßnahmen vor und nach der Implementierung der neuen Strategie gab: Während die Maßnahmen im Länderbericht an die UNFCCC 2003 noch vergleichsweise gleichmäßig in allen Sektoren verteilt waren, setzt das neue Gesetz seinen Schwerpunkt auf neue Energiequellen und Energieeffizienz. Sektoren wie Abfall oder LUCF sind in der neuen Strategie nur vage erörtert. Auffällig ist auch, dass sich nun viele Maßnahmen im Zuge der Einführung von Standards und der Verbindlichkeit von vormals freiwilligen Vereinbarungen verändern. Dieser Wandel wird in den folgenden Analysekatégorien erörtert. Südkorea wendet sowohl regulative, als auch fiskalische Instrumente an. Auffällig ist, dass die Anzahl regulativer Instrumente mit 2010 ansteigt und insbesondere Standards aller Art zunehmen.

2.2 Analysekategorien in Japan, China und Südkorea

2.2.1 Analysekategorie 1: Hierarchische vs. marktorientierte Struktur

Japan

Innerhalb dieser Kategorie wird untersucht, welche Akteure in der institutionellen Struktur Japans an der Entscheidungsfindung beteiligt sind und wie Macht und Autorität unter den beteiligten Akteuren verteilt sind. Die offizielle Rhetorik sieht allein die Zentralregierung als Initiator und Autorität bei der Durchführung klimapolitischer Maßnahmen: „*The national government has the role of comprehensively promoting global warming countermeasures and taking the initiative in implementing such countermeasures. Local governments, business operators and citizens are required to undertake the roles appropriate for their respective positions*” (Japan 2010:126). Innerhalb der Zentralregierung ist das oberste Entscheidungsorgan bei der Diskussion, Evaluierung und Einsetzung von klimapolitischen Maßnahmen das *Global Warming Prevention Headquarters* (GWPH) (vgl. MoE Japan 2002). Es besteht aus einer Spitze, die sich aus dem Premierminister, dem Kabinettschefsekretär, den jeweiligen Ministern des Ministeriums für Wirtschaft, Handel und Industrie (METI) und des Umweltministeriums (MoE) als Stellvertreter und allen weiteren Staatsministern als einfache Mitglieder zusammensetzt. Das GWPH wurde mit den folgenden Aufgaben betraut: Erstens sollte die Erfüllung der Kyoto-Protokoll-Ziele vorbereitet und ausgeführt werden. Zweitens sollten langfristige Maßnahmen zur Bekämpfung der Globalen Erwärmung durchgeführt werden (vgl. Japan 1998). Im Sinne dieser Maßnahmen setzt das GWPH also Hauptziele fest, delegiert nicht-staatliche und lokale Akteure und gibt *Guidelines*, Verordnungen und Gesetze heraus (vgl. Fisher 2003:193).

Neben dem GWPH gibt es weitere Organe, die für Klimaschutzpolitische Maßnahmen konsultiert werden. Eines ist das *Japan's Central Environmental Council* (JCEC). Das JCEC ist ein Beratungsorgan auf höchster Regierungsebene, welches aus vielen nicht-staatlichen Beratern, wie beispielsweise Anwälten, Wissenschaftlern, Ökonomen und Vertretern der Industrie und NGOs, sowie ehemaligen Regierungsmitgliedern und Vertretern lokaler Kommunen besteht. Es berät über mögliche nationale und internationale Maßnahmen bezüglich der Post-Kyoto-Phase ab 2012. So hat es zum Beispiel 2003 die Einführung eines Steuersystems für CO₂-Emissionen vorgeschlagen (vgl. Shimizu 2004:18ff). Das JCEC hat

auf beratender Ebene durchaus Einfluss, ist allerdings von direkten Entscheidungsprozessen des GWPH ausgeschlossen.

Ein weiterer Akteur ist das *Japan Center on Climate Change Action* (JCCCA). Das JCCCA hat vor allem die Aufgabe Fortbildungsmaßnahmen durchzuführen, Aufklärungsarbeit zu leisten, die Aktivitäten von privaten Organisationen hinsichtlich Klimaschutz zu unterstützen, Forschung bei der Implementation von Maßnahmen im Alltag zu betreiben und die Arbeit von Zentren auf der Präfektorebene zu koordinieren (vgl. Japan 1998). Wie dem JCEC kommen dem JCCCA allerdings auch vor allem Aufklärungs- und Koordinationsaufgaben zu. Der Industrieverband *Keidanren* ist als Mittler zwischen Regierung und Industrievertretern ebenso von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen und hat eher unterstützende und ausführende Funktionen. Seine Aufgabe ist es freiwillige Vereinbarungen zwischen Industrie und Regierung zu koordinieren (vgl. Schreurs 2002:243).

Es ist also festzustellen, dass in der institutionellen Struktur lokale und nicht-staatliche Behörden weitgehend von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen sind. Diese externen Akteure sind den Weisungen des GWPH unterstellt, dienen oftmals allein als Empfänger und sind nicht in Entscheidungsprozesse integriert. Nun stellt sich die Frage, wie die im GWPH integrierten Akteure miteinander kooperieren. Als Stellvertreter des GWPH haben vor allem METI und das Umweltministerium Autorität über die Durchführung von Klimaschutzmaßnahmen. Doch sind beide Ministerien gleichermaßen am Politikprozess beteiligt oder ist die Machtverteilung innerhalb des GWPH zugunsten eines Ministeriums verschoben? Das offizielle Diktum lautet, dass die Aufgabenfelder der beiden Organe klar getrennt sind. Das Umweltministerium ist mit der Planung, Koordinierung und Implementierung der Gesetze betraut, METI hingegen ist speziell für wirtschaftliche und energiespezifische Maßnahmen zuständig. Diese sind beispielsweise die Koordinierung der freiwilligen Maßnahmen mit *Keidanren* (vgl. Shimizu 2004:2). Hattori berichtet von einem Beispiel der Zusammenarbeit zwischen MoE und METI im Jahr 2002: Nachdem innerhalb des GWPH unterschiedliche Auffassungen über die Priorität von entweder umweltschutzspezifischen oder wirtschaftlichen Interessen im Rahmen einer *Guideline* zu klimapolitischen Maßnahmen herrschten, integrierten beide Akteure gemeinsam Eckpunkte in die *Guideline*, die unter anderem ein einheitliches Verfolgen von wirtschaftlichen und umweltschutzspezifischen Interessen ohne Schwerpunkt auf eines der beiden Interessen beinhaltete (vgl. Hattori 2007:87). Dieser Fall zeigt also, dass das Umweltministerium und METI innerhalb des GWPH auch Kompromisse zugunsten der erfolgreichen Implementierung von Maßnahmen eingehen können. Demzufolge kann man nicht mit Sicherheit sagen, ob eine

Machtkonzentration innerhalb des GWPH bei einem der Ministerien anzusiedeln ist. Es muss allerdings festgestellt werden, dass außer dem Umweltministerium und METI kein weiterer Akteur – egal ob staatlich oder nicht-staatlich – entscheidend an der Entscheidungsfindung in der Klimapolitik beteiligt ist. Somit kann man eher von einer klassischen *Top-Down*-Steuerung als von einem Netzwerksystem sprechen. Alle weiteren Akteure sind mit Informations-, Koordinations- oder Implementierungsaufgaben betraut.

China

In der Umweltpolitik Chinas im Allgemeinen kann man von einer stark hierarchischen Ausrichtung des bürokratischen Apparats ohne Einbezug außerstaatlicher Akteure sprechen: „*The debates on Chinese environmental policy [...] occur in a closed bureaucratic system*“ (Yeon/Joon 2006:861). Bei genauerer Betrachtung fällt auf, dass innerhalb verschiedener Regierungsagenturen und -ministerien – sowohl in der Umweltpolitik allgemein, als auch in der Klimapolitik im Speziellen – um Kompetenz und Autorität gekämpft wird.

Die Umweltpolitik vor 1998 war vor allem innerhalb von SEPA (*State Environmental Protection Administration*)²³ institutionalisiert. Zuständig für den Klimaschutz innerhalb dieser Agentur war die *National Leading Group for Ozone Layer Protection* (NLGOLP): Diese bestand aus 18 Kommissionen. Hier waren vor allem die CMA (*China Meteorological Administration*) und wissenschaftliche Gremien bei der Ausarbeitung von klimapolitischen Maßnahmen und der Steuerung internationaler Kooperationen einbezogen. Beschlüsse hinsichtlich klimapolitischer Maßnahmen mussten noch vom Staatsrat bewilligt werden. Neben der NLGOLP existierte außerdem das 1991 gegründete *Project Management Office* (PMO), welches innerhalb von SEPA für die Implementation von Maßnahmen zuständig war (vgl. Zhao 2005:61). SEPAs Einfluss war allerdings begrenzt: „*The NEPA's authority [...] was expected to control environmental management to prevent pollution. Its authority was kept apart from the jurisdiction for managing natural resources*“ (Yeon/Joon 2006:862). So kann man für die Zeit vor 1998 feststellen, dass der Einfluss SEPAs und der untergeordneten Organe innerhalb der Regierung eher schwach war.

Ab 1998 wurde die Zuständigkeit im Klimaschutz von SEPA in die Staatliche Planungskommission (seit 2003 Nationale Entwicklungs- und Reformkommission – NDRC)

²³ Die Literatur bezeichnet diese administrative Behörde sowohl als SEPA (*State Environmental Protection Administration*), als auch als NEPA (*National Environmental Protection Administration*). Im Jahr 2003 wurde SEPA in das Ministerium für Umweltschutz umbenannt und hat seitdem ministeriellen Status (vgl. Yeon/Joon 2006:862).

verschoben. Dies führte zu einer stark veränderten Schwerpunktsetzung in der institutionellen Struktur: „*This move itself was an early symbol that climate change was no longer being treated simply as a science issue, but rather, as an issue of sustainable development*“ (Qi et al. 2008:381). Heggelund sieht die Machtverschiebung ferner als Grund für das schwache chinesische Engagement in der internationalen Klimapolitik:

Delegating the responsibility to the NDRC signified that climate change was no longer perceived solely in scientific terms, but increasingly in political and economic terms. Moreover, it signified that the domestic discussion about China's potential contribution to the international efforts to combat climate change had taken a moderate, and not very proactive, direction. The NDRC (together with the Ministry of Foreign Affairs, MFA) emphasized economic development and sovereignty concerns in the climate negotiations, which has resulted in a limited Chinese response. (Heggelund 2007:171)

Oberstes Entscheidungsorgan in der Klimapolitik war ab 1998 das NCCCC (*National Coordination Committee on Climate Change*). Dieses hatte dreizehn Mitglieder, unter anderem das Außenministerium und die Ministerien für Wissenschaft, Landwirtschaft und Handel. Es wurde vom Vizepremierminister angeführt (vgl. Qi et al. 2008:381). Im Jahr 2007 wurde die Kommission im Zuge von Regierungsreformen in die NLGCC (*National Leading Group on Climate Change*) umgewandelt. Vorsitz in dieser Gruppe hat der Premierminister. Sie ist ebenso in der NDRC, also nicht im Umweltministerium, angesiedelt. Aufgabe der NLGCC ist es Strategien und Maßnahmen zwischen 28 Regierungseinheiten zu koordinieren. Die Umsiedlung der Entscheidungskompetenzen vom Umweltministerium in die NDRC und die Umwandlung des NCCCC in die NLGCC sind laut Qi et al. ein Zeichen für eine Machtverlagerung zugunsten der Zentralregierung: „*The newly established NLGCC (sic!) has considerably strengthened the central government's decision-making capacity on climate change*“ (Qi et al. 2008:381). Im Jahr 2007 wurde neben der NLGCC auch die NLGESPR (*National Leading Group on Energy Saving and Pollution Reduction*) gegründet. Beide Gruppen haben zwar unterschiedliche Zielsetzungen, umfassen jedoch dieselben Mitglieder und werden beide vom Premierminister angeführt: „*This shows the close link made by the central government between climate change and energy saving. The top leadership of China treats these issues as integrated in their policies and actions*“ (Qi et al. 2008:382).

Man kann bezüglich der Machtverteilung in der institutionellen Struktur also feststellen, dass zur Zeit der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls ein Machtwechsel innerhalb der Regierung vollzogen wurde: Während das PMO innerhalb von SEPA während der Implementierung des Montreal-Protokolls Mitte der 1990er Jahre noch hart um Machtkompetenzen kämpfte, war im Bereich des Klimaschutzes nach dem Kyoto-Protokoll eine Machtverschiebung zugunsten

jener institutionellen Akteure zu erkennen, die vor allem entwicklungsorientiert sind: Die Nationale Entwicklungs- und Reformkommission und das Energieministerium (vgl. Yeon/Joon 2006:864; Zhao 2005:73). Dies zeigt, dass China eher einen Schwerpunkt auf die Erhaltung natürlicher Ressourcen und wirtschaftliche Entwicklung setzt als auf Umweltschutz alleine: „*Actors representing core energy interests as well as economic development interests have dominated the climate decision-making process in the past decade [..]*” (Heggelund 2007:174). Nicht-staatliche Akteure, konkret wissenschaftliche Gremien, sind in die Struktur integriert, haben allerdings allenfalls unterstützende Funktion, sind also eher im Prozess als in der institutionellen Struktur verankert (vgl. Yeon/Joon 2006:861ff). Aufgrund der Monopolstellung bestimmter Agenturen innerhalb der zuständigen Organe ist also eine Tendenz hin zu einer hierarchischen Struktur innerhalb der Regierung zu erkennen. Man kann nicht von konstruktiver Netzwerkbildung verschiedener Agenturen, etwa dem Umweltministerium und der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission, sondern eher von einer Konkurrenz unter den Regierungsagenturen sprechen.

Südkorea

Das zuständige Organ in der Klimaschutzpolitik Südkoreas ist das 1998 gegründete IMC (*Inter-Ministerial Committee on UNFCCC*), welches vom Premierminister angeführt wird. Im IMC vertreten sind neben den zuständigen Ministern auch Regierungsagenturen, Experten und Vertreter der Industrie: So kooperiert das IMC beispielsweise eng mit dem NIER (*National Institute of Environmental Research*) und dem NIMR (*National Institute of Meteorological Research*) (vgl. Oh 2008:490). Des Weiteren ist die KCCI (*Korea Chamber of Commerce and Industry*) als Mittler zwischen Industrie und Regierung vertreten. Ihre Aufgabe ist es freiwillige Vereinbarungen vorzubereiten und zu koordinieren (vgl. Park 2007:17). Das IMC bildet Arbeitsgruppen, *Task Forces* und Forschungsteams. Aufgabe des IMC ist es die verschiedenen Maßnahmen mittels unterschiedlicher Ministerien zu erarbeiten und zu koordinieren, um im dreijährigen Turnus zusammenfassende Aktionspläne herauszugeben und Länderberichte für die UNFCCC anzufertigen (vgl. Oh 2008:487f).

Im September 2001 wurde das IMC um das Vizeministerielle Komitee erweitert: Von nun an besteht es aus den zwei Komitees, sechs Arbeitsgruppen und fünf Expertenteams. Die sechs Arbeitsgruppen bestehen aus je einer zu Umwelt, Energie und Industrie, Landwirtschaft, Verhandlungen, Forschung und Entwicklung, sowie Gegenmaßnahmen. Die fünf Expertenteams bestehen aus je einem zu CDM/JI, Emissionshandel, Statistik, CO₂-Steuer und

Einhaltung der Maßnahmen. Nicht-staatliche Akteure sind erst auf der Ebene von Arbeitsgruppen und Expertenteams integriert. So sind zum Beispiel in der Arbeitsgruppe zu CDM und JI mehrere außerstaatliche Organisationen als beratendes Gremium verankert (vgl. Choi 2004:7f). Um eine Balance zwischen wirtschaftlichem Wachstum und nachhaltiger Entwicklung zu garantieren, wurde parallel zum IMC die PCSD (*Presidential Commission on Sustainable Development*) gegründet (vgl. ROK 2003:46). Im Jahr 2010 wurde im Rahmen der neuen *Low Carbon, Green Growth*-Strategie das PCGG (*Presidential Committee on Green Growth*) gegründet (vgl. MGL 2010c:43). Diese beiden Einrichtungen sind als eindeutiges Zeichen dafür zu verstehen, dass die Zentralregierung den Schwerpunkt im Klimaschutz auf institutioneller Ebene mehr in Richtung nachhaltiger Entwicklung verschieben möchte.

Es ist eine leichte Tendenz zu netzwerkartigen Strukturen auszumachen, da zum einen das Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure im IMC erkennbar ist und zum anderen keine Berichte über Kompetenzstreitigkeiten oder Machtkämpfe innerhalb des IMC bekannt sind. Es existieren allerdings wenige Sekundärquellen über die Verflechtungen innerhalb des IMCs. Es ist allerdings davon auszugehen, dass das Umweltministerium (MoE) eine wichtige Rolle in der Implementierung verschiedener, klimaschutzrelevanter Themen spielt. Das MoE entwickelte die meisten der relevanten Klimaschutzgesetze und stellt sich in der Außendarstellung als Hauptakteur der Klimaschutzmaßnahmen in Südkorea dar: *“The Ministry of Environment has positively joined in the international efforts to prevent global warming and has carried out diverse policies to reduce GHG in response to the UNFCCC. In addition, it has worked out systematic long and short-term strategies including negotiation strategies to protect the domestic industry”* (MoE Südkorea 2010a). Es ist anzunehmen, dass das Umweltministerium seinen Einfluss im Verlauf der letzten Jahre noch vergrößern konnte, da zum Beispiel im Jahr 2008 mit der meteorologischen Behörde ein zusätzliches Organ eingegliedert wurde, um zusätzliche Kompetenzen für klimapolitische Maßnahmen zu schaffen (vgl. MoE Südkorea 2010b).

Für die Zukunft wird es interessant sein zu sehen, welche Rolle das 2010 gegründete PCGG im bestehenden institutionellem Geflecht spielen wird und ob es das IMC in der Entscheidungsfindung zu Klimapolitik ersetzen wird. Wenn dies der Fall sein sollte, so ist diese Kompetenzverlagerung als Verschiebung des Machtmonopols weg vom Umweltministerium hin zu wirtschaftsorientierten Ministerien zu werten.

Zusammenfassend kann man sagen, dass Strukturen von Netzworkebildung zu erkennen sind, wobei eine Kompetenzkonzentration beim Umweltministerium vermutet werden kann. Klare Aussagen können aufgrund fehlender Literatur in diesem Bereich nicht getroffen werden.

2.2.2 Analysekategorie 2: Zentrale vs. verteilte Autorität

Japan

Offiziell bindet Japan lokale Regierungen, sowie Bürger und Unternehmen in die Klimapolitik ein. Lokalen Regierungen fällt die Aufgabe zu Pläne zu formulieren und zu implementieren:

Artikel 4: Lokale Regierungen sollen Programme zur Kontrolle von Treibhausgasen in Einklang mit den natürlichen und sozialen Bedingungen ihrer Regionen implementieren.

(2) Lokale Regierungen sollen Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen ergreifen und die Auffangung von Treibhausgasen in eigener Verwaltung und Verantwortung verbessern. Sie sollen Informationen zur Verfügung stellen und andere Maßnahmen ergreifen, um Aktivitäten von Unternehmen und Bürgern in ihren lokalen Bereichen hinsichtlich der Kontrolle von Treibhausgasen zu unterstützen.²⁴

(Japan 1998)

So forderte die Zentralregierung insgesamt 47 Präfekturen und über 1800 Lokalregierungen auf Pläne zu formulieren und einzureichen (vgl. Sugiyama und Takeuchi 2008:425). Besonders in den Sektoren öffentlicher Verkehr, erneuerbare Energien und Abfallwirtschaft sollen Lokalregierungen eine Vorreiterrolle übernehmen (vgl. Japan 2010:127,186f).

Lokale Initiativen im Umweltschutz haben in urbanen Zentren, wie Kyoto und Tokio, schon seit den 1940er Jahren Tradition. Diese Zentren bildeten die Basis für die aktive Partizipation von urbanen Regierungen in der Reduktion von Treibhausgasen. Tokio strebt beispielsweise an mit ihrem auf 10 Jahre angelegten Projekt *Carbon-Minus Tokyo* ein Vorreiter in der Bekämpfung des Klimawandels zu werden. So sieht der Plan vor 25% der Treibhausgase des Jahres 2000 bis zum Jahr 2020 zu senken (vgl. Schreurs 2008:351). Das Engagement

²⁴ 第四条:地方公共団体は、その区域の自然的社会的条件に応じた温室効果ガスの排出の抑制等のための施策を推進するものとする。

2) 地方公共団体は、自らの事務及び事業に関し温室効果ガスの排出の量の削減並びに吸収作用の保全及び強化のための措置を講ずるとともに、その区域の事業者又は住民が温室効果ガスの排出の抑制等に関して行う活動の促進を図るため、前項に規定する施策に関する情報の提供その他の措置を講ずるように努めるものとする (Japan 1998).

japanischer Metropolen lässt sich auch an der Teilnahme von Ballungsräumen am ICLEI-Programm (*International Council for Local Environmental Initiatives*) aufzeigen: So sind 20 japanische Städte an Projekten des ICLEI beteiligt (vgl. Schreurs 2009:17). Besonders im Bereich Verkehr und Abfallmanagement liegt Verantwortung bei lokalen Akteuren: So bietet zum Beispiel die Stadt Nagoya Ticketvergünstigungen für öffentliche Verkehrsmittel an und fördert aktiv den Umstieg auf emissionsarme Verkehrsmittel. Lokale Initiativen können auch soweit führen, dass die Zentralregierung Pläne der lokalen Regierungen übernimmt und auf nationaler Ebene implementiert. So hat beispielsweise Kyoto restriktive Maßnahmen zur Eindämmung des Energieverbrauchs eingeführt. Diese wurden ab 2008 in das nationale Energiespargesetz eingearbeitet (vgl. Sugiyama und Takeuchi 2008:431f).

Dennoch ist die Tragweite der Verantwortung lokaler Akteure limitiert. So haben lokale Akteure im Rahmen des Gesetzes zur Bekämpfung der globalen Erwärmung nur beschränkte Kompetenzen: “[...] *(T)he reality is that local governments are limited in their ability to implement highly effective plans and measures to reduce GHG emissions. Prefectural and local governments have limited legal competence to independently formulate climate change, energy, or traffic policies. They are more or less limited to the formulation of action plans and convincing citizens to change their behavior*” (Sugiyama und Takeuchi 2008:425). Ihr Aufgabenbereich beschränkt sich also auf die Formulierung von Aktionsplänen und Aufklärungs- und Informationsarbeit, konkret die Verbreitung von Informationen bezüglich Energieeffizienz und Klimaschutz (vgl. Sugiyama und Takeuchi 2008:424). Schreurs fasst die Verteilung der Kompetenzen zwischen zentralen und lokalen Akteuren wie folgt zusammen: “[...] *(L)ocal governments are basically expected to carry out policies that have been developed centrally, although local governments can take policy action when the government has not acted on an environmental issue, and they are not explicitly prohibited from doing so*” (Schreurs 2008:345).

Man muss zusammenfassend davon sprechen, dass der Handlungsspielraum lokaler Akteure nicht immer allein auf die Implementierung von zentral entwickelten Maßnahmen limitiert ist. Lokale Stellen können speziell im Bereich Verkehr, Abfall und erneuerbare Energien Initiativen im Rahmen von Aktionsplänen entwickeln und implementieren. Hier ist ihr Handlungsspielraum weitgehend frei. Dennoch ist die Verteilung von Autorität eher zentral angelegt. Der Einfluss lokaler Regierungen ist vorhanden, aber beschränkt. Die Koordinierung der Teilhabe wird von den zuständigen Stellen in Tokio übernommen.

China

Im Rahmen der Umweltpolitik allgemein gibt es seit Ende der 1990er Jahre erste Schritte zur aktiven Einbindung dezentraler Akteure in Entscheidungsprozesse. Gründe für die vermehrte Einbindung waren laut Zhao die mangelnde Durchsetzbarkeit von Maßnahmen ohne lokale Akteure, keine zufriedenstellende Datenerhebung und fehlende Mitarbeiterressourcen, um die Implementation zu überwachen. Ab 1997 wurden lokale Kompetenzen in der Umweltpolitik auf Implementierung, Überwachung, Datenerfassung und Projektmanagement festgelegt (vgl. Zhao 2005:74; Mol/Carter 2007:7f).

In der Klimapolitik existierte bis vor einigen Jahren praktisch keine Einbindung lokaler Stellen. Bislang wurden die Entscheidungen in der Klimaschutzpolitik vor allem von der kommunistischen Partei und der Zentralregierung getroffen. Erst seit Mitte 2007 ist hier ein Wandel erkennbar: *“Recently [...] there has been a surge of activity for climate change mitigation at the provincial and municipal levels. Some provinces and municipalities, in particular, have introduced programs and institutional reforms that suggest that local activities will take on a more prominent role in climate change mitigation in China’s future”* (Schreurs 2008:346). Die plötzliche Handlungsbereitschaft beruht auf einer Direktive der Zentralregierung *Task Forces* zu gründen und konkrete Handlungen zu initiieren (vgl. PRC 2007). Nach Gründung der NLGCC wurden auch Arbeitsgruppen auf Provinzebene gegründet. So wurde es den Provinzen überlassen, ob sie Arbeitsgruppen hinsichtlich der Bekämpfung des Klimawandels allgemein oder speziell ausgerichtet auf Energieeffizienz gründeten. Acht Provinzen und autonome Regionen gründeten NLGCCs nach Vorbild der Zentralregierung²⁵. Die restlichen gründeten Arbeitsgruppen mit speziellem Fokus auf Energieeffizienz. Die Zielsetzung orientiert sich an den lokalen Begebenheiten: So setzen zum Beispiel Regionen, die stark von Desertifikation betroffen sind, vermehrt auf Aufforstungsmaßnahmen und haben diese entsprechend in ihren Plänen verankert. Ebenso wie die äquivalenten Organe auf zentraler Ebene sind die Arbeitsgruppen auf Provinzebene auch in der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission untergebracht (vgl. Qi et al. 2008:382ff). Die Aufgaben der Arbeitsgruppen auf Provinzebene können in fünf Punkten zusammengefasst werden: Erstens sollen die Reduktionsergebnisse von staatlichen Firmen und lokalen Behörden evaluiert werden. Zweitens werden einige Provinzen mit gesetzgebenden Maßnahmen im Bereich Energieeffizienz betraut. Drittens wird wissenschaftliche Forschung gefördert. Viertens werden von der Regierung initiierte

²⁵ Dies sind Fujian, Ningxia, Sichuan, Qinghai, Zhejiang, Gansu, Hubei und Hainan (vgl. Qi et al. 2008:382).

Programme umgesetzt und implementiert. Fünftens werden CDM-Projekte auf lokaler Ebene ausgeführt (Qi et al. 2008:385ff). So kann man feststellen, dass vier der fünf Punkte Koordinierungs- und Umsetzungsaufgaben betreffen. Allein im Bereich Energieeffizienz werden die Regierungen auf Provinzebene mit der Aufgabe betraut eigene Programme zu entwickeln und zu implementieren.

Die Autonomie lokaler Behörden im Rahmen der 2007 vollzogenen Dezentralisierung ist also limitiert. Es gibt nach wie vor nur wenig Möglichkeit für Selbstinitiativen lokaler Regierungen. Diese sind auf den Bereich Energieeffizienz beschränkt. Die Zentralregierung kontrolliert also weiterhin die nötigen Ressourcen und dirigiert die Koordinierung und Umsetzung an lokale Stellen weiter. Diese Form der abgeschwächten Dezentralisierung kann, wie Schwartz, sowie Mol und Carter ausführen, als Gesamtstrategie der Zentralregierung im Rahmen der Umweltpolitik gesehen werden: Dezentralisierungsbemühungen dieser Art bedeuten keinen Machtverlust für die Zentrale und gleichzeitig keine Autonomie der Provinzen, da das Zentrum noch immer Zugang zu Ressourcen, wie Technologien, Informationen oder Finanzen, hat. Der Staat kompensiert die Abgabe von Mikrokontrolle durch die Stärkung von Makrokontrolle und profitiert so von einer derartigen Dezentralisierung (vgl. Schwartz 2004:28; Mol/Carter 2007:8). Qi et al. halten so für die institutionelle Struktur im Bereich Klimapolitik fest: *”[...] (T)he special structure of the Chinese government as a unitary system with a strong hierarchy places the central government at the pinnacle of authority”* (Qi et al. 2008:398).

Es ist also seit kurzem ein Wandel sowohl in der Umweltpolitik generell, als auch in der Klimapolitik konkret erkennbar. Doch kann man nicht von einer Machtabgabe von Seiten der Zentralregierung sprechen. Vielmehr dirigiert die Zentralregierung Arbeit, aber auch in geringem Maße Verantwortlichkeit, an Behörden und Organe auf lokaler und Provinzebene weiter. Die Zentralregierung ist weiterhin der wichtigste Akteur bei der Entscheidungsfindung und Koordinierung lokaler, regionaler und nationaler Maßnahmen.

Südkorea

In der Umweltpolitik allgemein findet eine Zunahme lokaler Autonomie seit der Dezentralisierung von 1995 statt. Im Rahmen der lokalen Agenda 21 wurden viele Umweltprobleme auf lokaler Ebene aufgegriffen und behandelt. 90% aller lokalen Akteure nahmen an derartigen Projekten teil. Laut Moon war der Erfolg lokaler Initiativen allerdings begrenzt: Die Agenden wurden teils lax durchgesetzt, hatten mit finanziellen Schwierigkeiten

zu kämpfen und setzten eher auf wirtschaftliche Entwicklung anstelle der Bekämpfung von Umweltproblemen (vgl. Moon 2004).

In die Klimaschutzmaßnahmen Südkoreas zu Beginn des neuen Jahrtausends waren lokale Akteure wie folgt eingebunden: Lokale Behörden sollten Forschungs- und Entwicklungsprojekte implementieren, Aufforstungsprojekte fördern und Projekte zur Begrünung von urbanen Zentren initiieren. Außerdem wurden sie aufgefordert CO₂-Auffangstationen zu kontrollieren und konkrete Maßnahmen im Verkehrssektor durchzusetzen (vgl. ROK 2003:12,20,57,64f). Weitere Maßnahmen betreffen vor allem die Koordinierung und Durchführung von Projekten: So spielen lokale Regierung beispielsweise eine wichtige Rolle im *Carbon Point System*, bei welchem Haushalte Anreize erhalten selbstständig Treibhausgasemissionen zu reduzieren: Hierzu wurden 14 lokale Regierungen im Rahmen eines Modellprojekts mit der Durchführung betraut. Des Weiteren übernehmen sie eine führende Rolle in der Mobilisierungs- und Aufklärungsarbeit im Rahmen des *Green Start Movement* (vgl. Park 2009:20). Eine weitere, konkrete Aufgabe ist die Förderung von Verkehrsmitteln mit erneuerbaren Energien, zum Beispiel Naturgas, durch lokale Regierungen (vgl. Yoo 2008:17).

Allerdings war es einigen lokalen Regierungen auch möglich autonom Aktionspläne zu erstellen und zu implementieren. So wurden sechzehn MGUs (*Megalopolis Government Units*) von der Zentralregierung mit der Aufgabe betraut in den Bereichen erneuerbare Energien, Verkehrswesen, Bildung und *Public Relations* auf eigene Initiative hin Maßnahmen zu entwickeln²⁶. Jeder MGU war es selbst überlassen Reduktionsziele vorzugeben und zu erreichen. Die städtischen Regierungen gründeten *Task Forces* und erarbeiteten Aktionspläne in Kooperation mit der lokalen Agenda 21. Sie wurden hierbei von der Zentralregierung weitgehend unbehelligt gelassen, erhielten zum Beispiel keine Vorschläge zur Standardisierung und hatten demzufolge Probleme bei der Implementation von Maßnahmen. Außerdem litten sie unter mangelnder Finanzierung durch zentrale Stellen: So hatten nur 9 von 16 MGUs ein Budget. Diese variierten je nach Stadt: So hatte Seoul 600 Million Won, Ulsan nur 10 Million Won zugeschrieben bekommen. Im Jahr 2008 hatten 10 der 16 MGUs erfolgreich Aktionspläne implementiert (vgl. GKU 2008). Koreanische Metropolen sind ebenso bei internationalen Kooperationen Vorreiter: So beteiligen sich 35 Städte und Regionen am ICLEI-Programm²⁷ (vgl. Schreurs 2009:21).

²⁶ Die 16 MGUs sind (absteigend nach CO₂-Ausstoß): Gyeonggi-do, Seoul, Gyeongsangbuk-do, Incheon, Ulsan, Gyeongsangnam-do, Chungcheongnam-do, Busan, Jeollanam-do, Jeollabuk-do, Chungcheongbuk-do, Daegu, Gangwon-do, Daejeon, Gwangju, Jeju-do (vgl. GKU 2008).

²⁷ Im Vergleich dazu nehmen nur 20 japanische Städte und eine chinesische Stadt am ICLEI-Programm teil (vgl. Schreurs 2009:21)

Für die Zeit bis 2010 lässt sich also feststellen, dass die Mehrzahl der lokalen Maßnahmen Koordinierungs-, Überwachungs- und Aufklärungsmaßnahmen waren. Alleine einige Großstädte und urbane Regionen entwickelten und implementierten selbst Aktionspläne. Der vierte Aktionsplan von 2008 bis 2012 sieht jedoch eine Stärkung lokaler Akteure vor (vgl. Yoo 2008:11). So wurden die Kompetenzen lokaler Akteure im Rahmen der neuen Strategie von 2010 gestärkt:

- (1) Gemäß Artikel 11/1 der Verordnung sollen die Bürgermeister von Großstädten, Großstädten mit speziellem Charakter, Do-Gouverneure und Gouverneure von autonomen Provinzen [...] alle fünf Jahre einen lokalen Aktionsplan für Grünes Wachstum [...] aufstellen, welcher innerhalb von sechs Monaten nach Aufstellung oder Änderung der nationalen Strategie oder des Fünfjahresplans jeden der folgenden Punkte beinhaltet:
1. Statusanalyse, Entwicklungen und Fortschritt in Verbindung mit dem Streben nach Grünem Wachstum durch jede spezielle Großstadt, Großstadt und autonome Provinz
 2. Vorstellungen, Strategien, Richtlinien und Maßnahmen, welche die Charakteristika lokaler Regierungen gemäß der nationalen Strategie, des Fünfjahresplans und zentralen Aktionsplänen widerspiegeln
 3. Jährliche Aktionspläne
 4. Vorstellungen für die Zukunft und erhoffte Auswirkungen der Implementation eines lokalen Aktionsplans
 5. Projekte, die Grünes Wachstum in Zusammenarbeit mit und unter der Rechtsprechung von lokalen Regierungen fördern und
 6. Sonstige Punkte, die notwendig sind die Strategie von Low Carbon, Green Growth durch lokale Regierungen zu erreichen²⁸
- (vgl. MGL 2010a)

Lokale Regierungen sind also in das staatliche *Low Carbon, Green Growth*-Programm integriert und haben vermehrt die Möglichkeit selbst Maßnahmen zu entwickeln. In welchem Maße lokale Behörden auch praktisch mehr Autonomie bei der Entwicklung und Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen erhalten werden bleibt abzuwarten.

So lässt sich zusammenfassen, dass Südkorea verglichen mit Japan und China das größte Maß an Autonomie für lokale Akteure gewährt. Speziell Großstädte haben Freiheiten eigenmächtig Aktionspläne zu erarbeiten und umzusetzen. Allerdings sind die Tätigkeitsfelder vieler lokaler Akteure auf Koordinierungs- und Durchsetzungsarbeiten beschränkt. Man kann hinsichtlich der Analyse also von einem hybriden *Governance*-Modus in dieser Kategorie sprechen.

²⁸ ① 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 법 제 11 조제 1 항에 따라 국가전략 및 5 개년 계획이 수립되거나 변경된 날부터 6 개월 이내에 다음 각 호의 사항이 포함된 지방녹색성장 추진계획(이하 “지방추진계획”이라 한다)을 5 년 단위로 수립하여야 한다.

1. 특별시·광역시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)별 녹색성장 추진과 관련된 현황 분석, 추진 경과 및 추진 실적
2. 국가전략, 5 개년 계획 및 중앙추진계획과 연계하여 지방자치단체의 특성을 반영한 비전과 전략, 정책방향 및 정책과제에 관한 사항
3. 연차별 추진계획
4. 지방추진계획의 이행을 통한 미래상 및 기대효과
5. 관할 기초자치단체와 연계한 지방녹색성장 추진체계
6. 그 밖에 지방자치단체의 저탄소 녹색성장을 이행하기 위하여 필요한 사항 (MGL 2010a).

2.2.3 Analysekategorie 3: Institutionalisierte vs. nicht-institutionalisierte Interaktionen

Japan

In dieser Kategorie soll untersucht werden, ob Entscheidungsfindung und Implementierung konstitutionell verankert sind. Ist klar geregelt, wer in den Entscheidungsprozess involviert ist, wie Entscheidungen gefallen werden, wie sie implementiert werden und wer mit der Koordinierung und Überwachung beauftragt wird?

Japanische Klimaschutzgesetze definieren sehr genau Akteure, Entscheidungsfindung und Koordinierung. Dies gilt sowohl für jene Gesetze, die sich ausschließlich mit der Bekämpfung der Globalen Erwärmung beschäftigen, als auch für jene, die den Klimaschutz nur als sekundäres Ziel definieren. Im Folgenden wird exemplarisch am Beispiel der *Verordnung zur Förderung von Maßnahmen gegen die Globale Erwärmung* die genaue Verankerung institutionalisierter Interaktionen aufgezeigt. Die Verordnung definiert genau die Rahmenbedingungen zur Implementation von direkten Reduktionsmaßnahmen. So wird festgelegt, wie die Verantwortlichkeiten zwischen lokalen und zentralen Akteuren, sowie von Unternehmen und der Öffentlichkeit verteilt sind. Des Weiteren erörtert sie den institutionellen Rahmen des GWPH, also konkret Mitglieder und Verantwortlichkeiten (vgl. Japan 1998). Die Entscheidungsfindung und Implementierung ist in der Verordnung hinsichtlich der jeweiligen Verantwortlichkeit definiert: So erörtern Artikel 20, Absatz 3 und 4 die Entscheidungsfindung bezüglich des Aktionsplans der Regierung: 3) *Der Umweltminister soll einen Entwurf des Aktionsplanes erstellen und eine Kabinettsentscheidung anstreben* 4) *Bevor der Entwurf des Aktionsplanes vorbereitet wird, soll der Umweltminister die zugehörigen Behörden hinzuziehen*²⁹ (Japan 1998). Die Aktionspläne auf Präfektur- und Kommunalebene werden auf gleiche Weise in Artikel 21 detailliert aufgeführt. Artikel 21, Absatz 3-4 definieren Modi der Implementation und Benachrichtigung. In Artikel 11 wird das GWPH mit der Koordinierung aller Verantwortlichkeiten betraut. Des Weiteren wird das JCCCA in Artikel 25 als Koordinator von Maßnahmen auf der Präfekturbene eingesetzt und ferner vor allem mit Aus- und Fortbildungsmaßnahmen betraut. Die Aufgabe der Überwachung der Implementierung wird in Artikel 3, Absatz 6 an die Zentralregierung delegiert.

²⁹ 3) 環境大臣は、政府実行計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない
4) 環境大臣は、政府実行計画の案を作成しようとするときは、あらかじめ、関係行政機関の長と協議しなければならない (Japan 1998).

Die hier untersuchte Verordnung zeigt detailliert auf, dass Interaktionen zur Bekämpfung von globaler Erwärmung genau institutionalisiert sind. Japans institutionelle Struktur ist gemäß Treib, Falkner und Bähr somit traditionell konstituiert.

China

Ungleich Japan hatte die Volksrepublik China bis 2007 kein Gesetz verabschiedet, welches Klimaschutzmaßnahmen gesondert behandelt und in welchem die rechtliche Basis für die institutionelle Struktur liegt. Demzufolge lag bis dato die institutionelle Verankerung nicht in Gesetzen, sondern in anderer Form, wie zum Beispiel in Beschlüssen oder Benachrichtigungen von offiziellen Organen: Die 1998 gegründete NCCCC wurde im Zuge von Regierungsumbildungen durch einen Beschluss des Staatsrats gegründet. Auf gleiche Weise erfolgte die Umwandlung des NCCCC in die NLGCC 2007. Auch hier beschloss der Staatsrat die Umwandlung und veröffentlichte eine Benachrichtigung (vgl. IGES 2008:197). Diese Benachrichtigung Nr.18 des Staatsrats aus dem Jahr 2007 definiert die Aufgaben der NLGCC:

Die Hauptaufgaben der Führungsgruppe sind die Ausarbeitung einer nationalen Strategie, eines Leitplans und konkreter Gegenmaßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels, die Vereinheitlichung und Einsetzung von Klimaschutzmaßnahmen, die Prüfung internationaler Zusammenarbeit und Verhandlungen von Maßnahmen, sowie die Lösung wesentlicher Probleme und die Koordinierung von Lösungsvorschlägen bei der Bekämpfung des Klimawandels; ferner die Organisation und Implementierung von Maßnahmen des Staatsrats hinsichtlich des Energiesparens und der Emissionsreduktion, die Vereinheitlichung und Einsetzung von Maßnahmen zum Energiesparen und der Emissionsreduktion, die Prüfung wichtiger Gegenmaßnahmen, sowie die Lösung wesentlicher Probleme und die Koordinierung von Lösungsvorschlägen.³⁰ (PRC 2007)

Diese Benachrichtigung definiert, wer mit der Entscheidungsfindung von Klimaschutzmaßnahmen betraut wird und wer verantwortlich für die Koordinierung und Überwachung der Maßnahmen ist. Des Weiteren definiert sie die Aufgabenverteilung zwischen NLGCC und weiteren Organen, wie der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission hinsichtlich ihrer Aufgabenfelder (vgl. RPC 2007). Dennoch muss festgestellt werden, dass diese Form der Benachrichtigung nicht als institutionelle

³⁰ 领导小组的主要任务是：研究制订国家应对气候变化的重大战略、方针和对策，统一部署应对气候变化工作，研究审议国际合作和谈判对案，协调解决应对气候变化工作中的重大问题；组织贯彻落实国务院有关节能减排工作的方针政策，统一部署节能减排工作，研究审议重大政策建议，协调解决工作中的重大问题 (PRC 2007).

Verankerung gewertet werden kann. Es wurde in keinem gültigen Gesetz und in keiner rechtlich bindenden Verordnung, also weder in einzelnen klimaschutzrelevanten Gesetzen noch im Klimaschutzprogramm von 2007, eine derartige Verankerung gefunden. Eine Benachrichtigung des Staatsrats kann im Rahmen dieser Arbeit nicht als eine solche anerkannt werden.

Im Falle der Volksrepublik China muss also festgestellt werden, dass die institutionellen Regeln trotz einheitlichen Klimaschutzprogramms nicht in einer institutionellen Form verankert sind.

Südkorea

In Südkorea ist – wie erörtert – der *Framework Act on Low Carbon, Green Growth* das erste zusammenfassende Gesetz, welches als primäres (wenn auch nicht einziges) Ziel die Bekämpfung der globalen Erwärmung sieht. Zuvor existierte kein alleiniges Gesetz für Klimaschutz. Allein das interministerielle Komitee zur UNFCCC kann als institutionelle Einrichtung mit Kompetenzen in der Bekämpfung der globalen Erwärmung angeführt werden. Daher werden im Folgenden der *Framework Act* und die Zeit vor 2010 hinsichtlich der Verankerung von Interaktionen untersucht.

Im Rahmen dieser Arbeit konnte kein Gesetz gefunden werden, in welcher die Gründung des interministeriellen Komitees veranlasst wird und in welchem seine Befugnisse näher definiert werden. Vielmehr bezieht es seine rechtliche Grundlage allein aus einer Anweisung des Premierministers (vgl. IGES 2008:194). Die Errichtung des PCGG hingegen ist im *Framework Act on Low Carbon, Green Growth* klar angeordnet. So werden in den Artikeln 10 bis 15 des Durchsetzungsbeschlusses des *Framework Acts* klar Zusammensetzung, Aufgaben und Verantwortlichkeiten des Komitees erörtert.

In Kapitel 5 werden dem Komitee Kompetenzen zugesprochen bestehende Gesetze, wie den Basisenergieplan oder den Basisplan für Klimaschutz, abzuändern, um die noch einzusetzenden Reduktionsziele zu erreichen. Ebenso werden in Kapitel 5, Artikel 27 und 28 die Überwachungs- und Kontrollmethoden definiert, mit Hilfe welcher das Komitee die Einhaltung der verfügbaren Standards kontrolliert (vgl. MGL 2010b:110ff). Hierzu müssen lokale und zentrale Behörden einen Leistungsplan an das Treibhausgas-Informationszentrum schicken, der für die Überwachung zuständig ist (vgl. MGL 2010b:213f). Die Implementation der Gesetze im Rahmen der Nationalen Strategie wird in Kapitel 2, Artikel 4 definiert:

Die Regierung soll alle fünf Jahre einen Fünfjahresplan hinsichtlich der nationalen Low Carbon, Green Growth-Strategie entwickeln, um diese auf effiziente und systematische Weise zu implementieren. In diesem Fall soll ein solcher Plan vom Präsidentiellen Komitee zu Grünem Wachstum wie in Artikel 14 in der Verordnung festgelegt vom Staatsrat bewilligt werden³¹ (MGL 2010a)

Somit kann zusammengefasst werden, dass im Rahmen des Framework Act alle Interaktionen institutionalisiert sind. Vor der Verabschiedung dieses Gesetzes waren die Interaktionen allerdings nicht innerhalb eines Gesetzes zusammengefasst und verankert. Die 1997 verabschiedete *Verordnung zur Umweltverträglichkeitsprüfung* nimmt aber auf viele mit dem Klimaschutz in Zusammenhang stehende Maßnahmen Bezug. In diesem ist klar geregelt, wer Entscheidungen implementiert und wer mit der Überwachung beauftragt ist (vgl. MGL 2009). Es bleibt also festzuhalten, dass spätestens mit dem neuen Gesetz zu Low Carbon alle Interaktionen auf Basis verabschiedeter Verordnungen und Gesetze definiert und damit klar institutionalisiert sind.

2.2.4 Analysekatgorie 4: Staatliche vs. nicht-staatliche Akteure

Japan

Im Folgenden wird das Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure im Politikprozess im Rahmen der Klimapolitik Japans untersucht. Dafür werden die Aktivitäten von zivilgesellschaftlichen und von unternehmerischen Akteuren unterschieden. Im Rahmen dieser Untersuchung ist von Interesse inwiefern die Zivilgesellschaft und die Vertreter der Industrie aktiv in Entscheidungsprozesse eingebunden sind.

Japans Zivilgesellschaft war in den 1970er Jahren trotz einer allgemein eher schwachen Ausprägung sehr aktiv im Umweltschutz und hat sich aktiv bei Protesten gegen die Verschmutzung von Flüssen eingesetzt (vgl. Schreurs 2002:220). Im Bereich des Klimaschutzes gibt es seit Mitte der 1990er Jahre aktive Betätigung. Im Zuge der Kyoto-Konferenz 1997 kam es zu einer raschen quantitativen Zunahme von klimaschutzorientierten NGOs: Siebzig NGOs mit Schwerpunkt Klimaschutz schlossen sich zusammen und gründeten das Kiko-Forum: Dieses hatte sich vorgenommen die Presse und Öffentlichkeit vor der Konferenz zu informieren und aufzuklären und die Konferenz selbst zu beeinflussen. Im April 1998 wurde aus dem *Kiko Forum* das *Kiko Network*. Dieses setzte sich als Ziel die

³¹ 정부는 국가전략을 효율적·체계적으로 이행하기 위하여 5년마다 저탄소 녹색성장 국가전략 5개년 계획(이하 “5개년 계획”이라 한다)을 수립할 수 있다. 이 경우 법 제 14 조에 따른 녹색성장위원회(이하 “위원회”라 한다)의 심의 및 국무회의의 심의를 거쳐야 한다 (MGL 2010a).

Bevölkerung zu informieren, Forschungsseminare und Konferenzen zu organisieren und Grundsatzpapiere herauszugeben (vgl. Schreurs 2002:220f). Neben dem *Kiko Network* ist auch *WWF Japan (World Wide Fund for Nature Japan)* aktiv im Klimaschutz tätig. Seine Tätigkeit geht über reine Informations- und Aufklärungsarbeit hinaus: So kooperiert WWF mit Unternehmen der Industrie und bietet sich der Regierung in der Erarbeitung von klimapolitischen Maßnahmen an (vgl. Fisher 2003:198).

Dennoch muss man sagen, dass die japanische Zivilgesellschaft im Umweltschutz im Allgemeinen und im Klimaschutz im Speziellen sehr schwach ausgeprägt ist: Es mangelt vor allem an Ressourcen und ausreichender Vernetzung mit Politik und Wirtschaft (vgl. Fisher 2003:198). Umweltschutz-NGOs sind von der Entscheidungsfindung weitgehend ausgeschlossen und isoliert. Außerdem sind NGOs nur wenig miteinander vernetzt: Das *Kiko Network* kooperiert beispielsweise nicht mit NGOs aus verwandten, klimaschutzrelevanten Sparten, wie der Nuklearenergie (vgl. Foljanty-Jost 2005:114ff). Die Zivilgesellschaft hat laut Fisher außerdem wenig Interesse an der Klimaschutzproblematik: Sie ist der Meinung, dass dies ein zu komplexes Thema für die breite Masse sei und es NGOs nicht gelänge der Bevölkerung die Tragweite der Problematik zu vermitteln (vgl. Fisher 2003:198).

Anstelle von Partizipation an aktiver Politikgestaltung in Zusammenarbeit mit der Regierung orientieren sich NGOs vielmehr auf lokale Ebenen. Hier konzentriert sich die Arbeit vor allem auf ein Umdenken der Bevölkerung durch Informationen und aktive Aufklärungsarbeit. Lokale Projekte widmen sich zum Beispiel der Energieeffizienz im Bereich des Energiesparens. Lokale Initiativen sind hier vor allem finanziell unabhängig von der Regierung und sind zudem oft nicht über die Arbeit der Regierung informiert (vgl. Fisher 2003:199). Schreurs sieht jedoch die Tendenz, dass NGOs im Umweltsektor in Japan zunehmen, da institutionelle Barrieren, welche die Gründung und Instandhaltung von NGOs behinderten, in Zukunft wohl wegfallen werden (vgl. Schreurs 2002:217).

Japanische Unternehmen sind enger als die Zivilgesellschaft mit der Regierung hinsichtlich klimapolitischer Maßnahmen vernetzt. Die Zusammenarbeit zwischen Industrie und Regierung hat in Japan eine lange Tradition: So kooperierten die beiden Akteure bereits während der Meiji-Zeit miteinander. Die engste Form der Kooperation existierte in der Vorkriegszeit, aber auch gerade in der Zeit des wirtschaftlichen Wachstums in den 1950er und 1960er Jahren arbeiteten Industrieverbände und Regierung sehr eng zusammen (vgl. Schreurs 2002:243). Die Zusammenarbeit in der heutigen Klimapolitik wird vom Dachverband *Keidanren* koordiniert. Dieser setzt mit Unternehmen freiwillige Aktionspläne fest. Offiziell wird das Verhältnis zwischen Regierung und Industrie wie folgt beschrieben:

Each business operator will voluntarily and actively implement appropriate, effective and efficient global warming countermeasures with originality and ingenuity in a wide range of fields in the light of the nature of its business activities. Each business operator will promote efforts contributing to greenhouse gas emissions control by other actors to the extent possible. Such efforts include development of CO₂-saving products and reduction of waste generation (Japan 2010:127f).

An dieser offiziellen Rhetorik kann man sehen, dass sich Aktivitäten der Industrie also auf die Implementierung und Förderung klimapolitischer Maßnahmen beschränken, und dass keine eigenen Initiativen von der Industrie gefordert werden. Zudem ist von Interesse, wie das Verhältnis zwischen Regierung und Industrie bezüglich der Freiwilligkeit der Maßnahmen und eines eventuellen Teilnahmewangs ist. Fisher behauptet, dass die Regierung eine gewisse Machtfülle habe Industrien mit Druckmitteln zur Teilnahme an freiwilligen Vereinbarungen und deren Erfüllung zu bewegen: „[...] *(E)ven though these are voluntary measures, many actors in industry do not feel that they have a choice*“ (Fisher 2003:196). Somit werden die Vereinbarungen von den Unternehmen angenommen und befolgt, denn sie fürchten Regulierung durch die Regierung, falls sie nicht auf das Angebot eingingen (vgl. Fisher 2003:195ff). Dennoch werden Unternehmen von der Bevölkerung für einflussreicher als andere nicht-staatliche Akteure gehalten: Eine Studie von Tsujinaka und Pekkanen ergab, dass NGOs Unternehmen für einflussreicher und ressourcenstärker als sich selbst halten³² (vgl. Tsujinaka und Pekkanen 2007:437).

Harris stellt für den gesamten Entscheidungsprozess fest: „[...] *Japanese policy on climate change is largely the result of bargaining among state-level actors (i.e. bureaucrats and the ruling party) in association with Japanese industry*“ (Harris 2003:7). Zusammenfassend lässt sich für nicht-staatliche Akteure im Entscheidungsprozess also Folgendes feststellen: Die geringe zivilgesellschaftliche Aktivität liegt vor allem an mangelnden Ressourcen und fehlenden aktiven Netzwerken von NGOs mit der Politik. Ihre Arbeit beschränkt sich auf lokale Ebenen und Informations- und Bildungsarbeit. Eine enge Zusammenarbeit besteht vor allem zwischen Industrie und Staat, aber auch hier liegt der Impetus klar beim Staat. Industrien können in Form von freiwilligen Vereinbarungen aktiv Klimaschutzmaßnahmen ergreifen, doch basieren diese Vereinbarungen oft auf Druck von Seiten der Regierung.

³² Dieser Studie zufolge wurde die zentrale Bürokratie von NGOs mit 6,32 von 7 Punkten für die mächtigste Entität in Japan befunden. Großunternehmen erzielten 5,38 von 7, zivilgesellschaftliche Akteure 3,48 von 7 Punkten (vgl. Tsujinaka und Pekkanen 2007:437).

China

In der chinesischen Umweltpolitik herrscht aufgrund politischer Restriktionen eine weitgehende Absenz von nicht-staatlichen Akteuren, die umweltspezifische Interessen artikulieren, vertreten und in die Entscheidungsfindung einbringen können. Mol und Carter benennen drei Akteurstypen, die in begrenztem Maße am Politikprozess in der Umweltpolitik beteiligt sind: Dies sind zum einen Großunternehmen, die auf globaler Ebene wirken, wie zum Beispiel Shell oder Petrochina, zum anderen Unternehmen der Umweltindustrie und Forschungsinstitutionen (vgl. Mol/Carter 2007:11). Im Folgenden soll also untersucht werden, ob und wie zivilgesellschaftliche Akteure, sowie Vertreter der Industrie und der Wissenschaft in Entscheidungsprozesse in der Klimapolitik integriert sind.

Im Rahmen der zivilgesellschaftlichen Beteiligung in der Klimapolitik muss zwischen verschiedenen Beteiligungsformen in der Volksrepublik China unterschieden werden: Neben offiziell anerkannten NGOs gibt es auch so genannte GONGOs (*Government-Operated Non-Governmental Organization*), die von der Regierung organisiert sind, aber weitgehend unabhängig agieren. NGOs, die nach westlichem Vorbild mit Konfrontationstaktik als so genannte *Pressure Groups* fungieren, sind in China nicht möglich: „[...] *(T)he political climate in the PRC is hostile for any environmental pressure group*“ (Troost 2000:34). Der Aufgabenbereich von NGOs beschränkt sich vielmehr auf bewusstseinsbildende und erzieherische Aufgaben (vgl. Mol/Carter 2007:12). Die Gründung ist sehr umständlich und bedarf ferner ständiger Bestätigung und Kontrolle durch administrative Behörden. Zudem beschränkt sich der Tätigkeitsbereich von Umwelt-NGOs vor allem auf lokale Ebenen (vgl. Schwartz 2004:10). Des Weiteren mangelt es vielen NGOs an finanziellen Rücklagen und Humanressourcen (vgl. Richerzhagen und Scholz 2007:319). In den vergangenen Jahren zeichnete sich jedoch ein leichter Wandel im Einflussbereich chinesischer NGOs ab: *“In recent years, NGOs and research institutions have gained more independence, and their increased participation in international networks has contributed to their development into impartial advisers. Media coverage of environmental issues has been encouraged by the government, and the government has even endorsed the establishment of NGOs”* (Richerzhagen und Scholz 2007:316). Der gestiegene Einfluss internationaler Organisationen im Klimaschutz half also chinesischen NGOs ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen. Internationale NGOs haben oft bessere Möglichkeiten Druck auf die Zentralregierung auszuüben und bieten sich so als ideale Partner für chinesische NGOs. Ein Beispiel für eine

derartige Kooperation ist die 2009 von acht chinesischen NGOs³³ in Kooperation mit international agierenden NGOs eingelangte *Petition Chinese Civil Society on Climate Change*. Diese *Petition* beinhaltet zwölf konkrete Forderungen an die chinesische Regierung nationale Maßnahmen zu implementieren (vgl. CCSCCC 2009).

Neben NGOs sind GONGOs oft einflussreicher als normale NGOs, da sie finanziell oder personell durch den Staat unterstützt werden. Sie sind jedoch nicht vom Staat unabhängig und somit in ihrem Handlungsspielraum limitiert. Beispiele für GONGOs sind zum Beispiel die *China Environmental Protection Foundation* (CEPF) oder das *Center for Environmental Education and Communications* (CEEC). Beide erhielten einst voll finanzielle Unterstützung durch SEPA und hatten teils großen Einfluss auf Entscheidungsprozesse, da sie ihre wissenschaftliche Expertise einbringen konnten. Außerdem übernehmen beide die Funktion die Gesellschaft im Bereich Aufklärungsarbeit mit einzubinden. Beide Organisationen unterliegen allerdings der vollen Kontrolle durch die Regierung (vgl. Schwartz 2004:15).

Die am stärksten an Einfluss gewinnende, nicht-staatliche Organisationsform setzt sich aus *Think Tanks* und wissenschaftlichen Organisationen, die der Regierung und der wissenschaftlichen Gemeinde nahe stehen, zusammen. Hier können zwei Gruppen unterscheiden werden: Zur ersten gehören Wissenschaftler, die sich im Rahmen der Naturwissenschaften mit den Folgen des Klimawandels auseinandersetzen. Die zweite, weitaus kleinere Gruppe besteht aus Politikwissenschaftlern und Soziologen. Beide Gruppen haben enge Beziehungen zur Regierung. Beispiele für derartige Organisationen sind das *Energy Research Institute* (ERI) und das *Research Centre for Sustainable Development at the Chinese Academy of Social Science* (CASS). Diese *Think Tanks* haben als einzige nicht-staatliche Akteure wirklichen Einfluss auf den Entscheidungsprozess in der chinesischen Klimapolitik, da sie in die NLGCC integriert und somit Teil der institutionellen Struktur sind (vgl. Richerzhagen und Scholz 2007:316ff).

Neben NGOs, GONGOs und wissenschaftlichen Organisationen sind auch Unternehmen in beschränkter Form in klimapolitische Prozesse integriert: Vor allem staatliche und teilstaatliche Großunternehmen aus dem Energiesektor und aus energieintensiven Industriesektoren, wie zum Beispiel Zement oder Stahl, spielen eine wichtige Rolle bei der Implementation von Gesetzen. Sie werden von der Zentralregierung in die Erarbeitung von Gesetzen und die Planung von klimapolitischen Maßnahmen für die jeweiligen Industrien mit einbezogen (vgl. Richerzhagen und Scholz 2007:319). In anderen Sektoren hängt eine

³³ Diese sind Oxfam Hong Kong, Friends of Nature, Green Earth Volunteers, Global Village Peking, Greenpeace China, Actionaid China (AAC), World Wide Fund for Nature China (WWF China) und das *Institute of Public and Environmental Affairs* (vgl. CCSCCC 2009).

Beteiligung von Unternehmen immer stark davon ab, ob die Regierung an einer Mitbestimmung der Industrien interessiert ist (vgl. Zhao 2005:75f). Industrielle Akteure sind also durchaus in Politikprozesse eingebunden, aber erstens nur im Energiesektor und zweitens nur dann, wenn die Zentralregierung Industrievertreter bewusst einbinden möchte. Auffällig ist auch hier das Näheverhältnis zur Regierung, da viele in Prozesse eingebundene Industrievertreter staatliche Unternehmen sind.

Der Einfluss nicht-staatlicher Akteure ist nach wie vor limitiert und hängt zum größten Teil vom Willen der Regierung ab. Dennoch kann man nicht davon sprechen, dass es im Bereich der Klimapolitik keinerlei Kooperationen mit nicht-staatlichen Akteuren gäbe: Neben wachsender Unabhängigkeit für NGOs und Kooperationen zwischen GONGOs und der Regierung existiert vor allem im Bereich wissenschaftlicher Beratung eine enge Zusammenarbeit zwischen dem staatlichen und dem nicht-staatlichen Sektor. Ebenso werden Vertreter der Industrie in gewissem Maße in Prozesse eingebunden. Man muss jedoch feststellen, dass kein nicht-staatlicher Akteur in entscheidender Weise Prozesse beeinflussen kann. Der Staat kontrolliert nach wie vor alle Interaktionen mit dem nicht-staatlichen Sektor.

Südkorea

Im Gegensatz zu China und Japan kann Südkorea auf ausgeprägte, zivilgesellschaftliche Partizipation verweisen: Die Demokratisierung von 1987 entstand aus starker zivilgesellschaftlicher Aktivität. Diese Aktivitäten wurden in den Folgejahren ausgebaut und führten dazu, dass ab Beginn der 1990er Jahre in vielen gesellschaftlichen Bereichen Organisationen gegründet wurden (vgl. Kim 2000:4ff). Auch im Bereich Umweltschutz waren NGOs seit der Demokratisierung sehr aktiv. Die Regierung erkannte, dass teilhabende Demokratie bei der Bewältigung von Umweltproblemen nützlich sein kann und stellte ab Mitte der 1990er Jahre die institutionellen Weichen dahingehend, dass umweltpolitische NGOs aktiv in die Politikgestaltung eingebunden wurden (vgl. Jeong 2002:49f). Auf nationaler Ebene ist die Zivilgesellschaft zum Beispiel in Form von Beratungsgremien in Entscheidungsprozesse eingebunden, zum Beispiel im *Central Environmental Conservation Council* (CECC), in welchem der Umweltvizeminister den Vorsitz innehat. 9 von 23 Mitglieder des Beirats werden nicht von der Regierung gestellt (vgl. Jeong 2002:50f). Eine weitere Organisation, in welcher NGOs aktiv in die Regierungsarbeit eingebunden werden, ist die *Environmental Policy Review Association* (EPRA): „*Its objective is to reflect NGO advice in environmental policy-making and to inquire into major pending problems with NGOs*“

(Jeong 2002:51f). Außerdem sucht die Regierung durch Einsatz von öffentlich-privaten Foren die Expertise, aber auch Ressourcen von nicht-staatlichen Akteuren. Dies kann im Rahmen von gemeinsamen Aufklärungs- und Bildungskampagnen, aber auch in Form der Überwachung von Umwelteinrichtungen durch nicht-staatliche Akteure geschehen. Wichtig anzumerken ist dabei, dass der Staat trotz aller Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in keinem Fall die Verantwortlichkeit über die Politikfindung an nicht-staatliche Akteure abgibt. Er nutzt vielmehr nicht-staatliche Expertise, um Schwächen in der institutionellen Struktur aufzufüllen (vgl. Jeong 2002:53). Jeong folgert so, dass „[...] *(f)rom the perspective of public authorities, the main purpose of citizen involvement is often seen as a means to make people aware of governmental policies and projects and to secure their support and cooperation*” (Jeong 2002:48).

Im Klimaschutz aktive NGOs sind im Gegensatz zu China und Japan oft zu aktiver Konfrontation mit der Regierung bereit. Die 1993 gegründete *Korean Federation for Environmental Movement* (KFEM) ist ein gutes Beispiel für eine derartige NGO: Sie ist die größte und einflussreichste NGO in Südkorea und beschäftigt sich neben Klimaschutz noch mit zahlreichen weiteren Themen im Umweltschutz. Sie hat circa 85000 Mitglieder und 47 Büros in ganz Südkorea. Ihr Aufgabenbereich ist Aufklärungsarbeit, internationale Kooperation und auch direkte Konfrontation mit der Regierung. So kritisiert sie die Regierung direkt und fordert im Rahmen von öffentlichen Aktionen Reduktionsziele und konkretere Handlungen des Staates (vgl. GAAE 2010). Aktionen südkoreanischer NGOs zielen vor allem auf den Bereich Energieeffizienz ab. Ein erklärtes Ziel ist es eine Kultur des Energiesparens aufzubauen. Hier existieren Kooperationsprojekte mehrerer NGOs, wie das *Korea NGOs Energy Network*. Dieses hat die Zielsetzung den Stromverbrauch um 10% zu senken und führte dafür einen nationalen Energietag ein. Ein weiteres Projekt ist der *Energy Winner Prize*: Es lobt einen Preis für besonders energieeffizientes Verhalten und Produkte aus und erhält Unterstützung vom Ministerium für Industrie und Ressourcen, der Koreanischen Energiemanagements-Korporation und dem Umweltministerium (vgl. Lee/Bückmann 2007:286ff). Auch hier kann man sehen, dass der Staat und NGOs in gewissen Bereichen eng kooperieren. Dennoch ist festzustellen, dass die Arbeit von NGOs zumeist Aufklärungs- und Informationsarbeit in der Bevölkerung und weniger aktive Partizipation in der Klimapolitik umfasst.

Auch im Industriesektor kommt es zu Kooperationen zwischen nicht-staatlichen Akteuren und der Regierung. So handelte der Staat freiwillige Vereinbarungen mit Unternehmen zur Reduktion von Treibhausgasen aus. Unternehmen erhalten so im Gegenzug Anreize, wie

finanzielle Hilfen oder technologische Ausbildung (vgl. Park 2007:18). Die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Industrie scheint jedoch nicht sehr fruchtbar, denn: „[.] *(O)nly 13.6% of the industry sectors make efforts to reduce the greenhouse gas emissions and South Korea government evaluates that this failure is mainly due to the absence of national mitigation targets and the non-positive attitudes on greenhouse gas mitigation*“ (Oh 2008:488). Es ist also anzunehmen, dass die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Unternehmen mangelhaft ist und es weder die Regierung vermag Unternehmen zur Mitarbeit zu ermutigen noch die Unternehmen imstande sind die Sinnhaftigkeit klimapolitischer Maßnahmen ernst zu nehmen. Diese Vereinbarungen können so nur bedingt als Einbezug des industriellen Sektors in die Entscheidungsfindung gewertet werden. Im Zuge der neuen Strategie verschwanden freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie und wurden durch verpflichtende Maßnahmen ersetzt (vgl. MGL 2010c:28ff). Unternehmen wurden somit in eine vergleichsweise passive Position versetzt.

Zusammenfassend lässt sich für den Einbezug des nicht-staatlichen Sektors in Südkorea Folgendes sagen: Die institutionelle Struktur in der Klimapolitik lässt ein Mitwirken nicht-staatlicher Akteure generell auf breiterer Basis zu als in Japan und China. Die klimapolitische Zivilgesellschaft ist vergleichsweise aktiv: NGOs leisten wie in Japan Aufklärungs- und Informationsarbeit, erfüllen aber auch eine Aufgabe als *Pressure Groups*. Zudem werden sie in gewissen Fällen von der Regierung zu Rate gezogen, um ihre Expertise einzubringen und somit institutionelle Schwächen auszubessern. Unternehmen wurden vor 2010 im Rahmen freiwilliger Vereinbarungen einbezogen, haben allerdings nur wenig Einfluss auf die Entscheidungsfindung. Der nicht-staatliche Sektor hat somit in Südkorea im Vergleich zu China und Japan mehr Einfluss, dieser ist aber auf einzelne Bereiche beschränkt.

2.2.5 Analysekategorie 5: Verbindliche vs. unverbindliche Maßnahmen

Japan

Diese Kategorie untersucht den Bindungsgrad der Maßnahmen. Sind diese für die betroffenen Akteure verbindlich oder kann man die implementierten Maßnahmen eher als *Soft Law* bezeichnen?

In Japan werden in verschiedenen Sektoren verschiedene Instrumente und unterschiedliche Maßnahmentypen angewendet. Wie im Folgenden gezeigt wird, existieren einige nicht-bindende Maßnahmen, die Mehrzahl der Maßnahmen ist allerdings verbindlich.

Zu den Maßnahmen ohne verbindlichen Charakter zählen die freiwilligen Vereinbarungen zwischen Staat und Industrie. Wie erörtert können Unternehmen freiwillig entscheiden, ob und welche Maßnahmen sie implementieren, doch herrscht ein hoher Druck Vereinbarungen einzugehen. Dennoch muss man von einer weichen Maßnahme sprechen (vgl. Japan 2010:138ff). Weitere Maßnahmen ohne Bindung sind beispielsweise freiwillige *Guidelines* zur Aus- und Weiterbildung im Rahmen des *Education for Sustainable Development*-Programms (vgl. Japan 2010:226). Die Mehrzahl der Maßnahmen basiert allerdings nicht auf Richtlinien, sondern auf Basis von verpflichtenden Gesetzen.

In Form von Gesetzen existieren nur verbindliche Maßnahmen. Hier implementiert die Regierung vor allem verpflichtende Standards, wie zum Beispiel in der Abfallwirtschaft, in welcher sie Unternehmen zu kontrollierter Klärschlamm Entsorgung verpflichten oder im Verkehrssektor durch die Einführung von Maximalgeschwindigkeiten (vgl. Japan 2010:154). Außerdem existieren verpflichtende Maßnahmen im Energiesektor: Hier verpflichtet das *Top-Runner*-Programm Unternehmen strenge Minimalstandards für den Energieverbrauch einzuhalten (vgl. Nordqvist 2006:13). Ferner spricht die Regierung Verbote oder Obergrenzen bei der Benutzung von emissionsstarken Produkten, wie zum Beispiel bei emissionsstarkem Treibstoff, aus (vgl. Japan 2010:153ff). In Fabriken und im Baugewerbe werden ebenso verpflichtende Maßstäbe für Energieeffizienz eingeführt (vgl. Japan 2010:142f). Schließlich zwingt die Regierung Hersteller von Düngemitteln zur Reduktion von N₂O und setzt Standards für weitere Treibhausgase fest (vgl. Japan 2010:166).

So ist festzustellen, dass Japan mit Ausnahme von freiwilligen Vereinbarungen und wenigen *Guidelines* nur verpflichtende Maßnahmen im Rahmen von Gesetzen implementiert. Diese orientieren sich vor allem an Minimal- oder Maximalstandards. Insofern verfolgt Japan im Rahmen des angewendeten Analysemodells eher einen traditionellen *Governance*-Modus.

China

Die Maßnahmen der Volksrepublik China zeigen hinsichtlich des Bindungsgrads ein eindeutiges Bild auf: In nahezu allen Sektoren existieren verpflichtende Maßnahmen.

So werden im Verkehrssektor Benzinhersteller verpflichtet bleifreies Benzin zu produzieren. Außerdem werden Hersteller gezwungen energiesparende Produkte in der Auto- und Schiffindustrie einzusetzen. Verpflichtende Standards existieren beispielsweise auch bei der Abschaffung alter, emissionsstarker Fahrzeuge: Hier implementiert die Regierung Maximalstandards auf gefahrene Kilometer oder setzt Standards, welche

Maximalemissionswerte von Motoren regeln (vgl. PRC 2004:111). In der Energieindustrie setzt der Staat Verbote und schließt zum Beispiel kleine, ineffiziente Kohlekraftwerke. Um die Energieeffizienz von Produkten zu fördern, werden bindende Effizienzstandards bei Haushaltsgeräten, wie Kochern und Ventilatoren, aber auch bei Motoren oder Wasserpumpen gesetzt (vgl. PRC 2004:95ff). In der Bauindustrie werden verpflichtende Designstandards eingesetzt, die den Einsatz von emissionsschwachen Dämmmaterialien oder Ventilationssystemen fördern sollen (vgl. PRC 2004:110). Ebenso bindender Natur sind Quoten auf den Energieverbrauch von industriellen Unternehmen und die Abschaffung veralteter Materialien, die zu Emissionen beitragen, wie zum Beispiel alte Brennöfen (vgl. PRC 2004:103). Der letzte Sektor, in welchem verbindliche Maßnahmen existieren, ist der Abfallsektor: Hier wurden ab 1989 Direktiven implementiert, die beispielsweise den Methananteil innerhalb einer Deponie beschränken oder den Anteil weiterer, emissionsstarker Gase in einer Deponie regulieren (vgl. PRC 2004:123). Verbindliche Maßnahmen sind also in allen Sektoren vorhanden und ebenso vor allem im Rahmen von Standards verankert.

Im Länderbericht an die UNFCCC wurden keine nicht-bindenden Maßnahmen, also beispielsweise Richtlinien oder Empfehlungen, gefunden. Somit lässt sich zusammenfassen, dass die Volksrepublik verglichen mit Japan und Südkorea am stärksten auf verbindliche Maßnahmen zurückgreift. Diese sind in allen Sektoren stark vertreten und dominieren die implementierten Gesetze und Verordnungen.

Südkorea

Südkorea weist in dieser Kategorie Besonderheiten auf, da die 2010 verabschiedete Strategie *Low Carbon, Green Growth* eine Verschiebung zugunsten von bindenden Maßnahmen bedeutet. Im Länderbericht an die UNFCCC von 2003 sind noch eine auffallend hohe Anzahl von nicht-bindenden Maßnahmen in Form von *Guidelines* und Richtlinien vorhanden.

Unter die bindenden Maßnahmen aus dem Länderbericht fallen die Folgenden: In der Bauindustrie setzt Südkorea verpflichtende Standards für Isolier- und Dämmmaterialien ein (vgl. ROK 2003:47). Im Forstsektor zwingt die Regierung Besitzer von Anbauland in bestimmten Fällen abgeerntete Anbauflächen zu Weideland umzuwidmen, um so Emissionen aufzufangen (vgl. ROK 2003:50). Ferner verpflichtet sie im Verkehrssektor Automobilhersteller verbindliche Standards hinsichtlich des Gasausstoßes bei Kraftfahrzeugen einzuführen (vgl. ROK 2003:49f). Zuletzt werden bindende Maßnahmen und Standards im Bereich Waldsicherheit eingeführt (vgl. ROK 2003:50). Doch neben diesen

bindenden Maßnahmen finden sich im Länderbericht von 2003 auch zahlreiche Maßnahmen, die unverbindlich sind: So veröffentlichte die Regierung beispielsweise Richtlinien zur Abfallminimierung in Fabriken oder zur Abfallkontrolle im Konsum (vgl. ROK 2003:51). Außerdem wurde 2002 eine *Guideline* zur Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden herausgegeben (vgl. ROK 2003:55). Im Rahmen des *Green Building Certification Programs* existieren ebenso *Guidelines* zur Verwendung von emissionsarmen Baumaterialien (vgl. ROK 2003:59). Auch auf lokaler Ebene wird im Rahmen der Agenda 21 mit Richtlinien gearbeitet (vgl. ROK 2003:116). Schließlich existieren Richtlinien auch im Bereich der Land- und Forstwirtschaft, indem Unternehmen zur Reduktion von Treibhausgasen angehalten werden (vgl. ROK 2003:119). Neben Richtlinien und Empfehlungen herrschten vor 2010 noch freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie vor, die ebenfalls keinen verbindlichen Charakter hatten. Hier allerdings wurde der Umstieg auf Verbindlichkeit von langer Hand vorbereitet (vgl. Lee/Bückmann 2007:280).

Mit der Einführung des neuen Gesetzes änderten sich viele Charakteristika der klimapolitischen Maßnahmen. Eines ist der vermehrte Einsatz von verbindlichen Maßnahmen. Viele der vormals unverbindlichen Maßnahmen haben nun verpflichtenden Charakter. So existieren nun im Bauwesen, einem Sektor, in welchem zuvor vor allem unverbindliche Maßnahmen vorherrschten, zum größten Teil Standards, welche die Akteure verpflichten, Maßnahmen durchzuführen. Hier müssen beispielsweise Designstandards für verschiedene Bauschritte eingehalten werden (vgl. MGL 2010c:56,77). Des Weiteren hat die Anzahl von Empfehlungen und Guidelines im neuen Gesetz stark abgenommen.

So lässt sich für Südkorea zusammenfassen, dass vor 2010 ein Mix aus bindenden und nicht-bindenden Maßnahmen vorherrschte, wobei die hohe Anzahl von unverbindlichen *Guidelines* auffällt. Von den drei untersuchten Staaten wies Korea die höchste Zahl an nicht-bindenden Maßnahmen auf. Mit dem neuen Gesetz ist eine Verschiebung hin zu bindenden Maßnahmen erkennbar, da in den Bereichen Energiesparen und Bauwesen einige, vormals nicht-bindende Maßnahmen nun verpflichtenden Charakter haben.

2.2.6 Analysekategorie 6: Sanktionierte vs. nicht-sanktionierte Maßnahmen

Japan

Diese Kategorie untersucht, ob die behandelten ostasiatischen Staaten Sanktionen für Verstöße festlegen. Wenn dies der Fall ist, wird untersucht, wie diese Sanktionen festgelegt und beschaffen sind und welche Maßnahmen welche Art von Sanktionierung umfassen.

Japan legt eine eventuelle Sanktionierung sowohl in der umfassenden *Verordnung zur Förderung von Maßnahmen gegen die Globale Erwärmung*, als auch in einzelnen klimaschutzrelevanten Gesetzen fest. Im ersten Gesetz definiert Kapitel 8, Artikel 48-50 Rechtsfolgen bei Nicht-Einhaltung der Normen. Sie beziehen sich konkret auf Verstöße gegen Unternehmen, die an Reduktionsprogrammen teilnehmen. So drohen finanzielle Strafen gegen Unternehmen und beauftragte Personen, die falsche Angaben bei Bewerbungen um Teilnahme an Reduktionsprogrammen machen. Das Gesetz richtet sich gegen Unternehmen und Einzelpersonen gleichermaßen: *Falls ein Vertreter, Agent, Angestellter oder eine sonstige vom Unternehmen beauftragte Person ein Vergehen im Rahmen der Arbeit für dieses Unternehmen begangen hat, so wird nicht nur die betreffende Person bestraft, sondern ebenso das Unternehmen gemäß des hier angeführten Strafmaßes*³⁴. Strafen bewegen sich im Rahmen zwischen 200000 und 500000 Yen. Die Sanktionierung wird allerdings nur vage beschrieben (vgl. Japan 1998).

Einzelne Gesetze, die Klimaschutz als sekundäres Ziel haben, definieren Sanktionen teilweise genauer und legen unterschiedliche Strafmaße fest: Die *Verordnung zu rationalem Energieverbrauch* von 2005 definiert beispielsweise detailliert Strafen für Unternehmen, die Verstöße gegen Energieeffizienzstandards begehen: Kapitel 8, Artikel 93 bis 99 definieren Strafen von bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe und Geldstrafen in unterschiedlicher Höhe – zwischen 200000 Yen bis zu 1 Million Yen – bei Verstößen gegen Vertraulichkeitsgebote und bei mangelnder Berichterstattung. Die Strafe richtet sich zum Beispiel gegen Unternehmen, die sich weigern Produkte mit Energieeffizienzlabeln zu versehen, oder Firmen, die keine energieeffizienten Baustoffe beim Häuserbau verwenden (vgl. Japan 2005a). Die *Verordnung bezüglich der Verwendung neuer Energien* von 1997 droht Unternehmen bei Nicht- oder Falschinformation mit Geldstrafen von bis zu 200000 Yen (vgl. Japan 1997). In der *Verordnung zur Regulierung von Emissionen bei speziellen, motorisierten Fahrzeugen* von

³⁴ 法人の代表者、代理人、使用人その他の従業者が、その法人の業務に関し、前項の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人に対しても、同項の刑を科する(Japan 1998).

2005 setzt die Regierung konkrete Strafen bei Nicht-Einhaltung von technischen Standards an: *Jedwede Person, die ein Verbot gemäß Paragraph 1, Artikel 14 verletzt, wird mit einem Strafmaß von bis zu einem Jahr Gefängnis oder einer Strafe von bis zu einer Million Yen belegt*³⁵ (Japan 2005b).

Allerdings implementiert Japan wie erörtert auch Maßnahmen, die nicht auf Basis von Gesetzen stehen. Dort existiert keine Sanktionierung. Ein Beispiel hierfür ist das *Top-Runner*-Programm. Die Regierung setzt hier keine administrativen oder strafrechtlichen Strafen fest, sondern bedient sich des Druckmittels der Veröffentlichung jener Unternehmen, die sich bereits nach Unterzeichnung weigern teilzunehmen: „*Failure to respond to ministerial advice will lead to a public proclamation, in which the transgressor is officially named and shamed*“ (Nordqvist 2006:21). Derartige *Name and Shame*-Sanktionen dienen der Regierung als wirksames Mittel, um Unternehmen an das Programm zu binden. Bis jetzt wurden keine Berichte oder Statistiken über Fälle von Nichteinhaltung berichtet (vgl. Nordqvist 2006:21f).

Ein ähnliches, sanktionsfreies, jedoch durch Druck gesteuertes Mittel wird im Rahmen der freiwilligen Vereinbarungen der *Keidanren* mit den Industrien angewendet. Die Regierung setzt hierbei Reduktionsziele fest und kann Unternehmen zur Einhaltung drängen (vgl. Japan 2010:141). Dieses Mittel ist auf dem Papier zwar sanktionsfrei, doch es ist durch sein hohes Druckpotenzial geeignet die betroffenen Akteure zur Einhaltung der Vereinbarungen zu bewegen.

Für Japan bleibt also festzuhalten, dass die Regierung im Rahmen von Gesetzen in jedem Fall Sanktionsmaßnahmen festlegt, diese allerdings vage formuliert. Es überwiegen Geldstrafen im sechsstelligen Yen-Bereich. Wer genau mit der Sanktionierung betraut wird, ist in den Gesetzen nicht näher angeführt. Auffällig ist außerdem, dass die Sanktionierung in der *Verordnung zur Förderung von Maßnahmen gegen die Globale Erwärmung* weniger streng geregelt wird als in jenen Gesetze, die unabhängig von klimaschutzpolitischer Aktivität implementiert wurden, allerdings klimapolitische Bereiche tangieren und beeinflussen. Programme, die keinen gesetzlichen Charakter haben, sind sanktionsfrei. Hier ersetzt das Mittel Druck fehlende Sanktionierung und bewegt Akteure so zur Einhaltung der Maßnahmen.

³⁵ 第十四条第一項の規定による禁止に違反した者は、一年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する (Japan 2005b).

China

Generell werden in China vergleichsweise harte Strafen bei Verstößen gegen das Umweltrecht herangezogen. Schwartz berichtet, dass insbesondere das 1989 verabschiedete Umweltschutzgesetz eine strikte strafrechtliche Verfolgung vorsieht: “[..] *(It) provides that criminal negligence causing serious pollution leading to major losses of public or private property, personal injury or death, or a serious breach of public duty, necessitates criminal punishment*” (Schwartz 2004:31). Die Regierung setzt hierbei vor allem auf die abschreckende Wirkung der Bestrafung von Umweltverschmutzung und erachtet strafrechtliche Verfolgung als sinnvoller als Verwaltungsstrafen oder zivilrechtliche Haftung: „*In many cases, the deterrent effect of exposure to conviction of a criminal offence will be greater than exposure to merely civil or administrative liability, particularly given the heavy punishments provided for by Section 6 of Chapter VI of the 1997 Criminal Law*“ (Troost 2000:31). Neben strafrechtlich relevanter Sanktionierung werden im Umweltrecht verschiedenste administrative Instrumente eingesetzt. Beispiele hierfür sind Geldstrafen, Warnungen, Verbote, Kritik, Erlaubnisse, Lizenzerteilung und -entzug, Schließung von Unternehmen oder Disziplinarstrafen innerhalb der Partei (vgl. Schwartz 2004:31).

Im Vergleich zu den älteren Gesetzen des allgemeinen Umweltschutzes stellt sich die Situation bei den konkreten klimapolitischen Gesetzen etwas anders dar: Hier überwiegen Verwaltungsstrafen. In Bezug auf die zu untersuchende Analysekategorie ist allerdings zunächst festzustellen, dass die Rechtsfolgen bei Verstößen in den jeweiligen Gesetzen klar definiert sind. Das genaue Strafmaß ist in den Gesetzen allerdings meist nicht genau erörtert und wird zuständigen Behörden überlassen.

So sieht das *Gesetz zu erneuerbaren Energien* von 2005 Sanktionen wie folgt vor: Falls sich Unternehmen weigern mittels erneuerbarer Energien erzeugten Strom zu erwerben, werden Geldstrafen von beauftragten Instituten erhoben (vgl. NPC 2005). Im 2009 aktualisierten *Umweltschutzgesetz* werden in folgenden Fällen Strafen angedroht: Bei Weigerung vorgesehene Inspektionen durchführen zu lassen, bei Abgabe gefälschter oder falscher Berichte, bei Nicht-Zahlung von Gebühren, bei Import von Technologien, die nicht den Umweltschutzaufgaben entsprechen, und für Firmen, die nicht imstande sind emissionsstarke Einrichtungen durch emissionschwache zu ersetzen, sind Strafen zu entrichten. Auch hier werden Agenturen auf untergeordneter Ebene mit der Durchführung der Sanktionierung und der Einhebung von Strafen betraut (vgl. NPC 2009).

Ähnliche Rechtsfolgen sieht das *Gesetz zu Energieeinsparungen* von 1997 vor: So werden Strafen bei verbotenen Verkauf von Produkten, die den Auflagen des Einsparungsgesetzes widersprechen, in Artikel 42ff genau definiert und mit Konfiszierung der betroffenen Produkte, Entzug der Geschäftslizenz oder Strafen von bis zu fünfmal des Einkommens bestraft. Auch hier werden staatliche Behörden oberhalb der Kreisebene mit dem Vollzug des Gesetzes betraut (vgl. NPC 1997). Im *Forstschutzgesetz* ist die Sanktionierung ebenso klar festgelegt: So drohen Verwaltungsstrafen bei Verstößen, zum Beispiel bei Beschädigung des gepflanzten Bestandes oder bei aktiver Verhinderung von Projekten. Höhere Verwaltungsbehörden dürfen Verwaltungsstrafen verteilen, beziehungsweise sollte bei strafrechtlich relevanten Delikten ein Strafverfahren eingeleitet werden. Außerdem werden Gesetzesübertreter mit Strafen belegt, die dem Zweck der Gesetzgebung direkt nützen: *Jene Personen, die willkürlich Baumbestände oder Bäume fallen, werden vom beauftragten Forstamt beauftragt eine Anzahl von Bäumen zu pflanzen, die fünfmal höher ist als jene Anzahl, die willkürlich gefällt wurde, und gleichzeitig eine Strafe zu zahlen, die mehr als zweimal und weniger als fünfmal den Wert der gefällten Bäume beträgt* (NPC 1998a)³⁶.

Zusammenfassend kann man für die durch den Volkskongress verabschiedeten Gesetze feststellen, dass sie in jedem untersuchten Fall die Rechtsfolgen von Verstößen klar definieren. Die Höhe der Strafen liegt im Ermessen der vollziehenden Behörde. Eine eventuelle strafrechtliche Verfolgung kann ebenso von diesen Behörden veranlasst werden. Die Strafen sind in allen Gesetzen monetärer Natur. Nur in einem Fall sieht ein im Rahmen dieser Arbeit untersuchtes Gesetz eine konkrete, strafrechtliche Verfolgung vor: Artikel 342 des *Gesetzes zur Nutzung von Weideland* definiert eine strenge Bestrafung im Fall von Verstößen: *Umwidmungen von kultiviertem Land zu anderen Zwecken, die dem kultivierten Land einen Schaden in großem Maße beibringen und dem Bodenverwaltungsgesetz widersprechen, werden mit einer Strafe von bis zu 5 Jahren Gefängnis oder Zwangsarbeit zusammen mit einer gleichzeitigen oder getrennten Geldstrafe belegt* (NPC 1998b)³⁷. Dennoch ist auffällig, dass bis auf diese Sanktionierung sämtliche Gesetze vor allem Verwaltungsstrafen und vage formulierte beziehungsweise eher milde Sanktionierungen vorsehen. Keine der im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Gesetze weisen eine sanktionsfreie Gesetzgebung auf.

³⁶ 滥伐森林或者其他林木，由林业主管部门责令补种滥伐株数五倍的树木，并处滥伐林木价值二倍以上五倍以下的罚款 (NPC 1998a).

³⁷ 违反土地管理法规，非法占用耕地改作他用，数量较大，造成耕地大量毁坏的，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金 (NPC 1998b).

Südkorea

Die Sanktionierung von Verstößen gegen klimapolitische Gesetze in Südkorea ist in die Zeit vor und nach Einführung des neuen Gesetzes 2010 zu unterteilen. Für die Zeit vor 2010 verteilen sich die Sanktionen auf verschiedene Gesetze, die klimapolitische Maßnahmen in unterschiedlichen Sektoren vorsehen.

Diese einzelnen Gesetze vor 2010 ziehen teils strenge Sanktionen nach sich. Exemplarisch kann die *Energieeffizienzverordnung* von 1997 untersucht werden. So drohen Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr oder 10 Millionen Won Geldstrafe, wenn sich Unternehmen einer Inspektion von Maschinen und Geräten widersetzen. Bei Verstößen gegen Maximalstandards drohen Bußgelder von bis zu 20 Millionen Won. Strafen von bis zu 10 Millionen Won müssen bei Verstößen gegen Lizenz- und Kennzeichnungsbestimmungen entrichtet werden. Hersteller, die energieeffiziente Produkte mit fehlerhaften oder fehlenden Hinweisen zur Energieeffizienz bewerben, müssen mit einer Strafe von bis zu 5 Millionen Won rechnen. Die *Energieeffizienzverordnung* legt außerdem klare Strafen von bis zu 3 Millionen Won für von der Regierung beauftragte Agenturen und Einrichtungen bei Nicht-Erfüllung oder Weigerung fest (vgl. MGL 1997).

Ähnliche Strafen werden in weiteren Gesetzen mit klimapolitischer Ausrichtung festgesetzt: Im Abfallgesetz von 2007 legt die Regierung ebenfalls harte Strafen bei Verstößen fest: So müssen Personen bei illegaler Abfalllagerung oder bei Abfallhandel ohne Lizenz mit Freiheitsstrafen von bis zu fünf Jahren oder Geldstrafen von bis zu 50 Millionen Won rechnen (vgl. MGL 2007:25f).

Das neue Gesetz von 2010 legt Zielreduktionen in den Bereichen Industrie, Energiesektor, Energieeffizienz und erneuerbare Energien fest und ahndet Verstöße gegen die Mitteilungspflicht und die Erfüllungspflicht mit Geldstrafen von bis zu 10 Million Won. Die Durchführung der Sanktionierung wird von den zuständigen Behörden koordiniert (vgl. MGL 2010c:84). Der zugehörige Durchsetzungsbeschluss definiert die Strafen näher: In Artikel 44/2 wird auf ein vierstufiges Strafsystem verwiesen. Abhängig von der Verzugslänge einer nicht eingereichten Benachrichtigung oder der Anzahl der Verstöße müssen Betroffene Strafen von drei, fünf, sieben oder zehn Millionen Won entrichten (vgl. MGL 2010b:142f). Beauftragten Agenturen wird allerdings Spielraum zugestanden: *In Anbetracht der Schwere,*

*des Motivs und der Folge eines Verstoßes darf die zuständige, regionale Behörde die Strafe um die Hälfte der Strafhöhe erhöhen oder verringern*³⁸ (MGL 2010a).

Die Sanktionierung ist in allen Gesetzen – unabhängig ob vor oder nach 2010 – klar geregelt. Allerdings muss festgestellt werden, dass gerade vor 2010 viele Maßnahmen nicht auf Basis konkreter Gesetze existierten. Diese Richtlinien und Empfehlungen führen keine Sanktionierung mit sich. Als Beispiele sind hierzu das *e-Standby*-Programm von 1999 oder das *High-Efficiency Energy-Using Appliance Certification*-Programm von 1996 zu nennen. Ferner waren auch die freiwilligen Vereinbarungen im industriellen Sektor von 1998 sanktionsfrei (vgl. AEEC 2008).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass alle untersuchten Gesetze Strafmaß und Koordinierung klar definieren. Dies gilt für alle vor und nach 2010 verabschiedeten Gesetze. Auffällig ist, dass Gesetze und Verordnungen, die vor 2010 in Kraft traten, meist detaillierter auf das Strafmaß eingehen und strengere Strafen vorsehen. Gerade vor 2010 existierten allerdings auch viele Maßnahmen, die keine Gesetzesgrundlage hatten, und damit sanktionsfrei waren. Nur aufgrund dieser sanktionsfreien *Guidelines* und freiwilligen Vereinbarungen mit der Industrie kann in dieser Kategorie nicht von einheitlicher Sanktionierung gesprochen werden. Somit herrschte vor 2010 ein Mix aus sanktionstragenden und sanktionsfreien Maßnahmen vor.

2.2.7 Analysekategorie 7: Materielle vs. prozedurale Regulierung

Japan

Diese Kategorie untersucht, ob Maßnahmen materieller Regulierung unterliegen oder ob sie prozedural reguliert werden. Letzteres heißt beispielsweise durch Standardverfahren. Beispiele für materielle Regulierung sind materielle Standards wie Quoten oder Maximalstandards.

Japan implementierte bislang vor allem Maßnahmen, die materieller Regulierung folgen. Beispiele hierfür finden sich in fast allen Sektoren: Im Verkehrssektor führt die Regierung Emissionsstandards ein und setzt Maximalgeschwindigkeiten fest, um den Kraftstoffverbrauch von Automobilen zu senken (vgl. Japan 2010:154). Im Abfallsektor werden ebenso Standards festgelegt, um den Ausstoß von N₂O im Rahmen von kontrollierter

³⁸ 부문별 관장기관은 위반행위의 정도, 그 동기와 결과 등을 고려하여 별표 7에 따른 과태료 금액의 2분의 1의 범위에서 그 금액을 가중하거나 경감할 수 있다. 다만, 가중하는 때에는 법 제64조 제1항에 따른 과태료 금액의 상한을 넘을 수 없다 (MGL 2010a).

Klärschlamm Entsorgung zu verringern (vgl. Japan 2010:166f). Im Landwirtschaftssektor wird ebenso versucht den Ausstoß von N_2O zu reduzieren, indem Standards für Düngemittel eingeführt werden (vgl. Japan 2010:144). Ferner werden im Energiesektor Standards eingesetzt, um die Förderung fossiler Brennstoffe, wie beispielsweise Propangas und Petroleum, zu regulieren, um so den Gebrauch emissionsreicher Brennstoffe einzudämmen. Außerdem werden in Fabriken und Unternehmen Maßstäbe für Baumaterialien festgelegt. Ebenfalls im Energiesektor hat die Regierung bei Haushaltsgeräten Standards eingeführt, um den Energieverbrauch zu drosseln (vgl. Japan 2010:142f). Ein gutes Beispiel hierfür ist das *Top-Runner*-Programm. Hier wurden in 18 Produktparten Minimalstandards eingeführt, die so zur Kontrolle des Energieverbrauchs von Produkten beitragen sollten (vgl. Nordqvist 2006:13). Das *Research Institute of Economy, Trade and Industry* (RIETI) empfiehlt der Regierung sogar im Sektor der Energieeffizienz weiter auf Standardsetzung, also materielle Regulierung, zu vertrauen: *“Despite recent trends toward deregulation in Japan, well-designed and cost-effective energy efficiency standard regulations still appear rational as energy efficiency policy measures for the household sector”* (Kainou 2007). Für Japan stellt sich materielle Regulierung also weiterhin als rationales Mittel in der Klimaschutzpolitik dar. In fast jedem Sektor implementiert die Regierung Maßnahmen, die einer materiellen Regulierung folgen. Hier dominieren vor allem materielle Minimal- und Maximalstandards. Aber dennoch sind Beispiele prozeduraler Regulierung in den Maßnahmen zu finden. So sind beispielsweise *Guidelines* für die Berechnung von CO_2 -Emissionen im Logistiksektor als solche zu werten (vgl. Japan 2010:134). Die Zahl prozeduraler Maßnahmen ist allerdings limitiert, da – wie aufgezeigt – *Guidelines* und Empfehlungen generell wenig vertreten sind. Die Maßnahmen Japans sind also ein Mix aus materieller und prozeduraler Regulierung, wobei festzustellen ist, dass in sämtlichen Sektoren mindestens eine Regulierungsmaßnahme vorliegt, die materielle Standards setzt. Formen materieller Regulierung überwiegen also klar. Hier kann man also davon ausgehen, dass in diesem Fall noch immer ein traditioneller Modus materieller Standardsetzung vorherrscht.

China

Ähnlich wie in Japan finden sich viele Maßnahmen, die materiell reguliert werden. So sind auffällig viele Standards in den Maßnahmen zu finden. Mit dem CNIS (*Chinese National Institute of Standardisation*) hat die Volksrepublik ein eigenes Institut, welches die Standardsetzung kontrolliert und koordiniert (vgl. Lin 2002:352). Im Umweltschutz im

Allgemeinen finden sich viele Standards, so zum Beispiel in klimaschutzverwandten Sparten, wie der Luftqualität. So misst SEPA mittels des fünfstufigen *Air Pollution Index* (API) die Luftqualität und setzt Standards innerhalb dieses Indexes für Maximalwerte von NO₂, SO₂, CO und O₃ (vgl. Oberheitmann 2005:44).

In den klimaschutzrelevanten Sektoren sind Standards in allen Sektoren vorhanden. So setzt die Regierung im Verkehrssektor verpflichtende Standards bei der Abschaffung alter, emissionsreicher Fahrzeuge, indem sie beispielsweise Maximalstandards auf gefahrene Kilometer setzt (vgl. PRC 2004:111ff).

Im Energiesektor sind Standards am stärksten ausgeprägt. Es finden sich zahlreiche Standards, wie beispielsweise Management-, Produkt- oder Methodenstandards, die dazu beitragen, dass der Energieverbrauch deutlich gedrosselt werden konnte. Lin konstatiert, dass Energiestandards neben der Senkung des Energieverbrauchs auch positive Externalitäten für den Markt elektrischer Geräte haben: *„The implementation of energy efficiency standards and labels for household appliances has not only achieved significant reductions in energy consumption and therefore greenhouse gas emissions in China, but it has also been instrumental in stimulating one of the world’s largest appliance markets”* (Lin 2002:349). Somit kann man folgern, dass sich Standards positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung der Volksrepublik auswirken und deswegen ein wichtiger Bestandteil der klimapolitischen Maßnahmen sind. Effizienzstandards finden sich beispielsweise bei Kochern, Motoren, Ventilatoren, Wasserpumpen oder Kühlschränken (vgl. PRC 2004: 95ff). Für letztere führte das CNIS nach europäischem Vorbild ein Kennzeichnungssystem ein. Auf diese Art und Weise konnte der Energieverbrauch 1999 im Vergleich zu 1989 um 10% bis 15% reduziert werden. Das CNIS schätzt, dass die Standardsetzung bei Kühlschränken im Laufe von 10 Jahren 87 Milliarden Kilowattstunden einspare (vgl. Lin 2002:257).

Die Regierung führte ebenso Standards im Bauwesen ein. So wurden beispielsweise Designstandards für die Isolierung in Wohnhäusern oder für Klimaanlage in öffentlichen Gebäuden eingeführt (vgl. PRC 2004:110). In der Landwirtschaft wurden Standards hinsichtlich von Technologien zur Kotentleerung und Abwasserentsorgung eingesetzt: So muss die Investition in derartige Technologien mindestens 10% der Gesamtinvestition von Unternehmen sein (vgl. PRC 2004:115ff). Im Abfallsektor werden ferner Standards gesetzt, die den Methananteil innerhalb einer Deponie beschränken sollen (vgl. PRC 2004:123).

Dennoch umfassen die Maßnahmen der Volksrepublik auch Maßnahmen, die prozedural reguliert werden. Dies sind im Falle China vor allem Kampagnen, welche die Aufklärung der Bevölkerung über klimaschutzrelevante Problematiken als Ziel haben. Hier steht der Prozess

der Informierung im Vordergrund. Als Beispiel können das *Green Lighting Project* oder das Projekt *Atmosphere Purification Project—Clean Vehicle Action* genannt werden (vgl. PRC 2004:110f).

Zusammenfassend kann man sagen, dass China in allen Sektoren, besonders in der Energieeffizienz, in sehr starkem Maße auf materielle Regulierung setzt. Eine mögliche Begründung hierfür sind die positiven Externalitäten für die Wirtschaft. Prozedurale Regulierung ist existent, aber selten.

Südkorea

Im Länderbericht Südkoreas an die UNFCCC finden sich im Gegensatz zu China und Japan wenige materielle Standards. Nur im Falle der Senkung des Energieverbrauchs setzt die koreanische Regierung auf materielle Regulierung. Allerdings finden sich auch nur wenige Beispiele für prozedurale Regulierung. Beide Regulierungsarten sind im Länderbericht eher schwach vertreten. Erst mit der neuen Ausrichtung ab 2010 sind wieder vermehrt materielle Standards zu finden.

Beispiele für prozedurale Regulierung im Länderbericht an die UNFCCC finden sich Folgende: So sind beispielsweise diverse Projekte zu finden, welche den Prozess der Durchführung in den Vordergrund stellen. Dies sind etwa Deponieentgasungsprojekte oder Aufforstungsprojekte. Ein weiteres Beispiel sind prozessorientierte Kontrollpläne gegen Forstschädlinge im Forstsektor (vgl. ROK 2003:57,64f).

Beispiele für materielle Regulierung finden sich im Länderbericht nur wenige. Allein im Bereich Energieeffizienz wurden Minimum- und Zielstandards eingeführt: Minimumstandards wurden in achtzehn Produktgruppen eingeführt und haben zum Zweck, dass die Entwicklung der Technologie beschleunigt und die Verbreitung von Produkten der niedrigsten Kennzeichnungsstufe verhindert wird. Außerdem existieren Zielstandards, die Energieeinsparungen von Produkten festlegen, die innerhalb einer zeitlichen Frist erreicht werden müssen (vgl. Lee/Bückmann 2007:278f). Außer Standards im Energiesektor wurden in keinem weiteren Sektor Beispiele materieller Regulierung gefunden.

Mit der Einführung des neuen Gesetzes 2010 wurden auf breiter Ebene Zielstandards eingeführt: So gelten nun Ziele zur Reduktion von Treibhausgasen im Bereich Energieeffizienz, Zielstandards, die die Energieautarkie fördern sollen, und Ziele zur Ausweitung neuer und erneuerbarer Energien (vgl. MGL 2010c:64). Außerdem wandelt das neue Gesetz die vormals freiwilligen Vereinbarungen in verbindliche Normen um: So werden

erstmalig Reduktionsgrenzen und Ausstoßobergrenzen für Industrien festgelegt (vgl. MGL 2010b:91). Außerdem führt die Regierung eine Standardisierung und Zertifizierung von so genannter grüner Technologie ein, ebenso wie fixe Designstandards für verschiedene Bauschritte im Bauwesen (vgl. MGL 2010c:56,77). All diese Änderungen zeigen, dass mit der *Low Carbon, Green Growth*-Strategie ein Wandel hin von prozeduraler zu materieller Regulierung vollzogen wurde.

Man kann also zusammenfassen, dass vor 2010 prozedurale Regulierung im Vergleich zu materieller Regulierung mindestens gleichwertig eingesetzt wurde. Letztere war nur schwach in den einzelnen Sektoren ausgeprägt. Mit der neuen Strategie 2010 wurden allerdings weit mehr materielle Standards eingeführt. Somit verschieben sich die koreanischen Regulationsmodi hin zu materieller Regulierung.

3. Analyse

Im folgenden Kapitel werden die wichtigsten Ergebnisse der empirischen Untersuchung zusammengefasst und in der Reihenfolge der einzelnen Analysekategorien nacheinander aufgeführt. Auf diese Art und Weise werden mögliche Kongruenzen der Staaten in den Kategorien miteinander verglichen und festgestellt. Daraufhin werden die Ergebnisse hinsichtlich der drei politikwissenschaftlichen Dimensionen von Politik – *polity*, *politics* und *policy* – erörtert. Im Anschluss daran wird die wissenschaftliche Fragestellung, die zu Beginn der Arbeit aufgeworfen wurde, beantwortet und die Hypothese der Arbeit verifiziert oder falsifiziert. Zuletzt werden interessante Funde der Arbeit diskutiert und offene Fragen, die sich aus den Ergebnissen ergeben, aufgegriffen.

Die erste Analysekategorie beschäftigte sich mit der institutionellen Struktur der Klimaschutzpolitik in den drei behandelten Staaten. In Japan ist das GWPH das Zentralorgan für die Entscheidungsfindung nationaler Klimapolitik. METI und das MoE haben Machtkompetenzen, wobei keiner der Akteure alleinige Kompetenzen zu haben scheint. Außerdem sind viele Agenturen und Zentren, die für Koordinierung, Vermittlung und Implementation zuständig sind, in das GWPH integriert, sind aber weitgehend aus der Entscheidungsfindung ausgeklammert. Somit ist die institutionelle Struktur in Japan als eher hierarchisch zu betrachten. Die institutionelle Struktur Chinas ist ähnlich hierarchisch gegliedert. Hier ist die zuständige Behörde, die NLGCC, in die Nationale Entwicklungs- und Reformkommission und nicht das Umweltministerium integriert. In dieser sind nicht-staatliche Akteure und jene, die der Entwicklungskommission nicht nahe stehen, eher ausgeklammert. Die Struktur in China ist also noch immer in Zusammenhang mit der Machtverschiebung von 1998 und der damit verbundenen Verlagerung der Kompetenzen hin zu Akteuren, die wirtschaftliche Entwicklung präferieren, zu sehen. Die institutionelle Struktur in Südkorea ist weniger hierarchisch ausgerichtet: So sind viele Agenturen und Ministerien zu gleichen Maßen im IMC verankert. Die Struktur mit vielen nicht-staatlichen Akteuren lässt auf Netzworkebildung schließen. Das Umweltministerium scheint eine Machtposition innerhalb des IMC innezuhaben. Die karge Sekundärliteratur sorgt allerdings dafür, dass in dieser Kategorie keine eindeutige Aussage getroffen werden kann. Die institutionelle Struktur Chinas und Japans ähneln sich also, wohingegen Südkoreas Struktur eine eher netzwerkorientierte Struktur aufzuweisen scheint.

Die zweite Analysekategorie beschäftigt sich mit der Frage, ob die Autorität in der Klimaschutzpolitik eher zentral oder verteilt angelegt ist. In Japan sind lokale Regierungen

offiziell angehalten Initiativen zu starten und haben in einigen Sektoren wie Verkehr und Abfall im Rahmen von Aktionsplänen auch Freiräume eigenständig Programme zu implementieren. Die Zentralregierung bemüht sich aber darum, dass der Handlungsspielraum lokaler Akteure weitgehend limitiert bleibt. Die Arbeit lokaler Akteure umfasst zumeist Aufklärungs- und Implementierungsarbeit. Somit kann man sagen, dass diese Analysekatgorie für Japan ein hybrides Bild zeigt, jedoch mit Tendenzen zu zentraler Verteilung von Autorität. In der Volksrepublik China fand bis 2007 praktisch keine Einbindung dezentraler Stellen im Rahmen selbstständiger Initiativen statt. Nach der Gründung der NLGCC wurden lokale Initiativen vor allem in den Bereichen Energieeffizienz und Energiesparen initiiert. Dennoch ist der Einfluss lokaler Akteure noch limitiert. Die Kontrolle über Maßnahmen und Ressourcen liegt weiterhin bei der Zentralregierung. Somit ist die Verteilung der Autorität im Rahmen dieser Kategorie für China als tendenziell zentral zu betrachten. In Südkorea erfolgte die Dezentralisierung ähnlich wie in China eher spät. Erst seit 2008 haben lokale Akteure in verschiedenen Sektoren verstärkte Autorität über die Entscheidungsfindung, vor allem im Verkehrssektor. Speziell bei urbanen Projekten haben sie seit Veröffentlichung des vierten Aktionsplans der Zentralregierung stärkere Autonomie und Handlungsfreiheit. Ihr Aufgabenbereich ist also nicht mehr allein auf Aufklärungs- und Informationsarbeit beschränkt. Dennoch gibt es in bestehenden Projekten keine reibungsfreie Kooperation mit der Zentrale. Trotzdem kann verglichen mit Japan und China vom größten Maß an Autonomie lokaler Akteure gesprochen werden. So kann zusammengefasst werden, dass keiner der drei Staaten eine rein zentrale Ausrichtung hat. In Japan und China gehen Aktionen lokaler Akteure aber selten über Informationsarbeit hinaus. In China sind lokale Initiativen auf Energieeffizienzprojekte, in Japan auf den Verkehrs- und Abfallsektor beschränkt. Beide Staaten sind tendenziell eher zentral ausgerichtet. Allein in Südkorea kann man auf breiterer Basis von lokaler Autonomie sprechen.

Die dritte Analysekatgorie misst die Institutionalisierung von Interaktionen, also ob und inwiefern die institutionelle Struktur in Gesetzen verankert ist. Für Japan ist festzustellen, dass alle Interaktionen durch Gesetze institutionalisiert sind. Dementsprechend herrscht eine starke institutionelle Verankerung vor. In China zeigt sich ein anderes Bild: Die Interaktionen sind nicht innerhalb eines Gesetzes institutionalisiert, obwohl inzwischen ein allgemeines Klimaschutzprogramm existiert. In Südkorea waren Interaktionen – ähnlich wie in China – vor Verabschiedung des neuen Gesetzes nur in Form einer Anweisung des Premierministers dargelegt. Das neue Gesetz verankert jedoch Interaktionen ähnlich wie in Japan detailliert innerhalb eines gesetzlichen Dokuments. Diese dritte Analysekatgorie ist die einzige

Kategorie, bei der Japan und China starke Abweichungen voneinander zeigen. Nur Japan zeigt für den gesamten Untersuchungszeitraum eine komplett institutionalisierte Verankerung. In Südkorea ist diese erst seit 2010 in ähnlicher Weise zu finden. China weicht von Japan und Südkorea deutlich ab, da kein Gesetz existiert, welches die Akteure, den Prozess der Entscheidungsfindung, sowie die Überwachung und Koordinierung definiert³⁹.

Die vierte Analysekategorie beschäftigt sich mit politischen Prozessen, konkret mit der Einbindung nicht-staatlicher Akteure. So wird gemessen, ob und inwiefern nicht-staatliche Akteure in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Japans Zivilgesellschaft ist kaum in diese Prozesse eingebunden. Dies liegt an mangelnden Ressourcen und fehlenden Netzwerken zwischen NGOs und der Politik. Klimapolitische Aktivitäten von NGOs beschränken sich vor allem auf lokale Ebenen. Industrien hingegen kooperieren in Form von freiwilligen Vereinbarungen, doch liegt hier der Impetus eindeutig beim Staat. Somit ist Japan im Rahmen dieser Kategorie eindeutig ein traditioneller *Governance*-Modus zuzuordnen. In China ist die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure ebenso begrenzt. Zivilgesellschaftliche Aktivitäten in Form von freien NGOs werden nahezu komplett unterbunden. GONGOs und Vertreter der Industrie werden nur limitiert und auf Wunsch der Regierung eingebunden. Allein wissenschaftliche Gremien – hier vor allem Naturwissenschaftler – werden in den institutionellen Rahmen aufgenommen und können bei Entscheidungsprozessen mitwirken. Südkorea kann im Vergleich zu Japan und China eine aktivere und weitaus besser integrierte Zivilgesellschaft vorweisen. NGOs sind besser mit Ressourcen ausgestattet, enger mit der Regierung vernetzt und können auch als *Pressure Groups* fungieren. Die Regierung bindet NGOs stärker in den Entscheidungsprozess ein und nutzt Ressourcen der NGOs in Bereichen, in denen sie selbst geschwächt ist. Unternehmen sind im Gegensatz zu NGOs nicht besonders gut in Entscheidungsprozesse integriert. Zusammenfassend lässt sich für diese Analysekategorie folgendes sagen: China und Japan weisen eine schwach ausgeprägte Integration von nicht-staatlichen Akteuren aus. In beiden Ländern ist allerdings eine Sparte nicht-staatlicher Akteure stärker in Entscheidungsprozesse integriert: In China sind dies wissenschaftliche Organisationen, in Japan die Industrie. Südkorea weicht von Japan und China ab und zeigt Ansätze von konstruktiven Netzwerken zwischen nicht-staatlichen und

³⁹ Dennoch muss angezweifelt werden, ob das Fehlen der institutionellen Verankerung im Falle Chinas tatsächlich einem modernen *Governance*-Modus nach Treib, Falkner und Bähr entspricht. Es ist nicht anzunehmen, dass die Interaktionen von der Regierung bewusst nicht institutionalisiert wurden, um den Akteuren mehr Flexibilität bei der Umsetzung zu gestatten (vgl. 1.2.2). Der Verfasser schlägt somit vor, auf eine genaue Verortung Chinas in dieser Kategorie zu verzichten. Vielmehr ist in dieser Kategorie wichtig zu sehen, dass sich die *Governance*-Modi von Japan und Südkorea auf der einen und von China auf der anderen Seite stark unterscheiden.

staatlichen Akteuren. Dies gilt allerdings nicht für alle nicht-staatlichen Akteure, sondern vor allem für die Zivilgesellschaft.

Die fünfte Kategorie bezieht sich auf die Verbindlichkeit von Maßnahmen und untersucht das Verhältnis zwischen Verbindlichkeit und Unverbindlichkeit in den untersuchten Staaten. Japan implementiert vor allem verbindliche Maßnahmen. Die einzige Ausnahme bilden freiwillige Vereinbarungen mit Unternehmen und einige wenige *Guidelines*. Die Maßnahmen sind überwiegend jedoch verpflichtend. Die Volksrepublik China ist unter den drei untersuchten Staaten jener mit der höchsten Anzahl an verpflichtenden Maßnahmen. Es konnten keine nicht-bindenden Maßnahmen im Länderbericht an die UNFCCC gefunden werden. Somit kann China in dieser Kategorie nach Treib, Falkner und Bähr ein traditioneller *Governance*-Modus zugeschrieben werden. Südkorea hat verglichen mit Japan und China die höchste Zahl an nicht-bindenden Maßnahmen. Hier fallen vor allem zahlreiche *Guidelines* auf. Mit dem neuen Gesetz zu *Low Carbon, Green Growth* ist zumindest eine leichte Verschiebung hin zu bindenden Maßnahmen erkennbar. So kann man sagen, dass China und Japan Ähnlichkeiten bei der Verteilung von bindenden und nicht-bindenden Maßnahmen aufweisen. In Südkorea ergibt sich bei Betrachtung der Maßnahmen von vor 2010 ein unterschiedliches Bild. Mit der Einführung des neuen Gesetzes zeigt sich jedoch eine Verschiebung hin zu verbindlichen Maßnahmen und somit eine leichte Annäherung an China und Japan.

Die sechste Analysekategorie untersucht, ob die implementierten Maßnahmen Sanktionen für die betroffenen Akteure mit sich ziehen. In Japan sehen die implementierten Gesetze Sanktionen mit klar definierten Strafen vor. Auffällig ist, dass das zusammenfassende Klimaschutzgesetz vager definiert ist als die spezifischen Gesetze. Bei Maßnahmen ohne gesetzlichen Charakter bleiben Sanktionsmaßnahmen aus. Hier überwiegt Druck als Mittel zur Erfüllung. In den Maßnahmen Chinas ist die Sanktionierung in allen klimapolitisch relevanten Gesetzen dargelegt. Auffällig ist, dass das Gros der Strafen administrativer Art ist und das Strafmaß entweder vage formuliert ist oder untergeordneten Stellen überlassen wird. Es finden sich keine Gesetze, die sanktionsfrei sind. In südkoreanischen Gesetzen wird die Sanktionierung ebenso klar formuliert wie in Japan und China. Allerdings existieren durch die hohe Anzahl an unverbindlichen *Guidelines* und freiwilligen Vereinbarungen auch sanktionsfreie Maßnahmen, so dass im Falle von Südkorea von einem Mix aus sanktionsfreien und sanktionstragenden Maßnahmen gesprochen werden kann. Die Anzahl unverbindlicher und somit sanktionsfreier Maßnahmen nimmt allerdings nach der Einführung

der neuen Strategie 2010 ab, so dass auch hier eine Annäherung Südkoreas an Japan und China zu verzeichnen ist.

Die siebente und letzte Kategorie befasst sich mit der Art der Regulierung in den einzelnen Maßnahmen. Hier unterscheiden Treib, Falkner und Bähr zwischen materieller und prozeduraler Regulierung. In Japan finden sich zahlreiche Maßnahmen, bei welchen materielle Regulierung vorherrscht. Besonders in den Sektoren Energiesparen, Verkehr, Landwirtschaft und Abfall finden sich viele materielle Standards. Im Gegensatz dazu finden sich vergleichsweise wenige Maßnahmen mit prozeduraler Regulierung. Die Tendenz zeigt im Falle Japans also eindeutig zu einem traditionellen *Governance*-Modus in dieser Kategorie. Auch in China ist materielle Regulierung stark vertreten. Standardisierung ist sogar im Rahmen einer eigenen staatlichen Organisation institutionalisiert. Prozedurale Regulierung tritt nur vereinzelt in Form von öffentlichen Aufklärungskampagnen auf. In Südkorea war vor Verabschiedung des neuen Gesetzes der Anteil materieller Regulierung vergleichsweise gering. Dafür gab es vergleichsweise viele prozeduralen Maßnahmen. Das neue Gesetz erhöht die Zahl materieller Regulation und sorgt dafür, dass sich Südkorea in dieser Kategorie Japan und China wieder annähert. So lässt sich feststellen: Japan und China weisen beide eine starke Tendenz zu materieller Regulierung auf, in China in größerem Maße als in Japan. Prozedurale Regulierung ist in beiden Ländern vorhanden, aber selten. Südkorea wich in dieser Kategorie bis 2010 deutlich ab: Hier war materielle Regulierung weitaus seltener zu finden. Mit der Verabschiedung des neuen Gesetzes ist jedoch eine Annäherung hin zu materieller Regulierung zu erkennen.

Die Ergebnisse der Analyse sind gegliedert nach den drei politikwissenschaftlichen Dimensionen wie folgt zusammenzufassen: Auf der *polity*-Ebene zeigen Japan und China Parallelen in der institutionellen Ausrichtung und der Verteilung von Autorität. Südkorea weicht hier von den eher traditionellen *Governance*-Modi der Nachbarstaaten ab. Allein die dritte Kategorie verortet Südkorea gemeinsam mit Japan im traditionellen Spektrum. Auf der *politics*-Ebene weisen Japan und China wiederum starke Parallelen auf. In beiden Staaten werden nicht-staatliche Akteure weitgehend von Entscheidungsprozessen ferngehalten und fast ausschließlich in Aufklärungs- und Informationsarbeiten eingebunden. Südkorea weicht hier ab, da die Zivilgesellschaft deutlicher in politische Prozesse integriert ist. Südkorea weist hier einen hybriden *Governance*-Modus auf. Auf der *policy*-Ebene zeigt sich ein ähnliches Bild: Die Maßnahmen Chinas und Japans sind zum größten Teil verpflichtend, tragen Sanktionen für Verstöße mit sich und zeichnen sich durch materielle Regulierung aus. Die Maßnahmen Südkoreas wiesen vor 2010 ein unterschiedliches Bild auf, da viele

unverbindliche, sanktionsfreie Maßnahmen existierten und prozedurale Regulierung neben materieller Regulierung gleichsam vertreten war. Mit Einführung der *Low Carbon, Green Growth*-Strategie ist allerdings eine Annäherung an Japan und China zu verzeichnen.

So kann man zusammenfassen, dass Japan und China eher traditionellen *Governance*-Modi mit starker staatlicher Intervention zuzuordnen sind und sich fast alle Kategorien stark ähneln. Südkorea zeigt im gesamten Untersuchungszeitraum zwischen 1997 und 2010 hybride *Governance*-Modi und weicht somit von China und Japan ab. Es ist allerdings durch die neue Ausrichtung ein Trend hin zu einer Annäherung an China und Japan zu erkennen.

Nun muss die zu Beginn der Arbeit aufgeworfene Fragestellung beantwortet werden. So wurde gefragt, ob die klimapolitischen *Governance*-Modi in Japan, Südkorea und der Volksrepublik China kongruent sind. Ferner wurde gefragt, ob man – in Bezug auf diese drei Staaten – ein gemeinsames Modell der *Climate Change Governance* ableiten kann. Die Antwort lautet wie folgt: Nein, die *Governance*-Modi in Japan, Südkorea und China stimmen nicht miteinander überein. Während Japan und China starke Parallelen in nahezu allen Analysekatégorien aufzeigen, weicht Südkorea von beiden Staaten ab und zeigt eher hybride als traditionelle *Governance*-Modi. Somit kann man auch nicht von einer Kongruenz aller drei Staaten oder einem gemeinsamen *Governance*-Modell in der Klimapolitik sprechen.

Die zu Beginn der Arbeit formulierte Hypothese lautete – analog zur Fragestellung – wie folgt: Die *Governance*-Modi von Japan, Südkorea und der Volksrepublik China sind kongruent, das heißt sie zeigen Übereinstimmungen auf der *polity*-, *politics*- und *policy*-Ebene auf. Diese Hypothese kann nach eingehender Analyse als teilweise widerlegt betrachtet werden: Japan und China zeigen auf allen drei Ebenen augenscheinliche Kongruenzen auf. Südkorea weicht jedoch auf jeder Ebene ab.

Es können aus den in der Arbeit gewonnenen Erkenntnissen einige interessante Funde herausgearbeitet werden. Diese Funde werfen weiterleitende Fragen auf, deren Beantwortung weiterer Forschung im Bereich von *Domestic Climate Change Governance* bedarf:

1. Japan und China weisen wie dargelegt auf allen Ebenen ähnliche *Governance*-Modi in der nationalen Klimapolitik auf. Dies ist insofern bemerkenswert, als dass beide Staaten seit 1997 unterschiedliche Vorzeichen für die Implementation von Klimapolitik aufweisen: Japan war im Gegensatz zu China an ein verpflichtendes Reduktionsziel gebunden. Aus dieser Tatsache könnte man folgern, dass Japan ein gesteigertes Interesse an der Implementierung von Maßnahmen haben müsste. Die Untersuchungsergebnisse weisen für beide Staaten aber starke Kongruenzen auf. Kann man daraus folgern, dass eine

Verpflichtung auf internationaler Ebene keine Auswirkungen auf die *Governance*-Modi eines Staates hat?

2. Die zweite Frage leitet sich aus der ersten ab: Nationale Klimapolitik hat – wie im methodischen Teil veranschaulicht – seine Wurzeln weitgehend in der internationalen Klimapolitik. Obwohl die Verhandlungen im Rahmen der Klimakonferenz von Kopenhagen im Dezember 2009 zu einer bindenden Vereinbarung industrieller Staaten hinsichtlich eines gemeinsamen Reduktionsziels gescheitert sind, ist davon auszugehen, dass nationale Klimapolitik auch weiterhin einem Supranationalisierungsprozess unterworfen ist. Dies bedeutet, dass klimapolitische Zuständigkeiten von der nationalen auf die supranationale Ebene verlagert werden. Daraus leitet sich die Frage ab, wie sich die Modi bei zunehmender Supranationalisierung und weiterer Abgabe von nationaler Souveränität verhalten? Ist bei stärkerer Anlehnung an die Maßnahmenvorschläge der UNFCCC⁴⁰ von einer Abkehr der traditionellen *Governance*-Modi auszugehen?
3. Südkoreas *Low Carbon, Green Growth*-Strategie bedeutet wie dargelegt in vielen Punkten eine Veränderung der *Modes of Governance* und eine Abkehr bisheriger Klimapolitik insbesondere auf der *policy*-Ebene. Wie ist diese Abkehr von bisherigen *Governance*-Modi zu deuten und welche Auswirkungen auf die Modi wird diese neue Strategie langfristig haben? Bedeutet die Annäherung an China und Japan einen generellen Trend hin zu traditionellen *Governance*-Modi in der *Domestic Climate Change Governance*?
4. Es fällt auf, dass neben China nun auch Südkorea mit der neuen Strategie wirtschaftliche Entwicklung in klimapolitische Maßnahmen integriert und somit die Koexistenz von wirtschaftlicher Entwicklung und Klimaschutzpolitik fördert. Kann aus dieser Tatsache ein Trend hin zur Integration wirtschaftlicher Entwicklung in den Klimaschutz in ganz Ostasien formuliert werden?
5. In der Einleitung wurde auf Shins ostasiatisches Modell in der *Domestic Environmental Governance* hingewiesen. Wie die Analyse und die Beantwortung der Fragestellung in dieser Arbeit zeigt, ist eine Festlegung auf einen ostasiatischen *Governance*-Typus in der *Domestic Climate Change Governance* nicht möglich – zumindest bei Betrachtung der hier untersuchten Staaten Japan, Südkorea und China. Um klare Aussagen über ein derartiges Modell zu treffen, müssten – eventuell im Rahmen einer Dissertation – die Modi aller ostasiatischen Staaten nach diesem oder einem ähnlichen Analysemodell untersucht werden⁴¹. Erst dann kann man von einem ostasiatischen Modell in der *Domestic Climate Change Governance* sprechen.

⁴⁰ vgl. 1.3.2

⁴¹ Dies bedarf selbstverständlich einer genauen Definition der Region Ostasien.

6. Die Quantität und Qualität verfügbarer Sekundärliteratur hinsichtlich nationaler Klimapolitik in Südkorea ist auf fast allen Ebenen dürftig. Einzige Ausnahme bildet Literatur zu nicht-staatlichen Akteuren, respektive der Zivilgesellschaft. Aber selbst hier existiert wenig Material über klimapolitisch orientierte NGOs. So muss gefragt werden, warum es hier an derartiger Literatur mangelt. Doch gleichzeitig muss man feststellen, dass die Datenlage hinsichtlich Klimapolitik in Japan und der Volksrepublik China zwar besser ist, aber dennoch in allen Bereichen ausbaufähig. Hier wäre eine weitere Beschäftigung mit nationaler Klimapolitik in Ostasien wünschenswert.

Abschließend wird der Wunsch geäußert, dass sich die *Governance*-Forschung noch intensiver mit nationaler Klimapolitik in Ostasien beschäftigt. Das hier angewendete Analysemodell kann dazu beitragen Akteure, Prozesse und Maßnahmen zu verorten, um die so entstandenen Modi verschiedener Staaten miteinander zu vergleichen. Die gewonnenen Erkenntnisse können wiederum Forschern und Vertretern der internationalen Klimapolitik helfen das Vorgehen auf nationaler Ebene einzuordnen und Rückschlüsse auf Vorschläge, Anweisungen und generelle Kommunikation zwischen internationalen und nationalen Klimaschutzakteuren zu ziehen.

Literaturverzeichnis

Primärliteratur

Japan

MINISTRY OF ENVIRONMENT (MoE Japan) (2002): Institutional Arrangements in Japan for Use of the Kyoto Mechanisms, online: <http://www.env.go.jp/en/earth/cc/020722.html> (aufgerufen am 30.06.2010).

THE GOVERNMENT OF JAPAN (1997): エネルギー利用等の促進に関する特別措置法 Verordnung bezüglich der Verwendung neuer Energien, online: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=1892&vm=04&re=02> (aufgerufen am 25.06.2010).

THE GOVERNMENT OF JAPAN (1998): 地球温暖化対策の推進に関する法律 Verordnung zur Förderung von Maßnahmen gegen die Globale Erwärmung, online: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=97&vm=04&re=02> (aufgerufen am 25.06.2010).

THE GOVERNMENT OF JAPAN (2005a): エネルギーの使用の合理化に関する法律 Verordnung zu rationalem Energieverbrauch, online: http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/rue_2.pdf (aufgerufen am 25.06.2010).

THE GOVERNMENT OF JAPAN (2005b): 特定特殊自動車排出ガスの規制等に関する法律 Verordnung zur Regulierung von Emissionen bei speziellen, motorisierten Fahrzeugen, online: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=141&vm=04&re=02> (aufgerufen am 25.06.2010).

THE GOVERNMENT OF JAPAN (2008): 京都議定書目標達成計画 Plan zur Zielerreichung des Kyoto Protokolls, online: <http://www.env.go.jp/en/earth/cc/kptap.pdf> (aufgerufen am 23.06.2010).

THE GOVERNMENT OF JAPAN (2010): Japan's Fifth Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change, online: http://unfccc.int/resource/docs/natc/jpn_nc5.pdf (aufgerufen am 08.04.2010).

Volksrepublik China

THE NATIONAL PEOPLE'S CONGRESS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (NPC) (1997): The Law on Energy Conservation of the People's Republic of China, online: http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Special/CombatingClimateChange/2009-08/28/content_1516263.htm (aufgerufen am 22.06.2010).

THE NATIONAL PEOPLE'S CONGRESS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (NPC) (1998a): 中华人民共和国森林法 Forstschutzgesetz der Volksrepublik China, online: http://www.gov.cn/banshi/2005-09/13/content_68753.htm (aufgerufen am 25.06.2010).

THE NATIONAL PEOPLE'S CONGRESS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (NPC) (1998b): 中华人民共和国土地管理法 Gesetz zur Nutzung von Weideland der Volksrepublik China, online: <http://info.congzong.com/infomation/cache/19980829/68f463a4dc5d48889e69a32c67db3189.html> (aufgerufen am 25.06.2010).

THE NATIONAL PEOPLE'S CONGRESS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (NPC) (2005): The Renewable Energy Law of the People's Republic of China, online: http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Special/CombatingClimateChange/2009-08/25/content_1515301.htm (aufgerufen am 21.06.2010).

THE NATIONAL PEOPLE'S CONGRESS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (NPC) (2007): 中国应对气候变化国家方案 Chinas Nationales Klimaschutzprogramm, online: <http://www.ccchina.gov.cn/WebSite/CCChina/UpFile/File189.pdf> (aufgerufen am 23.06.2010).

THE NATIONAL PEOPLE'S CONGRESS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (NPC) (2009): Environmental Protection Law of the People's Republic of China, online: http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Special/CombatingClimateChange/2009-08/28/content_1516267.htm (aufgerufen am 21.06.2010).

THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (PRC) (2004): Initial National Communication on Climate Change, online: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/chnnc1e.pdf> (aufgerufen am 08.04.2010).

THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (PRC) (2007): 国务院关于成立国家应对气候变化及节能减排工作领导小组的通知 Benachrichtigung des Staatsrats über die Errichtung der nationalen Führungsgruppe zur Bekämpfung des Klimawandels, zur Förderung des Energiesparens und zur Emissionsreduktion, online: http://202.123.110.3/zwgk/2007-06/18/content_652460.htm (aufgerufen am 05.07.2010).

Republik Südkorea

MINISTRY OF ENVIRONMENT (MoE Südkorea) (2010a): Countermeasures by MOE, online: http://eng.me.go.kr/content.do?method=moveContent&menuCode=pol_cha_cli_cou_gov_moe (aufgerufen am 30.06.2010).

MINISTRY OF ENVIRONMENT (MoE Südkorea) (2010b): History of the MOE, online: http://eng.me.go.kr/content.do?method=moveContent&menuCode=abo_his_history (aufgerufen am 30.06.2010).

MINISTRY OF GOVERNMENT LEGISLATION (MGL) (1997): Rational Energy Utilization Act of the Republic of Korea, online: <http://www.unescap.org/esd/energy/publications/compend/ceccpart4chapter8.htm#Chapter%209> (aufgerufen am 28.06.2010).

MINISTRY OF GOVERNMENT LEGISLATION (MGL) (2007): Wastes Control Act of the Republic of Korea, online: <http://www.moleg.go.kr/FileDownload.mo?flSeq=31503> (aufgerufen am 28.06.2010).

MINISTRY OF GOVERNMENT LEGISLATION (MGL) (2009): Enforcement Decree of the Environmental Impact Assessment Act, online: <http://www.moleg.go.kr/FileDownload.mo?flSeq=31508> (aufgerufen am 28.06.2010).

MINISTRY OF GOVERNMENT LEGISLATION (MGL) (2010a): 저탄소 녹색성장 기본법 시행령 Durchsetzungsbeschluss des Rahmengesetzes zu kohlenstoffarmem, grünem Wachstum, online: <http://law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=104406#0000> (aufgerufen am 25.06.2010).

MINISTRY OF GOVERNMENT LEGISLATION (MGL) (2010b): Enforcement Decree of the Framework Act on Low Carbon, Green Growth, online: <http://www.moleg.go.kr/FileDownload.mo?flSeq=30708> (aufgerufen am 25.06.2010).

MINISTRY OF GOVERNMENT LEGISLATION (MGL) (2010c): Framework Act on Low Carbon, Green Growth, online: <http://www.moleg.go.kr/FileDownload.mo?flSeq=30719> (aufgerufen am 25.06.2010).

THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KOREA (ROK) (2003): Second National Communication of the Republic of Korea under the United Nations Framework Convention on Climate Change, online: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/kornc02.pdf> (aufgerufen am 08.04.2010).

Vereinte Nationen

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP) (2010): Overview of the Republic of Korea's National Strategy for Green Growth, online: http://www.unep.org/PDF/PressReleases/201004_UNEP_NATIONAL_STRATEGY.pdf (aufgerufen am 29.06.2010).

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC) (1992): Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, online: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf> (aufgerufen am 22.03.2010).

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC) (1998): Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, online: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf> (aufgerufen am 25.02.2010).

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC) (2003): National Communications from parties included in Annex I to the Convention - Compilation and Synthesis of third national Communications - Compilation and synthesis report on third national communications - Appendix - Policies and Measures, online: <http://unfccc.int/resource/docs/2003/sbi/07a02.pdf> (aufgerufen am 26.03.2010).

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC) (2005): An Introduction to the Kyoto Protocol Compliance Mechanisms, online: http://unfccc.int/kyoto_protocol/compliance/items/3024.php (aufgerufen am 24.03.2010).

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC) (2010): Parties and Observers, online: http://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php (aufgerufen am 23.03.2010).

UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION (UNSD) (2010): Carbon dioxide emissions (CO₂), thousand metric tons of CO₂ (CDIAC), online: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srid=749&crid=> (abgerufen am 18.08.2010).

Bundesrepublik Deutschland

BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (2009): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), online: <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/uvpg/gesamt.pdf> (aufgerufen am 23.02.2010).

Sekundärliteratur

- AGRAWAL, Arun und LEMOS, Maria Carmen (2006): Environmental Governance, in: Annual Review of Environment and Resources, Vol. 31, 297-325, online: <http://arjournals.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621?select23=Choose&cookieSet=1> (aufgerufen am 08.03.2010).
- ASIA ENERGY EFFICIENCY AND CONSERVATION COLLABORATION CENTER JAPAN (AEEC) (2008): Stock-takes of existing policies and measures on EE&C: Korea, online: <http://www.asiaeec-col.eccj.or.jp/st-takes/pdf/kor/korea.pdf> (aufgerufen am 28.06.2010).
- ASIA-PACIFIC-PARTNERSHIP ON CLEAN DEVELOPMENT AND CLIMATE (APP) (2006): Inaugural Ministerial Meeting Sydney, 11-12 January 2006: Work Plan, online: <http://www.asiapacificpartnership.org/pdf/resources/workplan.pdf> (aufgerufen am 24.03.2010).
- BENZ, Arthur et al. (2007): Einleitung, in: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hrsg.): *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 9-26.
- BRAUN, Marcel (2008): Der Emissionshandel, online: http://www.bpb.de/themen/EX975S,,0,Der_Emissionshandel.html (aufgerufen am 22.03.2010).
- BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (BPB) (2009): Lexikon: supranational, online: http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=2S6JRC (aufgerufen am 08.08.2010)
- CANADELL, Josep G. und RAUPACH Michael A. (2008): Managing Forests for Climate Change Mitigation, in: Science, Vol. 320, Nr. 5882, 1456-1457, online: <http://www.sciencemag.org/cgi/content/full/320/5882/1456> (aufgerufen am 24.02.2010).
- CHINESE CIVIL SOCIETY COALITION ON CLIMATE CHANGE (CCSCCC) (2009): Chinese Civil Society on Climate Change: Consensus and Strategies, online: http://www.eu-china.net/web/cms/upload/pdf/materialien/eu-china_2009_hintergrund_14.pdf (aufgerufen am 14.06.2010).
- CHOI, Eunhwa (2004): Korea's Countermeasure on Climate Change and CDM, online: http://www.cd4cdm.org/Asia/Manila%20Forum/5_Choi.pdf (aufgerufen am 30.06.2010).
- COMPSTON, Hugh (2010): Networks, resources, political strategy and climate policy, in: Hugh Compston (Hrsg.): *Climate Change and Political Strategy*, Routledge, London, 69-89.
- DI ROBILANT, Anna (2006): Genealogies of Soft Law, in: The American Journal of Comparative Law, Vol. 54, Nr. 3, 499-554.

- FISHER, Dana R. (2003): Beyond Kyoto: the formation of a Japanese climate change regime, in: Paul G. Harris (Hrsg.): *Global Warming and East Asia: The domestic and international politics of climate change*, Routledge, New York, 187-205.
- FOLJANTY-JOST, Gesine (2005): NGOs in Environmental Networks in Germany and Japan: The Question of Power and Influence, in: Social Science Japan Journal, Vol. 8, Nr. 1, 103-117.
- GREEN ASSEMBLY ASIA ENVIRONMENT (GAAE) (2010): Korean Federation for Environmental Movement, online: <http://www.greenassembly.net/korea/korean-federation-for-environmental-movement/> (aufgerufen am 15.06.2010).
- GREEN KOREA UNITED (GKU) (2008): The Counterplan of the Climate Change Report for 16 Megalopolis Government Units, online: <http://green-korea.tistory.com/82> (aufgerufen am 28.06.2010).
- GRUBB, Michael, VROLIJK, Christiaan und BRACK, Duncan (1999): The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment, The Royal Institute of International Affairs, London.
- GRUNDIG, Frank (2010): Political strategy and climate policy: a rational choice perspective, in: Hugh Compston (Hrsg.): *Climate Change and Political Strategy*, Routledge, London, 89-106.
- GUPTA, Joyeeta und TOL, Richard S.J. (2003): Why reduce greenhouse gas emissions? Reasons, issue-linkages and dilemmas, in: Ekko C. van Ierland, Joyeeta Gupta und Marcel T.J. Kok (Hrsg.): *Issues in International Climate Policy – Theory and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, 17-38.
- HARRABIN, Roger (2009): Harrabin's Notes: After Copenhagen, online: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8423822.stm> (aufgerufen am 24.03.2010).
- HARRIS, Paul G. (2003): Introduction: the politics and foreign policy of global warming in East Asia, in: Paul G. Harris (Hrsg.): *Global Warming and East Asia: The domestic and international politics of climate change*, Routledge, New York, 3-18.
- HATTORI, Takashi (2007): The Rise of Japanese Climate Change Policy: Balancing the Norms Economic Growth, Energy Efficiency, International Contribution and Environmental Protection, in: Mary E. Pettenger (Hrsg.): *The Social Construction of Climate Change: Power, Knowledge, Norms, Discourses*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, 75-98.
- HEGGELUND, Gørild (2007): China's Climate Change Policy: Domestic and International Developments, in: Asian Perspective, Vol. 31, Nr. 2, 155-191.
- HÉRITIER, Adrienne (2002): New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislation?, in: Reihe Politikwissenschaft Nr. 81, Institut für Höhere Studien, Wien.
- HILL, Hermann (2005): Good Governance: Konzepte und Kontexte, in: Gunnar F. Schuppert (Hrsg.): *Governance-Forschung*, 2. Auflage, Berlin, 220-250.

- INSTITUTE FOR GLOBAL ENVIRONMENTAL STRATEGIES (IGES) (2008): Second IGES White Paper - Climate Change Policies in the Asia-Pacific: Re-uniting Climate Change and Sustainable Development, online: http://enviroscope.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/1565/attach/fulltext_whitepaper2_e.pdf (aufgerufen am 27.05.2010).
- JEONG, Hoi-Seong (2002): Citizen Involvement in the Environmental Policy Process in Korea, in: *The Good Society*, Vol. 11, Nr. 2, 46-56.
- JEPMA, Catrinus J. und BANDSMA, Jan (2003): Policies and Measures in international climate policy: price vs. quantity, in: Ekko C. van Ierland, Joyeeta Gupta und Marcel T.J. Kok (Hrsg.): *Issues in International Climate Policy – Theory and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, 97-114.
- JORDAN, Andrew (1999): European Community Water Policy Standards: Locked in or Watered Down?, in: *Journal of Common Market Studies*, No. 37, Vol. 1, 13-37.
- KAINOU, Kazunari (2007): Why Do Top Runner Energy Efficiency Standard Regulations Result in Large Positive or Negative Costs? Risk of Investment in High Efficiency Products and Risk of Government Regulation Failure, online: http://www.rieti.go.jp/en/columns/a01_0215.html (aufgerufen am 21.06.2010).
- KIM, Sunhyuk (2000): *The politics of democratization in Korea: the role of civil society*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- KJAER, Anne Mette (2003): Governance: an overview of its usages: paper based on a forthcoming book on Governance for Polity Press 'Key Concepts' series, online: http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/f51d6748/Mette_Kjaer.pdf (aufgerufen am 02.03.2010).
- KOHLER-KOCH, Beate (1998): *The Evolution and Transformation of European Governance*, Reihe Politikwissenschaft Nr. 58, Institut für Höhere Studien, Wien.
- LAFFAN, Brigid und SHAW, Colin (2005): NEWGOV – New Modes of Governance, Integrated Project Priority 7: Citizens and Governance in the Knowledge-based Society: Classifying and Mapping OMC in different policy areas, online: http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D02D09_Classifying_and_Mapping_OMC.pdf (aufgerufen am 09.03.2010).
- LEE, Yeong Heui und BÜCKMANN, Walter (2007): Management der Energieeffizienz in Südkorea: Modell für Europa?, in: *Internationales Asienforum*, Vol. 38, Nr. 3-4, 259-291.
- LIN, Jiang (2002): Appliance Efficiency Standards and Labeling Programs in China, in: *Annual Review of Energy and the Environment*, Vol. 27, 349-367.
- MAYER-KUCKUK, Finn (2010): Jetzt peilt China die Weltspitze an, online: <http://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur-nachrichten/wirtschaftskraft-jetzt-peilt-china-die-weltspitze-an;2637441> (aufgerufen am 18.08.2010).

- MAYNTZ, Renate (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, online: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html> (aufgerufen am 01.03.2010).
- MOL, Arthur P.J. und CARTER, Neil T. (2007): China's Environmental Governance in Transition, in: Arthur P.J. Mol und Neil T. Carter (Hrsg.): *Environmental Governance in China*, Routledge, New York, 1-22.
- MOON, Tae Hoon (2004): Environmental Policy and Green Government in Korea, online: <http://www.ekoreajournal.net/upload/html/HTML44039.html#Moon%20Tae%20Hoon1> (aufgerufen am 16.06.2010).
- NA, Jeong-ju (2009): Korea to Cut Greenhouse Emissions 30% by 2020, online: http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2010/02/116_55654.html (aufgerufen am 14.07.2010).
- NOHLEN, Dieter und SCHULTZE, Rainer-Olaf (Hrsg.) (2002): Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2: N-Z: Theorien, Methoden, Begriffe, Verlag C.H. Beck, München.
- NORDQVIST, Joakim (2006): Evaluation of Japan's Top Runner Programme, online: <http://www.aid-ee.org/documents/018TopRunner-Japan.PDF> (aufgerufen am 24.06.2010).
- OBERHEITMANN, Andreas (2005): Approaches towards Sustainable Development in China, in: Journal of Current Chinese Affairs, Vol. 34, Nr. 4, 41-64.
- OBERHEITMANN, Andreas und STERNFELD, Eva (2009): Climate Change in China: The Development of China's Climate Policy and Its Integration into a New International Post-Kyoto Climate Regime, in: Journal of Current Chinese Affairs, Vol. 38, Nr. 3, 135-164.
- OBERTHÜR, Sebastian und OTT, Herrmann E. (2000): Das Kyoto-Protokoll: Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert, Leske+Budrich, Opladen.
- OH, Ilyoung (2008): Status of the Climate Change Policies in South Korea, online: <http://www.springerlink.com/content/tmu12102154n21n7/fulltext.pdf> (aufgerufen am 08.04.2010).
- PARK, Chun-Kyoo (2009): Korean Policy on Climate Change, online: http://www.delkor.ec.europa.eu/home/newsevents/events/document_files/Session1/Session1_Cheon_kyoo_PARK.pdf (aufgerufen am 28.06.2010).
- PARK, Young-Woo (2007): Challenges of Korean/Asian Climate Policy, online: <http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/ICC/policy/environment/pages/Korea%20Asia%20Challenge.ppt> (aufgerufen am 19.06.2010).
- POWELL, Walter W. (1996): Weder Markt noch Hierarchie: Netzwerkartige Organisationsformen, in: Patrick Kenis und Volker Schneider (Hrsg.): *Organisation und Netzwerk: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, Campus Verlag, Frankfurt, 213-272.

- QI, Ye et al. (2008): Translating a Global Issue Into Local Priority: China's Local Government Response to Climate Change, in: *The Journal of Environment Development*, Vol. 17, 379-400.
- RICHERZHAGEN, Carmen und SCHOLZ, Inge (2007): China's Capacities for Mitigating Climate Change, in: *World Development*, Vol. 36, Nr. 2, 308-324.
- ROGINKO, Alexei (1998): Domestic Implementation of Baltic Sea Pollution Commitments in Russia and the Baltic States, in: David F. Victor (Hrsg.): *The implementation and effectiveness of international environmental commitments: theory and practice*, MIT Press, Cambridge, 575-638.
- SCHREURS, Miranda (2002): *Environmental Policy in Japan, Germany and the United States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SCHREURS, Miranda (2008): From the Bottom Up: Local and Subnational Climate Change Politics, in: *The Journal of Environment Development*, Vol. 17, 343-355.
- SCHREURS, Miranda (2009): Top Down, Bottom Up, and Horizontal Linkages in Climate Change Policy Making: Transatlantic Perspectives, online: www.law.ed.ac.uk/europa/files/schreurstopdownpres.ppt (aufgerufen am 28.06.2010).
- SCHUPPERT, Gunnar Folke (2008): Governance: auf der Suche nach Konturen eines 'anerkannt uneindeutigen' Begriffs, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 13-40.
- SCHWARTZ, Jonathan (2004): Environmental NGOs in China: Roles and Limits, in: *Pacific Affairs*, Vol. 77, Nr. 1, 28-49.
- SHIMIZU, Yasu (2004): Japan's Climate Change Policy, online: http://www.rff.org/rff/Events/upload/11699_1.pdf (aufgerufen am 01.07.2010).
- SHIN, Sangbum (2009): Domestic Environmental Governance and Regional Environmental Cooperation in Northeast Asia, online: http://gc.nautilus.org/Nautilus/CC-workshops/seoul/workshop-papers/Domestic_Environmental_Governance_and_Cooperation_in_NEA.pdf (aufgerufen am 03.03.2010).
- SKJÆRSETH, Jon Birger (1998): The Making and Implementation of North Sea Commitments: The Politics of Environmental Participation, in: David F. Victor (Hrsg.): *The implementation and effectiveness of international environmental commitments: theory and practice*, MIT Press, Cambridge, 327-280.
- SUGIYAMA, Noriko und TAKEUCHI, Tsuneo (2008): Local Policies for Climate Change in Japan, in: *The Journal of Environment Development*, Vol. 17, 424-441.
- TREIB, Oliver, FALKNER, Gerda und BÄHR, Holger (2005): Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification, in: *European Governance Papers*, No. N-05-02, online: <http://www.connex-network.org/europgov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf> (aufgerufen am 22.02.2010).

- TROOST, Georg (2000): Recent Trends in Chinese Environmental Law, in: Asien: Deutsche Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur, Nr. 74, 27-39.
- TSUJINAKA Yutaka und PEKKANEN, Robert (2007): Civil Society and Interest Groups in Contemporary Japan, Pacific Affairs, Vol. 80, Nr. 3, 419-438.
- VAN KERSBERGEN, Kees und VAN WAARDEN, Frans (2004): 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy, in: European Journal of Political Research, Vol. 43, No. 2, 143-171, online: <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118776687/PDFSTART> (aufgerufen am 09.03.2010).
- VIDAL, John und WATTS, Jonathan (2009): Copenhagen closes with weak deal that poor threaten to reject, online: <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/dec/19/copenhagen-closes-weak-deal> (aufgerufen am 10.08.2010).
- VIDAL, John (2010): UN climate talks are stuck in the mud, online: <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/aug/09/un-climate-change-cancun-mexico> (aufgerufen am 10.08.2010).
- YOO, Seung Jick (2008): Climate Change Policies in Korea, online: http://www.esri.go.jp/jp/workshop/080225/02_country1_Korea.pdf (aufgerufen am 16.06.2010).
- ZHAO, Jimin (2005): Implementing International Environmental Treaties in Developing Countries: China's Compliance with the Montreal Protocol, in: Global Environmental Politics Vol. 5, No. 1, 58-81.

Abkürzungsverzeichnis

AAC	Actionaid China (China)
AEEC	Asia Energy Efficiency and Conservation Collaboration Center
API	Air Pollution Index (China)
APP	Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate
BPB	Bundeszentrale für Politische Bildung (Deutschland)
CASS	Chinese Academy of Social Science (China)
CCS	Carbon Capture and Storage – Auffangung und Lagerung von CO ₂
CCSCCC	Chinese Civil Society Coalition on Climate Change (China)
CDM	Clean Development Mechanism – Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung
CECC	Central Environmental Conservation Council (Südkorea)
CEEC	Center for Environmental Education and Communications (China)
CEPF	China Environmental Protection Foundation (China)
CH ₄	Methan
CMA	China Meteorological Administration (China)
CNIS	Chinese National Institute of Standardization (China)
CO	Kohlenstoffmonoxid
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
EPRA	Environmental Policy Review Association (Südkorea)
ERI	Energy Research Institute (China)
FKW	Fluorkohlenwasserstoff
GAAE	Green Assembly Asia Environment
GHG	Greenhouse Gas – Treibhausgase
GKU	Green Korea United (Südkorea)

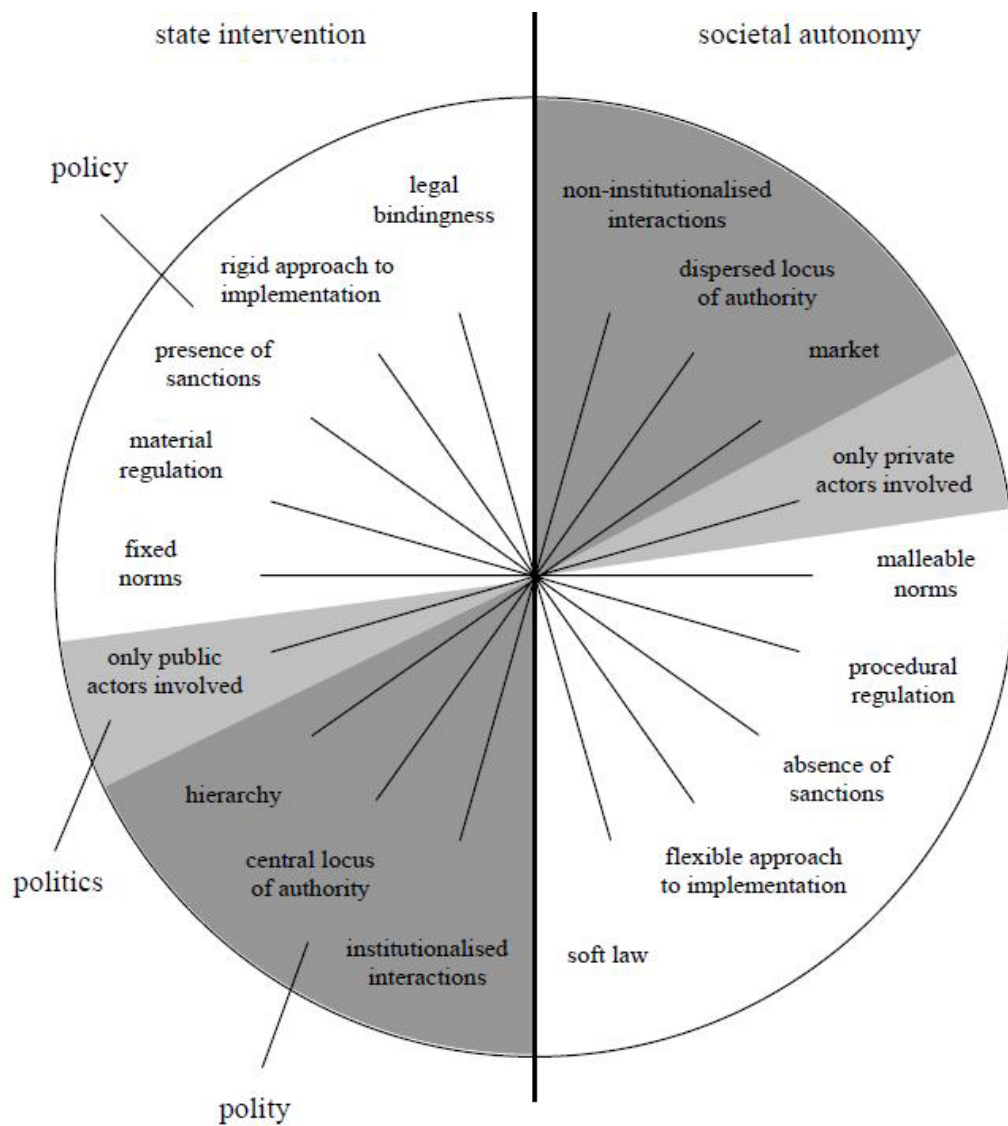
GONGO	Government-Operated Non-Governmental Organization
GW	Gigawatt
GWPH	Global Warming Prevention Headquarters (Japan)
HFC	Fluorkohlenwasserstoff
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
IGES	Institute for Global Environmental Strategies
IMC	Inter-Ministerial Committee on UNFCCC – Interministerielles Komitee zur UNFCCC (Südkorea)
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change – Weltklimarat
JCCCA	Japan Center on Climate Change Action (Japan)
JCEC	Japan's Central Environmental Council (Japan)
JI	Joint Implementation
KCCI	Korea Chamber of Commerce and Industry – Koreanische Handels- und Industriekammer (Südkorea)
KFEM	Korean Federation for Environmental Movement (Südkorea)
LUCF	Land Use Change and Forestry – Landnutzung und Forstwirtschaft
METI	Ministry of Economy, Trade and Industry – Ministerium für Wirtschaft, Handel und Industrie (Japan)
MFA	Ministry of Foreign Affairs – Außenministerium (China)
MGL	Ministry of Government Legislation – Ministerium für Gesetzgebung (Südkorea)
MGU	Megalopolis Governmental Unit (Südkorea)
MoE	Umweltministerium (Südkorea, Japan)
N ₂ O	Distickstoffmonoxid (Lachgas)
NCCCC	National Coordination Committee on Climate Change (China)
NDRC	National Development and Reform Commission – Nationale Entwicklungs- und Reformkommission (China)
NEPA	National Environmental Protection Administration (China)

NGO	Non-Governmental Organization – Nichtregierungsorganisation
NIER	National Institute of Environmental Research (Südkorea)
NIMR	National Institute of Meteorological Research (Südkorea)
NLGCC	National Leading Group on Climate Change (China)
NLGESPR	National Leading Group on Energy Saving and Pollution Reduction (China)
NLGOLP	National Leading Group for Ozone Layer Prevention (China)
NPC	National People's Congress – Nationaler Volkskongress (China)
O ₃	Ozon
OMC	Open Method Coordination – Offene Koordinierungsmethode
PCGG	Presidential Committee on Green Growth (Südkorea)
PCSD	Presidential Commission on Sustainable Development (Südkorea)
PFC	perfluorierte Kohlenwasserstoffe
PMO	Project Management Office (China)
PRC	People's Republic of China – Volksrepublik China
RIETI	Research Institute of Economy, Trade and Industry (Japan)
ROK	Republic of Korea – Republik Korea
SEPA	State Environmental Protection Administration (China)
SF ₆	Schwefelhexafluorid
SO ₂	Schwefeldioxid
UN	United Nations – Vereinte Nationen
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNSD	United Nations Statistics Division
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung (Deutschland)
WWF	World Wide Fund for Nature (China, Japan)

Anhang

Anhang 1:

Governance-Modi nach Treib, Falkner und Bähr⁴²
(vgl. Treib, Falkner und Bähr 2005:21)



⁴² Es wird angemerkt, dass die Kategorien *fixed norms* vs. *malleable norms* und *rigid approach to implementation* vs. *flexible approach to implementation* in diese Analyse nicht integriert sind (vgl. 1.2.1)

Anhang 2:

Hauptziele klimapolitischer Maßnahmen der UNFCCC für Annex I-Staaten (vgl. UNFCCC 2003:7)

Box 1. Major objectives of climate change policies reported by Annex I Parties

Energy

- Promotion of economically efficient energy supply and energy use
- Enhanced energy security and diversification of energy sources
- Protection of the environment
- Promotion of energy sector reform to increase economic efficiency by introducing more private sector participation, more competition in supply and distribution, and increased consumer choice over energy suppliers
- Promotion of efficient use of resources, including energy resources, through green tax reform
- Climate change mitigation through emissions trading

Transport

- Air quality management
- Congestion management
- Energy security

Industrial processes

- Reduction of gases emitted as by-products in industrial processes
- Improved efficiency of industrial processes
- Minimization of the use of fluorinated gases in products, and of their emissions

Agriculture

- Improved environmental performance of agriculture, e.g. preventing pollution of underground waters
- Promotion of sustainability through, for example, improved food quality, rural development, organic farming and land-use planning

Land-use change and forestry

- Protection and sustainable management of forests
- Conservation of biodiversity, wildlife, soil and water
- Enhancement of forest sink capacity through afforestation and reforestation

Waste

- Reduced environmental impacts of waste management such as impacts on air, soil and underground waters
- Waste minimization and recycling.

Anhang 3:**Kurzzusammenfassung**

Ziel dieser Arbeit ist es eine mögliche Kongruenz von *Governance*-Modi in der nationalen Klimapolitik Japans, Chinas und Südkoreas für den Untersuchungszeitraum 1997 bis 2010 zu überprüfen. Hierzu werden sieben Kategorien eines Analysemodells von Treib, Falkner und Bähr entlehnt, welche in die politikwissenschaftlichen Ebenen *polity*, *politics* und *policy* unterteilt sind: Diese Kategorien untersuchen die institutionelle Struktur, die Verteilung von Autorität und die Institutionalisierung von Interaktionen auf der *polity*-Ebene, den Einbezug nicht-staatlicher Akteure auf der *politics*-Ebene, sowie die Verbindlichkeit von Maßnahmen, eventuelle Sanktionierungen und die Art der Regulierung auf der *policy*-Ebene. Die jeweiligen *Governance*-Modi werden in jeder Kategorie auf einem Spektrum zwischen staatlicher Intervention und gesellschaftlicher Autonomie verortet. Zur Durchführung der Untersuchung werden Gesetzestexte der jeweiligen Staaten und Sekundärquellen verwendet. Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass man von keiner Kongruenz der *Governance*-Modi der drei Staaten sprechen kann. Japan und China zeigen allerdings in sechs von sieben Kategorien klare Übereinstimmungen. Sie weisen tendenziell traditionelle Modi mit starker staatlicher Intervention auf. Südkorea zeigt in nahezu allen Kategorien klare Abweichungen von Japan und China und tendiert zu hybriden *Governance*-Modi. Durch die Verabschiedung einer neuen klimapolitischen Strategie im April 2010 ist jedoch eine Annäherung hin zu den traditionellen Modi Japans und Chinas zu erkennen. Dennoch kann man für den Untersuchungszeitraum von keinem gemeinsamen Modell der nationalen Klimapolitik in den drei Staaten sprechen.

Anhang 4:**Abstract**

This thesis deals with *domestic climate change governance* in Japan, China and South Korea between 1997 and 2010. It aims to verify whether the modes of governance of these three states show congruencies. In order to prove this hypothesis, the thesis uses an analysis model by Treib, Falkner and Bähr which examines seven categories within the three dimensions of *polity*, *politics* and *policy*. The seven categories are as follows: Institutional structure, dispersion of authority, institutionalization of interactions in the *polity* dimension, involvement of non-state-actors in the *politics* dimension, as well as legal bindingness, presence or absence of sanctions and modes of regulations in the *policy* dimension. Each category examines the location of the corresponding modes of governance on a spectrum between state intervention and societal autonomy. This thesis uses legislation of the three states as well as secondary sources to carry out the analysis.

As the results of the analysis show, the hypothesis of congruent modes of governance in all three East Asian states cannot be confirmed. Japan and China, however, show congruencies in six out of seven categories and can further be located on the traditional side of the spectrum towards state intervention. South Korea's modes of governance differ from those of Japan and China as they tend to have hybrid modes in most of the categories. Since the enforcement of the Korean *Low Carbon, Green Growth Strategy* in April 2010 Korea, however, seems to move towards traditional modes and thus approximates Japan's and China's modes of governance. Still it has to be emphasized that a common model of domestic climate change governance between Japan, China and South Korea does not exist.

Anhang 5:

Lebenslauf

Angaben zur Person:

Name	Josef Falko Loher
Adresse	Thaliastr. 42/23, 1160 Wien
E-Mail	Falko.Loher@web.de
Geburtsdatum/Ort	24. August 1982 in München, Deutschland
Staatsangehörigkeit	Deutsch/Österreichisch

Ausbildung:

2008 bis vorr. 2010	Studium des Studienganges „ <i>Wirtschaft und Gesellschaft Ostasiens</i> “ an der Universität Wien, Studienabschluss <i>Master of Arts</i> (MA); Studiendauer voraussichtlich 4 Semester
2004 bis 2007	Studium des Studienganges „ <i>Sinologie</i> “ an der Universität Wien, Studienabschluss <i>Bakkalaureus der Philosophie</i> (Bakk. phil) im Juni 2007; Studiendauer 6 Semester
1993 bis 2002	Besuch des Gymnasiums Kirchheim bei München, Deutschland, Erwerb der Hochschulreife
1989 bis 1993	Besuch der Grundschule III in Kirchheim bei München/Deutschland

Auslandsaufenthalte:

2007 bis 2008	Studienjahr in an der <i>Fudan Universität</i> in Shanghai, Volksrepublik China, im Rahmen des Joint-Study-Programms der Universität Wien
2006	Studiensemester an der <i>Universität Leiden</i> , Niederlande, im Rahmen des Erasmus-Programms der Universität Wien
2004	Teilnahme an der <i>Shaoxing Summer School</i> in Shaoxing, Volksrepublik China
2003 bis 2004	Halbjähriger Aufenthalt in Wujiang, Provinz Jiangsu, Volksrepublik China; Tätigkeit als Englischlehrer
	diverse weitere Kurzaufenthalte in den USA, Europa und Südostasien

Arbeitserfahrung:

2010	Technischer Assistent für den Studiengang „ <i>Wirtschaft und Gesellschaft Ostasiens</i> “ an der Universität Wien; Tätigkeiten: Videoaufnahme von Lehrveranstaltungen, Begleitung von Konferenzen
2008 bis 2009	Leitung des Tutoriums für chinesischen Sprachunterricht am Institut für Ostasienwissenschaften der Universität Wien: Sprachlabor 1. bzw. 3. Semester, Dauer: 2 Semester
2005	Zweimonatiges Praktikum bei der <i>Intersino GmbH</i> in München, Deutschland; Tätigkeitsbereich: Abwicklung des Frachtverkehrs; Arbeitssprachen: Deutsch, Englisch, Chinesisch
2003 bis 2004	Tätigkeit als Englischlehrer an der <i>Wujiang Senior Middle School</i> in Wujiang, Provinz Jiangsu, Volksrepublik China
2002 bis 2003	Zivildienst beim <i>Bayerischen Roten Kreuz</i> im <i>Pflegeheim Greinerberg</i> in München, Deutschland; Aufgabenbereiche: Pflegedienst, Soziale Betreuung; Besuch von internen Fortbildungen

Kompetenzen:

Muttersprache	Deutsch
Sonstige Sprachen	Englisch (fließend) Chinesisch (sehr gut) Japanisch, Spanisch, Niederländisch (Grundkenntnisse)
Soziale Kompetenzen	Zuverlässigkeit, Flexibilität, Eigenständigkeit, Teamfähigkeit, Empathie
Hobbies/Interessen	Fußball (ehemals Schiedsrichter inkl. Ausbildung), Joggen, Musik, Lesen, Reisen, Sprachen, Kochen, Essen