

Christiane Hubo und Max Krott

Umsetzungsstrategien für integrative Politikansätze am Beispiel invasiver gebietsfremder Arten

Der Forderung nach integrativen Politikansätzen in der Umweltpolitik stehen immer noch die sektoralen Interessen der Fachpolitiken gegenüber. Am konkreten Beispiel der Invasion gebietsfremder Arten in lokale Ökosysteme und der dadurch eintretenden Veränderungen, entwickeln die Autoren den neuen Ansatz der punktuellen Integration in fragmentierte Fachpolitiken.

Zusammenfassung

Die internationale Umweltpolitik sowie die traditionell kooperative Ausrichtung deutscher Umweltpolitik tragen dazu bei, dass umweltpolitische Strategien überwiegend integrativen Politikansätzen folgen, die konsensorientiert ein gemeinsames Handeln möglichst aller Akteure einfordern. Integrative Politikansätze, die übergeordnete Ziele in sektorale Politiken zu integrieren suchen, gewinnen zusätzlich dadurch an Bedeutung, dass internationale Politikarenen für innenpolitische Aufgaben immer wichtiger werden. Ein integratives Politikprogramm ist das Übereinkommen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt, das ursprünglich ein Anliegen des Naturschutzsektors war. Der integrative Politikansatz als umweltpolitische Akzeptanzstrategie führt in der sektoralen Politikwirklichkeit dazu, dass die innenpolitische Konzeptualisierung und Umsetzung in den Sektoren stattfindet und von deren Interpretationen bestimmt wird. Umweltpolitische Umsetzungsstrategien für integrative Politikprogramme müssen deshalb die sektorale Politikwirklichkeit berücksichtigen. Das Beispiel einer nationalen Strategie gegen invasive gebietsfremde Arten, die global die biologische Vielfalt gefährden, zeichnet sich durch eine große Vielfalt sektoraler Handlungsfelder und Interessen aus. Das Ziel der Erhaltung der biologischen Vielfalt, definiert als Naturschutzanliegen, kollidiert mit den Nutzungsinteressen unterschiedlicher Sektoren. Die Kompetenzen zur Regelung der Einbringung gebietsfremder Arten sind sektoral fragmentiert, wobei der Naturschutz über die Kernkompetenz verfügt. Seine Möglichkeiten, Handlungen im Rahmen von Nutzungen wie etwa der Land- und Forstwirtschaft zu steuern, sind jedoch gering. Ziel einer naturschutzpolitischen Strategie ist deshalb die Integration von Naturschutzzielen in die Politik der Nutzersektoren. Die direkte, horizontale Politikintegration durch das Naturschutzministerium gelangt in der Politikwirkung allerdings über symbolische Politik nicht hinaus und auch die vertikale Integration durch die Regierung wird von starken Nutzersektoren blockiert. Für den Naturschutz als Sektor mit geringen Verhandlungsressourcen eröffnen sich weit bessere Erfolgsaussichten durch eine punktuelle Integration, die auf Gesamtkonsens verzichtet und orientiert an einem integrativen Naturschutzprogramm punktuelle Lösungen in Teilbereichen mit jeweils geeigneten Partnern aushandelt.

Summary

International environmental policy and the German tradition of cooperation support an integrative policy in environmental issues. The intention is to base the policy on consensus, thus solving the issues by a joint cross-sectoral programme. The strategy of the Convention on Biodiversity follows to a large extent the concept of building a national consensus for an effective programme. In practice and, in contrast to these intentions, the effort to find consensus in policy formulation and implementation fails because of the resistance of the sectors. The example of the policy to regulate invasive species shows, that many sectors are involved and defend their specific interests successfully against the overall goal of an integrative nature conservation programme. A comprehensive integrative nature conservation programme does not achieve more than a symbolic result with marginal impact on the specific programmes of the sectors and their implementation. The strategy of a "step by step integration" is discussed as an alternative. This alternative is based on a comprehensive problem analysis but looks for dynamic and specific bilateral solutions with the sectors in the formulation and implementation. A weak sector like nature conservation has no other choice than to go the "incremental way" but, nevertheless, each step - whenever it becomes possible - can follow the comprehensive and integrative conservation goal.

Dr. Christiane Hubo ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Forstpolitik, Forstgeschichte und Naturschutz und Koordinatorin der Forschungsstelle Naturschutzpolitik an der Georg-August-Universität Göttingen (E-Mail: CHubo@uni-goettingen.de). Univ.-Prof. Dr. Max Krott ist Inhaber des Lehrstuhls für Forst- und Naturschutzpolitik am Institut für Forstpolitik, Forstgeschichte und Naturschutz der Georg-August-Universität Göttingen. (E-Mail: mkrott@gwdg.de).