

Klimakonferenz

Für einen fairen Interessenausgleich

Bei den Verhandlungen auf Bali muss die klimapolitische Blockade beendet werden

Der Klimawandel könnte schlimmere Folgen haben als gedacht. Deshalb muss die internationale Klimapolitik jetzt ihr Schnecken-tempo aufgeben. Die Europäische Union hat einen Vorschlag gemacht, der die neue Verhandlungsrunde in Gang bringen soll. ■ VON NICOLE WILKE, BUNDESUMWELTMINISTERIUM

Der Klimaschutz tritt in eine neue, entscheidende Phase. Startschuss ist die Klimakonferenz vom 3. bis 14. Dezember 2007 auf Bali. Dort beraten VertreterInnen von rund 180 Staaten, Umweltverbänden, Unternehmen und der Wissenschaft über den Kampf gegen den Klimawandel. Das Ergebnis bestimmt, wie es mit dem globalen Klimaschutz weitergehen wird.

Ziel der EU ist es, einen umfassenden Verhandlungsprozess, die „Bali Roadmap“, zu vereinbaren. In der Roadmap sollen die wesentlichen Verhandlungsinhalte beschrieben und ein Verhandlungszeitplan festgelegt werden. Bis 2009 sollen die Verhandlungen für ein neues und umfassendes, auf dem Kyoto-Protokoll aufbauendes Klimaschutzregime abgeschlossen sein, damit nach dem Ende der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls 2012 keine Lücke entsteht.

Klimapolitik ist Sicherheitspolitik

Handeln ist dringend geboten. Denn die Folgen des Klimawandels kommen heftiger und schneller als die Wissenschaft noch vor wenigen Jahren prognostiziert hat. Hieran lässt der dieses Jahr veröffentlichte Vierte Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimawandel (IPCC) keinen Zweifel mehr. In den kommenden zehn bis fünfzehn Jahren muss der Trend bei der Emissionsentwicklung umgekehrt werden, damit der Klimawandel gerade noch beherrschbar bleibt. Die hierfür notwendigen Technologien sind vorhanden, auch das zeigt der IPCC.

Klimaschutz ist nicht nur umweltpolitisch notwendig, er ist auch wirtschaftlich und sicherheitspolitisch geboten.

Der 2006 erschienene Stern-Report hat herausgearbeitet, dass ein ungebremster Klimawandel deutlich teurer werden wird als aktiven Klimaschutz zu betreiben. Der Klimawandel destabilisiert Staaten und macht sie möglicherweise unregierbar. Davor hat der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (WBGU) im Mai gewarnt. Die Brisanz des Klimathemas zeigt nicht zuletzt die Verleihung des diesjährigen Friedensnobelpreises an den IPCC sowie an den Klimaschützer und ehemaligen Vizepräsidenten der USA, Al Gore.

Maßnahmen, die dem Klimaschutz dienen, wie die Steigerung der Energieeffizienz und der Ausbau erneuerbarer Energien, reduzieren die Abhängigkeit von Energieimporten, steigern die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie, tragen zu mehr Beschäftigung bei, reduzieren Luftschadstoffe und befördern eine gesündere Umwelt. Ein weltweit anspruchsvolles Klimaregime hilft, bisherige und zukünftige Erfolge in der Armutsbekämpfung abzusichern.

Um den Klimawandel in beherrschbaren Grenzen zu halten, darf der globale Temperaturanstieg zwei Grad nicht übersteigen, warnen die Staats- und Regierungschefs der EU mit Blick auf die Erkenntnisse des IPCC. Dies bedeutet, dass die Emissionen bis 2050 gegenüber dem Niveau von 1990 mindestens halbiert werden müssen. Die Industrieländer als die Hauptverantwortlichen für den Klimawandel müssen ihre Emissionen sehr viel deutlicher als bisher reduzieren. Entwicklungsländer, insbesondere diejenigen, deren Emissionen in den kommenden Jahren stark anwachsen werden, müssen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit

zu einem künftigen Klimaschutzregime beitragen und ihr Emissionswachstum vom Wirtschaftswachstum entkoppeln. Die Klimaschutzmaßnahmen in den Industrie- wie in den Entwicklungsländern werden dazu führen, dass sich langfristig die Pro-Kopf-Emissionen auf dem Weg zu einem gemeinsamen Klimaschutzziel weltweit angleichen.

Alle befürchten Wettbewerbsnachteile

Entwicklungsländer sorgen sich, durch zu schnell eingeführte strikte Maßnahmen im Klimaschutz an ihrer wirtschaftlichen Entwicklung gehindert zu werden. Schwellenländer wie Mexiko, Südafrika und China erkennen zumindest an, dass sie einen Beitrag zum globalen Klimaschutz leisten müssen. Industriestaaten fürchten um die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen in den Sektoren, in denen Unternehmen aus Entwicklungsländern mit geringeren Klimaschutzverpflichtungen als direkte Konkurrenten auftreten. Ein neues Klimaschutzregime wird nur dann von allen Vertragsstaaten akzeptiert, wenn es von ihnen als fairer Interessenausgleich wahrgenommen wird und wenn es für alle Staaten attraktive Anreize beinhaltet, welche die Klimaschutz-Verpflichtungen ausgleichen.

Vorbehalte wirtschaftlicher Art haben die Verhandlungen in den vergangenen Jahren häufig blockiert. Bisher war kein Industrieland bereit, seine möglichen Minderungsanstrengungen zu quantifizieren. Jede Nation wartete auf den ersten Schritt der anderen. Die EU versucht mit konkreten Vorschlägen diese Blockade aufzulösen. Die europäischen Staats- und Regierungschefs haben im März 2007

unter deutscher EU-Präsidentschaft acht Elemente eines künftigen Klimaschutzregimes beschlossen:

- ▶ Ein gemeinsames Oberziel für die Verhandlungen über die künftigen Klimaschutzanstrengungen. Für die EU ist dieses Oberziel, den globalen Temperaturanstieg auf maximal zwei Grad Celsius zu begrenzen.
- ▶ Weitergehende absolute Emissionsminderungen der Industrieländer. Diese sollen ihre Emissionen um 30 Prozent bis 2020 gegenüber 1990 reduzieren. Die EU selbst hat sich bereit erklärt, ihre Emissionen um 30 Prozent zu reduzieren, wenn andere Industriestaaten sich zu vergleichbaren Anstrengungen verpflichten und die Entwicklungsländer sich angemessen beteiligen. Unabhängig von einem künftigen Übereinkommen wird die EU ihre Emissionen um mindestens 20 Prozent reduzieren.
- ▶ Ein größerer Beitrag der Schwellenländer. Diese müssen ihr Wirtschafts- und Emissionswachstum noch weiter voneinander entkoppeln. Industrieländer sollen Anreize setzen, damit Entwicklungsländer hier vermehrte Anstrengungen unternehmen können.
- ▶ Ein globaler Kohlenstoffmarkt. Er setzt Anreize für Investitionen in klimafreundliche Technologien und erschließt zusätzliche Finanzquellen.
- ▶ Anpassung. Auch bei einer Begrenzung der globalen Erwärmung auf nicht mehr als zwei Grad wird es zu erheblichen Klimaänderungen kommen. Besonders die verwundbaren Staaten in der sich entwickelnden Welt sollen in einem künftigen Klimaregime stärker bei der Anpassung an den Klimawandel unterstützt werden.
- ▶ Unterstützung von Entwicklung, Transfer und Verbreitung klimafreundlicher Technologien.
- ▶ Einbeziehung von Entwaldung als wesentliche Emissionsquelle, insbesondere in Entwicklungsländern.

▶ Das künftige Klimaregime muss die rasch wachsenden Emissionen des Flug- und Schiffsverkehrs berücksichtigen. Der Schritt der EU, öffentlich ein anspruchsvolles, unabhängiges Ziel und ein Verhandlungsziel festzulegen, ist ein zentrales Signal, um die bestehenden Blockaden in den Verhandlungen zu überwinden. Diese Reduktionsziele und die Fortsetzung des Emissionshandels machen zugleich deutlich, dass Europa auch zukünftig in Klimaschutzprojekte in Entwicklungsländern investieren will.

Nicole Wilke ist Referatsleiterin für internationalen Klimaschutz im Bundesumweltministerium. Sie ist die deutsche Unterhändlerin für UN-Klimaschutzverhandlungen.
Kontakt:
E-Mail: nicole.wilke@bmu.bund.de,
www.bmu.de/klimaschutz



Die Zeit ist reif!

Klimawandel geht uns alle an! Überschwemmungen, Dürreperioden und Krankheiten gefährden Millionen von Menschen, vor allem in den Entwicklungsländern. Wir müssen Druck machen, damit die Politik jetzt konsequent handelt.

Wenn auch Sie es satt haben,

- » dass der Klimawandel die Armen noch ärmer macht,
- » dass die Politiker von Klimaschutz reden, aber nur halbherzig handeln,
- » dass in Deutschland über 25 neue Kohlekraftwerke geplant werden,
- » dass die Regierung vor den Automobil- und Energiekonzernen einknickt, dann

Demonstrieren Sie mit uns für einen Aufbruch in der Klimapolitik!

Hunderttausende Menschen gehen am 8. Dezember weltweit auf die Straße. In Deutschland setzen wir das Startsignal für eine neue Klimaschutzbewegung.

Machen Sie mit!

Wann: Samstag, 8. Dezember 2007

**Wo: » Berlin, Brandenburger Tor
 » Braunkohlekraftwerk Neurath (bei Düsseldorf)
 » und weitere Städte**

Infos: www.die-klima-allianz.de



Aktionstag
8. Dez. 2007
» KLIMA
SCHUTZ
JETZT! «
die-klima-allianz.de

Internationale Klimapolitik

Globales Nullsummenspiel

Der unzeitgemäße Kampf zwischen den USA und der EU lenkt nur ab von den wirklich anstehenden Fragen

Seit mehr als zwei Jahrzehnten scheitern die Bemühungen um einen ambitionierten globalen Klimaschutz. Anstatt gemeinsame Interessen zu verfolgen, verschanzen sich Industrienationen und aufstrebende Entwicklungsländer hinter Forderungen an die Gegenseite. Das schließt kleine Erfolge nicht aus. ■ VON HERMANN E. OTT, WUPPERTAL INSTITUT

Die Geschichte der internationalen Klimapolitik ist recht überschaubar, denn sie ist noch keine 20 Jahre alt. Es war im Jahr 1990, als sich das erste Mal Delegationen trafen, um eine völkerrechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Klimawandels zu schaffen.⁽¹⁾ Die Verhandlungen gipfelten in der Annahme der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen im Mai 1992 in New York. Mit großer Geste unterschrieben 150 Staats- und Regierungschefs den Vertrag im Juni 1992 auf dem Weltgipfel in Rio de Janeiro.

Nun war diese Konvention noch kein wirklich großer Wurf. Da sich die Staaten nicht auf konkrete und vor allem verbindliche Maßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels einigen konnten, wählten sie die unverbindlichere Form einer Rahmenkonvention, die sich auf die Kooperation in der Forschung und die Aussicht auf zukünftige stärkere Zusammenarbeit beschränkte. Dieses Vorgehen entsprach der Erkenntnis der späten 1980er- und der 1990er-Jahre, dass internationale Umweltprobleme am besten in einem stufenweisen Prozess zu lösen seien: von der Verabschiedung unverbindlicher Aktionspläne über den Abschluss eines völkerrechtlichen Rahmenvertrages bis zur Erarbeitung eines Protokolls mit verbindlichen Zielen.

Einigung trotz Ablehnung

Sobald die Klimarahmenkonvention im März 1994 in Kraft getreten war, begannen folgerichtig auch schon die Verhandlungen über ein Minderungsprotokoll. Auf der ein Jahr später stattfindenden Ersten Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties, COP 1) in Berlin wurde unter dem

Vorsitz der damaligen Umweltministerin Angela Merkel ein Mandat für diese Verhandlungen verabschiedet. Der Zeitplan bis zur Verabschiedung eines Protokolls war im Berliner Mandat bewusst knapp gehalten worden und ein Verhandlungsmarathon von neun Runden führte im Herbst 1997 tatsächlich zur Annahme des Kyoto-Protokolls.⁽²⁾

Die Einschätzung dieses Protokolls ist notwendigerweise ambivalent.⁽³⁾ Einerseits kann es mit Fug und Recht als Meilenstein in der Geschichte der Umweltaußenpolitik gelten, weil es das erste Mal verbindliche Obergrenzen für den Ausstoß klimaschädlicher Gase vorschrieb. Andererseits blieb es weit hinter den Erfordernissen für die wirksame Bekämpfung des Klimawandels zurück, vor allem weil die angestrebten Minderungsziele viel zu niedrig ausfielen.

Da die für die Umsetzung der Verpflichtungen wesentlichen Instrumente wie der Emissionshandel nur rudimentär im Vertragstext selbst verankert worden waren, mussten die Delegationen in den Jahren ab 1998 unter der Leitung des ersten grünen Umweltministers in Deutschland, Jürgen Trittin, weiterverhandeln.

Wegen der Blockadehaltung der USA wurden die Verhandlungen Ende 2000 auf der Klimakonferenz in Den Haag ergebnislos abgebrochen. Ab März 2001 schien die Klimadiplomatie dann endgültig vor dem Aus zu stehen, denn der neue US-Präsident George W. Bush erklärte seine Opposition zum Kyoto-Protokoll. Dies wog schwer, da die Teilnahme der USA als politisch, militärisch und wirtschaftlich führender Nation der Welt praktisch unverzichtbar für jede globale Aufgabe ist. Zudem emittieren die USA mit rund vier Prozent der Weltbevölkerung 25 Prozent

der weltweiten Treibhausgase. Jede Regelung ohne sie ist deshalb notwendigerweise in ihrer Effektivität begrenzt.

Andererseits war die demonstrative Ablehnung durch die US-Regierung auch der Anlass für einen ebenso demonstrativen Zusammenschluss der übrigen Staaten – ja, vielleicht wäre die Einigung ohne Bushs Ablehnung überhaupt nicht zustande gekommen. Die EU und praktisch alle Entwicklungsländer bereinigten ihre Differenzen, einigten sich Mitte 2001 in Bonn auf die großen Linien und verabschiedeten Ende 2001 das Übereinkommen von Marrakesch, welches das Kyoto-Protokoll ergänzte. Ausgearbeitet wurden darin vor allem die flexiblen Mechanismen, also die marktwirtschaftlichen Instrumente des Emissionshandels wie die gemeinsame Umsetzung von energiesparenden Projekten in Industrie- und Transformationsländern (Joint Implementation) oder Entwicklungs- und Schwellenländern (Clean Development Mechanism) – was den Industriestaaten die Ratifizierung erheblich erleichterte.

Dennoch dauerte es bis Ende 2004, also noch einmal über drei Jahre, bis 55 Industriestaaten, die zusammen 55 Prozent der Industriestaaten-Emissionen ausstießen, das Protokoll ratifizierten. Das lag vor allem an der Verzögerungsstrategie Russlands, dessen Ratifizierung für das Inkrafttreten aus formalen Gründen erforderlich war. Erst nachdem die EU ihren Widerstand gegen Russlands Beitritt zur Welthandelsorganisation WTO aufgegeben hatte, ratifizierte das größte Land der Erde das Kyoto-Protokoll. Drei Monate nach der Hinterlegung der russischen Ratifikationsurkunde bei der UN trat es am 16. Februar 2005 in Kraft.

Abstruse Verhandlungslogik

Sogleich nach dem Inkrafttreten des Protokolls begannen die Verhandlungen über dessen Überarbeitung. Hintergrund war die Tatsache, dass die Verpflichtungen der Industrieländer auf die fünf Jahre zwischen 2008 und 2012 begrenzt waren. Ein Zusatz „und für die Zeit danach“ war nicht verankert worden. Deshalb fingen die Verhandlungen für die Zeit nach 2012 bei der ersten Vertragsstaatenkonferenz zum Kyoto-Protokoll 2005 (Conference of the Parties, COP11/Meeting of the Parties, MOP 1) praktisch wieder bei null an.⁽⁴⁾ Wer die Dringlichkeit des Klimaproblems kennt und nur auf das Ergebnis schaut, wird wiederum enttäuscht sein. Denn die Sitzung brachte weder ein Mandat, die Verpflichtungen für Industriestaaten zu vertiefen, noch eines, wichtige Schwellenländer in die Gruppe der verpflichteten Staaten aufzunehmen. Außerdem fehlte ein konkreter Abschlusstermin.

Allerdings relativiert sich dieser schlechte Eindruck etwas, wenn man sich die Verhandlungsdynamik und die enormen Widerstände gegen ein schnelles Vorgehen vergegenwärtigt. Dies betrifft nicht nur die USA, die auch in der Schlussphase der Präsidentschaft von Bush ihre Haltung zum Kyoto-Protokoll nicht geändert haben. Dies betrifft auch nicht nur Japan, das nach einer kurzen klimapolitischen Hochphase Ende der 1990er-Jahre in eine Politikstarre verfiel, die eine effektive Klimapolitik nach innen und außen unmöglich macht. Nein, der größte Hemmschuh für eine schnelle Einigung über einen Ausbau des Klimaregimes besteht in der abstrusen Verhandlungslogik, derzufolge sich wie in einem Grabenkrieg progressive Industriestaaten und progressive Entwicklungsländer unversöhnlich gegenüberstehen. Anstatt die gemeinsamen Interessen zu betonen, verstehen beide die Verhandlungen als Nullsummenspiel, bei dem eine Seite verliert, was die andere Seite bekommt. Wenn die Klimaverhandlungen erfolgreich sein sollen, müssen Industrie- und Entwicklungsländer diese Spaltung überwinden.

Eine Momentaufnahme der Klimaverhandlungen in der Mitte des Jahres 2007

zeigt folgendes Bild, in dem genau diese Grabenkämpfe deutlich werden: Die Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls haben in Montreal eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe zu Artikel 3.9 des Kyoto-Protokolls eingerichtet.⁽⁵⁾ Diese soll nur über die Reduktionsverpflichtungen der Industriestaaten beraten, die bisher nicht erfassten Entwicklungsländer einzubeziehen ist ausdrücklich nicht Teil des Auftrags. Eine bestimmte Ziel- oder Zeitvorgabe konnte ebenfalls nicht vereinbart werden. Dies hat sich auch nach der zweiten Konferenz der Vertragsparteien in Nairobi Ende 2006 nicht geändert.⁽⁶⁾ So scheiterte die Festlegung eines konkreten Verhandlungsfahrplans an den Industriestaaten, weil diese keinen Klimaschutz leisten wollten, bevor nicht die Entwicklungsländer ihrerseits einem Fahrplan für eigene Verpflichtungen zustimmten. So wird das Jahr 2007 der Diskussion von Minderungspotenzialen gewidmet sein und Ende des Jahres bei der dritten Konferenz der Vertragsstaaten auf Bali in Indonesien hoffentlich ein Fahrplan für die Verhandlungen zustande kommen.

Verheißungsvoller Neubeginn?

Die Industriestaaten starteten den Versuch, einen Fahrplan für die Überprüfung des Kyoto-Protokolls nach Artikel 9 des Vertrages durchzusetzen. Dann müssten nicht nur die Angemessenheit der Industriestaatenpflichten, sondern die Wirksamkeit des Protokolls als Ganzes diskutiert werden, also auch, ob die Entwicklungs- oder Schwellenländer stärker mit einbezogen werden müssen. Dem stellten sich die Entwicklungsländer mit dem Ziel entgegen, Zeit zu gewinnen und zunächst abzuwarten, wie anspruchsvoll die Industriestaaten ihre nächsten Verpflichtungen Post-2012 gestalten würden. Am Ende gab es für die Überprüfung zwar eine Einigung auf einen Zeitplan, jedoch mit der Bedingung, dass die Ergebnisse dieser Überprüfung nicht die Grundlage für neue Verpflichtungen sein könnten – dafür müsste erst die Aufnahme formaler Verhandlungen erfolgen. Zu guter Letzt gab es im Rahmen der Konvention einen Dialogprozess, der jedoch

ganz ausdrücklich keine Verhandlungen beinhalten dürfte. Hier war ursprünglich gedacht, vor allem die USA und Australien einzubinden, die ja das Kyoto-Protokoll nicht ratifiziert hatten und infolgedessen durch die Post-2012-Verhandlungen im Rahmen des Protokolls nicht eingebunden waren. Dieser Konventionsprozess war nach Montreal recht verheißungsvoll gestartet, hatte jedoch schon nach einem Jahr an Dampf verloren.

Eine zweite Schiene der Verhandlungen für eine Fortsetzung der Klimapolitik nach 2012 legte die Gruppe der acht größten Industriestaaten (G8). Auf Betreiben der britischen Präsidentschaft verabredeten die TeilnehmerInnen des G8-Gipfeltreffens 2005 im schottischen Gleneagles, eine gemeinsame Lösung für die festgefahrenen internationalen Verhandlungen zu finden. Durch die nachfolgenden G8-Präsidentschaften wurde der Gleneagles-Prozess sodann mit dem Bestreben vorangetrieben, 2008 unter japanischer Präsidentschaft ein Übereinkommen zu erreichen. Ziel des Gleneagles-Prozesses als auch der G8-Initiativen ist es, neben den acht etablierten G8-Staaten auch die größten und wichtigsten Schwellenländer (Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika) in einen Klima-Fahrplan mit einzubeziehen.

Die Ergebnisse des G8-Gipfels von Heiligendamm im Juni 2007 könnten die Chancen für eine erfolgreiche Klimakonferenz im Dezember 2007 (COP 13/MOP 3) und ein Verhandlungsmandat für die Zeit nach 2012 gesteigert haben. In einem extrem spannenden Showdown war es Kanzlerin Merkel gelungen, den widerstrebenden USA – sowie Russland und Japan – einige Formulierungen abzurufen, die zuvor noch undenkbar gewesen wären: Erstens bezeichnet die Abschlusserklärung des G8-Gipfels die Vereinten Nationen als das angemessene Forum für die Klimaverhandlungen. Zweitens wird das Jahr 2009 als Enddatum für die Verhandlungen benannt. Diese Festlegungen kann den blockierenden Staaten in den nächsten zwei Jahren entgegengehalten werden, wodurch sich eventuell genügend öffentlicher Druck erzeugen lässt, um die Verhandlungen erfolgreich zu beenden. ►

politische ökologie

Die Zeitschrift für Querdenker und Vordenkerinnen

Klimawandel

Gerechtigkeit im Treibhaus



Der Wandel des Klimas trifft vor allem die Menschen, die am wenigsten dazu beigetragen haben: in Bangladesch, in der Sahel-Zone oder in den ländlichen Regionen Zentralchinas.

Die *politische ökologie* 106/107 beschreibt wer Täter, Opfer und Profiteure im Treibhaus Erde sind. Und sie zeigt, dass konsequenter Klimaschutz ein Sprungbrett für mehr Gerechtigkeit in der Welt sein kann.

_Wie ist der Boom der Bioenergien zu bewerten?

_Was taugt der Emissionshandel?

_Wie lässt sich Klimaschutz gerecht gestalten?

Mit Beiträgen von S. Rahmstorf, H. J. Schellhuber, J. Trittin, G. Alber, H. Ott, K. Töpfer, E. Altvater, R. Fücks u. v. m.



Stillen Sie Ihre Neugier!

_Fordern Sie Heft 106/107 an!
 _19,90 EUR (inkl. Versand)/31,80 CHF
 _ISBN 978-3-86581-074-8
 _oekom verlag
 _Fax +49/(0)81 91/970 00-103
 _www.oekom.de

neugier@oekom.de

Erbitterter Stellungskrieg

Der unzeitgemäße Kampf zwischen den USA und der EU lenkt nur ab von den wirklich anstehenden Fragen. Denn die eigentlichen Gräben verlaufen nicht zwischen den USA und Europa, sondern zwischen Industrie- und den sich rasch industrialisierenden Entwicklungsländern. Wie in einem altertümlichen Stellungskrieg haben sich die am Klimaschutz interessierten EU-Staaten und die ebenfalls grundsätzlich daran interessierten Schwellenländer in ihre Schützengräben zurückgezogen. Es mutet skurril an, wie sich beide Seiten trotz einer großen Schnittmenge gleich gelagerter Interessen erbittert bekriegen.

Drei Maßnahmen zur Vertrauensbildung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sind Voraussetzung für eine konstruktive Atmosphäre und eine erfolgreiche Verhandlung durch die deutsche Bundesregierung und die EU:

- ▶ die Bereitschaft zu eigenen, starken Emissionsminderungen. Die von der EU eingegangene Selbstverpflichtung von 20 Prozent Emissionsminderung bis zum Jahr 2020 ist ein erster guter Schritt. Sie sollte auf 30 Prozent erweitert werden, Deutschland muss mindestens 40 Prozent anbieten.
- ▶ die Bereitschaft zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen in Schwellenländern. Das Überspringen des fossilen Zeitalters ist nicht ohne Aufpreis zu haben. Die Differenz wird von dem Ökonomen Nicholas Stern mit rund 20 bis 30 Milliarden Euro jährlich angegeben. Diese Mittel müssen die Industriestaaten auf verlässlicher Basis bereitstellen. Die EU sollte weit über bisherige Finanzierungszusagen hinausgehen und einen entsprechenden Fonds vorschlagen.
- ▶ die Bereitschaft zur Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen in ärmeren Staaten. Der Klimawandel wird Millionen Menschen heimatlos machen und die Lebensmittelversorgung einschränken. Einige Staaten werden komplett verschwinden. Die Weltbank rechnet mit Kosten zwischen zehn und 40 Milliarden US-Dollar jährlich. Die

etablierten industriellen Staaten werden nicht darum herumkommen, auch hier ihren Willen zur Hilfe zu zeigen – was übrigens auch die Humanität gebietet. Am wichtigsten ist eine faire und großzügige Haltung der Industriestaaten. Gekoppelt mit intelligenter Unterstützung beim Technologietransfer lassen sich auch China und Indien ins Boot holen. Auf die USA zu warten wäre zu riskant – auch 2009 wird ein wesentlich konstruktiverer Präsident dem Kyoto-Protokoll nicht beitreten können. Der größte Verschmutzer wird über andere Mechanismen einzubeziehen sein, beispielsweise über ein starkes nationales US-Klimaprogramm gekoppelt mit einer völkerrechtlich verbindlichen Zusage, dieses Programm, auch umzusetzen. In der Zwischenzeit muss verhandelt werden, die Zeit drängt.

Dieser Artikel erschien – neben vielen weiteren Beiträgen zum Thema – zuerst in *politische ökologie* 106/107 (siehe Kasten).

Anmerkungen

- (1) Eine Übersicht über die Geschichte der internationalen Klimapolitik bis zum Ende des letzten Jahrhunderts bieten Oberthür, S.; Ott, H. E. (2000): Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert. Opladen.
- (2) Yamin, F.; Depledge, J. (2004): International Climate Change Regime: A Guide Rules, Institutions and Procedures. Cambridge.
- (3) Ott, H. E. (1998): The Kyoto Protocol. Unfinished Business. In: *Environment*, Vol. 40,6, S. 16-20, 41-45.
- (4) Brouns, B. et al. (2006): The Montreal Climate Summit: Starting the Kyoto Business Preparing for post-2012. The Kyoto Protocol's First Meeting of the Parties (MOP 1) and COP 11 of UNFCCC. In: *JEEPL* 2/2006, S. 90-100.
- (5) Vgl. Ehrmann, M. (2006): Das internationale Klimaschutzregime nach Montreal: In: *Zeitschrift für europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EuUP)* 1/2006, S. 37-44.
- (6) Vgl. Ott, H. E. et al. (2007): The Nairobi Climate Change Summit (COP 12 – MOP 2): Taking a Deep Breath before Negotiating Post-2012 Targets? In: *Journal for European Environmental Planning Law (JEEPL)* 2/2007, S. 139-148.

Hermann E. Ott ist Jurist und Politikwissenschaftler. Er leitet das Berliner Büro des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie.

Kontakt:
 Tel. +49 (0)30 /
 2809-5489, Fax -4895
 E-Mail: hermann.ott@
 wupperinst.org
 www.wupperinst.org



Internationale Klimapolitik

Ein gerechtes Klimaschutzregime?

Die aufgeregte Klimadebatte in den reichen Ländern ist blind für die ökonomischen Gegensätze

Der Klimawandel ist der radikalste Ausdruck globaler Ungerechtigkeit. Diesen Satz würden viele westliche Nichtregierungsorganisationen unterschreiben. Trotzdem ist er von der Wahrheit ziemlich weit entfernt. Für die chancen- und rechtlose Mehrheit ist die Klimakatastrophe nur ein zusätzliches Problem. ■ VON SIVAN KARTHA, STOCKHOLM INSTITUTE

Um das Bild eines gerechten internationalen Klimaschutzregimes zeichnen zu können, müssen wir einen Blick auf den Kontext werfen, in dem sich die derzeitige Klimakrise abspielt. Eine zentrale Botschaft von Nichtregierungsorganisationen lautet: „Der Klimawandel ist der radikalste Ausdruck globaler Ungerechtigkeit.“ Ist das richtig? Möglicherweise kommt dieser Satz der Wahrheit nicht einmal nahe. Der radikalste Ausdruck globaler Ungerechtigkeit ist die weltweite Armutskrise. Ich meine nicht nur die Armut, wie sie ökonomische Indikatoren widerspiegeln – ein niedriges nationales Pro-Kopf-Einkommen oder eine große Anzahl von Menschen, die von weniger als einem US-Dollar pro Tag leben müssen. Ich meine vor allem Armut, die sich in vermeidbaren Epidemien wie Malaria zeigt, in absurd hoher Kindersterblichkeit durch Krankheiten wie Diarrhoe, in Unterernährung in einer Welt des Überflusses oder in politischer Entrechtung ohne Hoffnung auf Einfluss auf die Bedingungen der eigenen Armut und Unterdrückung. Dies ist die überwältigende Ungerechtigkeit, zu der jene des Klimawandels noch hinzukommt, und die durch das Klimaproblem weiter verschärft wird.

Dass das Klimaproblem die Armutskrise überragt, glauben nur Reiche

In gewisser Hinsicht ist die Frage „Was ist ein gerechtes internationales Klimaschutzregime?“ also unsinnig. Was bedeutet es schon, über ein gerechtes Klimaschutzregime in einer Welt zu sprechen, die durch eine ungerechte politische und wirtschaftliche Ordnung bestimmt wird? Ich kritisiere nicht den Versuch, diese Frage

zu beantworten. Jedoch müssen wir einsehen, dass ein gerechtes Programm zum globalen Klimaschutz nur ein – wenn auch sehr wichtiger – Aspekt des Kampfes gegen die weit größere Ungerechtigkeit globaler Armut ist. Auch wenn die Dringlichkeit des Klimaproblems immer stärker in unser Bewusstsein rückt, dürfen wir uns auf keinen Fall der Illusion hingeben, dass dieses Problem dringlicher sei als die weltweite Armutskrise. In diesem Rahmen beantworten ich die oben gestellte Frage folgendermaßen: Ein gerechtes internationales Klimaschutzregime muss das Recht der Armen auf eine menschenwürdige und nachhaltige Entwicklung respektieren.

Anpassungskosten nach dem Verursacherprinzip verteilen

Aus dem Recht auf eine menschenwürdige und nachhaltige Entwicklung ergeben sich zwei Notwendigkeiten. Die erste besteht darin, dass Anpassungen an den Klimawandel geleistet werden müssen. Die Erde hat sich schon jetzt durch unser Einwirken um 0,8 Grad Celsius erwärmt. Einen weiteren Anstieg um 0,5 Grad Celsius wird es allein durch die bis heute in der Atmosphäre freigesetzten Treibhausgase geben. Damit haben die Unterzeichner der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) ihre ausdrückliche Verpflichtung, „eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems“ zu verhindern, bereits jetzt gebrochen. Die Anpassung an die Folgen der globalen Erwärmung erfordert einen erheblichen finanziellen Aufwand, laut jüngsten Schätzungen günstigstenfalls mehrere zehn Milliarden Dollar. Eine gerechte Verteilung dieser Kosten kann nur auf dem Verursacherprinzip beruhen und

muss den kumulativen Anteil, den jede einzelne Nation an den Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre hat, berücksichtigen.

Emissionshandel und andere obskure Szenarien

Doch Geld allein wird nicht ausreichen, um die Anpassung zu ermöglichen. Was wir darüber hinaus brauchen, sind Mechanismen und Institutionen, die sicherstellen, dass mit den finanziellen Mitteln tatsächlich die Anfälligkeit von Gemeinschaften gegenüber den Folgen des Klimawandels reduziert wird. Es gibt genügend Erfahrung mit gemeinschaftlichen, partizipatorischen Initiativen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit, die als Modelle für eine effektive Anpassung dienen können. Demgegenüber machen zahlreiche unrealistische Ideen die Runde, die in obskuren Szenarien die Anpassung zum Beispiel in Zusammenhang mit dem Emissionshandel bringen und „Anpassungsgutscheine“ gegen Emissionskredite tauschen wollen.

Wir müssen des Weiteren darauf achten, Anpassung nicht zu eng zu definieren. Der Begriff wird mitunter mit einer Anpassung der Infrastruktur gleichgesetzt, also mit beträchtlichen Investitionen in Maßnahmen wie den Ausbau von Deichen gegen den steigenden Meeresspiegel. Vielleicht sind solche Initiativen eine Hilfe. Ohne Zweifel kann aber die Widerstandsfähigkeit von Gemeinschaften am effektivsten durch Investitionen in breit angelegte Maßnahmen erhöht werden, die die allgemeine Handlungsfähigkeit gegenüber den zahlreichen, durch den Klimawandel verschärften Belastungen verbessern. Hilfsprogramme wie Lese- und Schreib-

kurse für Frauen, grundlegende Gesundheitsversorgung, politische Mitbestimmung, Landreformen oder Mikrokredite können erwiesenermaßen die Belastbarkeit armer Gemeinschaften erhöhen und ihre Möglichkeiten der Existenzsicherung substantiell verbessern. Tatsächlich erweisen sich diejenigen Strategien, die am engsten mit der Sicherung einer menschenwürdigen und nachhaltigen Entwicklung verknüpft sind, auch als am effektivsten bei der Ausbildung der Anpassungsfähigkeit.

Den Klimawandel vor allem in den entwickelten Ländern bekämpfen

Die zweite Notwendigkeit zum Schutz des Rechts der Armen auf eine menschenwürdige Entwicklung ist die Bekämpfung des Klimawandels. Noch besteht die Möglichkeit, die schlimmsten Auswirkungen der Erderwärmung durch eine globale Minderung von CO₂-Emissionen zu verhindern. Es ist noch viel zu retten, wenn wir es schaffen, den Anstieg der Treibhausgasemissionen innerhalb eines Jahrzehnts umzukehren und die schnelle Reduktion dieser Emissionen sozialverträglich und damit nachhaltig zu gestalten. Dies ist zweifellos eine anspruchsvolle und scheinbar unlösbare Aufgabe. Notwendig wäre ein radikales Programm höchster Dringlichkeit zur Reduzierung der CO₂-Emissionen. Ein solches würde die Aufwendung von mehreren Milliarden Dollar pro Jahr, möglicherweise gar von mindestens einem Prozent des weltweiten Bruttosozialprodukts erfordern. Jeder weniger ambitionierte Ansatz hätte jedoch katastrophale Konsequenzen. Ein solches Versäumnis wäre eine Menschenrechtsverletzung internationalen und generationenübergreifenden Ausmaßes. Es würde zweifellos das Recht der Armen auf eine menschenwürdige Entwicklung massiv untergraben.

Viele Maßnahmen dieses Sofortprogramms müssen sich auf die entwickelten Länder konzentrieren. Energieverbrauch und Treibhausgasemissionen pro Kopf liegen hier weit über den Werten des Südens, zudem sind die Möglichkeiten für Maßnahmen zur Verminderung des Klimawandels in den Industrieländern immens.

Jedoch muss sich auch der arme Teil der Welt an der Verminderung des Kohlendioxidausstoßes beteiligen. Tatsächlich bliebe die Bedrohung einer Klimakrise für die Entwicklungsländer bestehen, selbst wenn die reichen Staaten ihre Emissionen wie durch ein Wunder von einem Tag auf den anderen einstellten. Denn der Ausstoß von Treibhausgasen im Süden nimmt stark zu. Es werden mehr und mehr fossile Brennstoffe genutzt, während gleichzeitig immer mehr Land gerodet wird, um dem steigenden Energieverbrauch in Nord und Süd gerecht zu werden. Auch ohne das Kohlendioxid der entwickelten Länder reichen die Emissionen des Südens aus, die weltweite Treibhausgas-Konzentration auf einen Wert weit über 450 ppm (parts per million) zu erhöhen und den globalen Temperaturanstieg in Bereiche jenseits von zwei Grad Celsius zu treiben.

Belastung entsprechend den Verantwortlichkeiten und Fähigkeiten

Allerdings wäre es ungerecht, dem Süden die Kosten des dringend notwendigen Sofortprogramms zur Minderung der CO₂-Emissionen aufzubürden. Der Reichtum des Nordens gründet auf ein Wachstum, das keinen Gedanken an Kohlendioxidemissionen verschwendet hat. Die wirtschaftliche Expansion wurde mit billigen fossilen Brennstoffen und neu gerodetem Land vorangetrieben. Frei von Schuldbewusstsein belastete der Norden lange Zeit den globalen Kohlendioxidhaushalt. Während uns der Verlust der Unschuld inzwischen zur Einsicht gezwungen hat, kämpft der Süden immer noch darum, seinen grundlegenden Entwicklungsbedürfnissen nachzukommen. Eine ungerechte Abwälzung der Belastung auf diesen benachteiligten Teil der Welt würde die Fähigkeit der Armen zur Befriedigung ihrer elementaren Bedürfnisse und damit ihr Recht auf eine menschenwürdige Entwicklung gefährden.

Wie aber wäre die finanzielle Belastung gerecht zu verteilen? In Übereinstimmung mit den Prinzipien der Klimarahmenkonvention müssten dies die Unterzeichnerstaaten „auf der Grundlage der Gerechtig-

keit und entsprechend ihren gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihren jeweiligen Fähigkeiten“ tun. Der Inhalt dieser Formulierung bildet nicht nur die Basis eines gesetzlich verbindlichen internationalen Vertragswerkes, er ist auch praktisch und ethisch sinnvoll. Als hauptverantwortlich für den Klimawandel müssen jene Nationen gelten, die historisch betrachtet am meisten zum Ausstoß von Treibhausgasen beigetragen haben. Sie sollten einen größeren Anteil der Kosten der globalen Minderung der CO₂-Emissionen tragen. Zudem besitzen die leistungsfähigeren Staaten größere finanzielle und technologische Ressourcen. Deshalb sollten sie entsprechend stärker belastet werden.

Tatsächliche Zahlen statt „Zombie-Kategorien“

Die bestehende Klassifikation der Klimarahmenkonvention in Annex I- und Nicht-Annex I-Länder – wobei sich erstere zu einer Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen verpflichtet haben und letztere nicht – ist dabei nur begrenzt hilfreich. Sie verschleiert das Ausmaß der Verantwortung sowie die Leistungsfähigkeit einzelner Länder. Ein gerechtes internationales Klimaschutzregime müsste empirische Erkenntnisse zur Grundlage nehmen. Es würde berücksichtigen, dass ein US-Bürger im Durchschnitt viermal so reich ist wie ein Einwohner Rumäniens und dass er etwa viermal so viel Treibhausgasemissionen wie dieser verursacht. In der UNFCCC-Klassifikation fallen aber beide unter Annex I. Der Durchschnittseinwohner Singapurs ist fünfzehnmal so reich wie der durchschnittliche Bangladeshi und er ist für eine fünfzehnmal größere Menge an Treibhausgasen verantwortlich. Dennoch findet sich keiner von beiden in Annex I. Ein gerechtes Klimaschutzregime muss sich konsequent am Reichtum und an den Emissionen aller Länder orientieren, nicht nur an ihrer Zugehörigkeit zu den UNFCCC-Klassen, die der Soziologe Wolfgang Sachs zu Recht „Zombie-Kategorien“ genannt hat. Anderenfalls bleibt die Vereinbarung zur globalen Verteilung der Belastungen

des Klimawandels ein übereilter und erpresserischer Kuhhandel, begründet auf politischer Macht anstatt auf Transparenz und Prinzipientreue.

Nicht nach Nationen, sondern nach Individuen differenzieren

Doch die Ungleichheiten zwischen den Ländern sind nur ein Teil des Problems. Ebenso schwerwiegend sind die Ungleichheiten innerhalb der Nationen. In gewissem Sinne führen auch die eben verglichenen Zahlen in die Irre. Genauso wie das Recht auf eine menschenwürdige Entwicklung Individuen und nicht Nationen gehört, sind es Einzelpersonen, die aufgrund ihres hohen Energieverbrauchs eine größere Verantwortung für den Klimawandel tragen. Sie sind es auch, die aufgrund ihres Wohlstands die Möglichkeit haben, den Klimawandel aufzuhalten. Ein internationales Abkommen zur gerechten Verteilung der Belastungen durch den Klimawandel müsste auf Grundlage einer empirischen Bewertung der Möglichkeiten und Verantwortlichkeiten innerhalb eines jeden Landes erarbeitet werden. Die dabei angelegten Maßstäbe sollten die Armen in weltweit konsistenter Weise von Verpflichtungen freihalten. Dann würden die „Wohlhabenden“ – im Norden wie im Süden – gemeinsam die Kosten dafür tragen, das globale Klimasystem im Gleichgewicht zu halten. Sie müssten zum einen die Emissionen, die mit ihrem eigenen Energieverbrauch verbunden sind, reduzieren, und zum anderen für eine nachhaltige und emissionsarme Entwicklung der ärmeren Teile der Weltbevölkerung sorgen. Sie würden also die globale Verantwortung für einen ausgeglichenen CO₂-Haushalt tragen.

Aber ist all dies notwendig? Wie steht es mit dem einfachen Vorschlag, die zulässigen Emissionen auf Pro-Kopf-Basis zu verteilen? Dies klingt zwar nach der gerechtesten Grundlage für ein internationales Klimaregime. Doch der Schein trügt. Eine gleichmäßige Pro-Kopf-Verteilung ist gerechter als die Ausnahmeregelungen, auf denen das Kyoto-Protokoll beruht. Doch eine solche Lösung ist nicht gerecht

genug: Die gesamte Menschheit – Arm und Reich zusammen – treiben in einem Rettungsboot mit einem begrenzten Vorrat an Nahrungsmitteln. Kann die Minderheit der Satten allen Ernstes denselben Anspruch auf die beschränkten Reserven erheben wie die Mitglieder der unterernährten Mehrheit? Nicht nach vernünftigen Maßstäben. Um die Versorgung der Hungernden zu ermöglichen, müssen die Satten mit weniger auskommen. Sie können von ihren Fettreserven leben, bis Land in Sicht ist. Genauso können die Reichen der Welt die Last des Übergangs in eine kohlendioxidarme Welt tragen, während die Armen den Blick auf die Überwindung ihrer Armut richten.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass ein gerechtes internationales Klimaregime das Recht der Armen auf eine menschenwürdige und nachhaltige Entwicklung respektieren muss. Es bedarf einer weitreichenden Strategie zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels sowie eines außerordentlich ehrgeizigen Planes, um diese abzumildern. Für beides müssen die reicheren Teile der Weltbevölkerung aufkommen, die sowohl die Verantwortung für das Problem tragen als auch die Mittel haben, es zu lösen.

Mobilisierung für Klimaschutz dringend gesucht – aber ohne Hysterie

Ist ein solches gerechtes Klimaregime realistisch? Nein. Es ist ganz offensichtlich unrealistisch. Aber es existiert derzeit kein Vorschlag zur Lösung der Klimakrise, der politisch durchsetzbar wäre. Es gibt lediglich zahlreiche Ansätze, mit denen wertvolle Zeit verschwendet wird, da wir mit ihnen nur minimal von den gewohnten Mustern abweichen. Das Problem ist, dass die ökologisch realistischen Möglichkeiten politisch noch unrealistisch sind. Die Klimakrise erfordert daher eine Mobilisierung der Zivilgesellschaft. Erst dann werden unsere politischen Entscheidungsträger in der Lage sein, die Herausforderung zu meistern, die ihnen ein neuer politischer Realismus auferlegt.

Doch darf diese Mobilisierung nicht mit Hysterie einhergehen. Der Klimawan-

del darf kein kurzlebige Modethema sein. Das globale Klima ist ein komplexes und launenhaftes System. Der langfristige Negativtrend wird durch kurzfristige Abweichungen verschleiert werden. Im letzten milden Winter sah Berlin keinen Schnee, aber es wird wieder verschneite Winter erleben. Der Hurrikan Katrina öffnete den USA auf schockierende Weise die Augen, doch es wird auch wieder Sommer ohne Wirbelstürme im Golf von Mexiko geben. Die wirkliche Dringlichkeit der Klimakrise zeigt sich nicht in unmittelbar spürbaren Wetterereignissen. Sie ergibt sich aus dem unausweichlichen, langfristigen Trend zunehmender Störungen sowie vor dem Hintergrund der Verarmung eines großen Teils der Weltbevölkerung. Die Mobilisierung darf keine kurzlebige Initiative aus einer hysterischen Laune heraus sein. Sie muss von einem veränderten Bewusstsein und einem dauerhaften Gefühl der Solidarität mit der mittellosen Mehrheit der Weltbevölkerung getragen werden.

Der Inhalt dieses Beitrags basiert auf der gemeinsamen Arbeit des Autors mit Tom Athanasiou und Paul Baer. Eine Fassung dieses Beitrags mit ausführlichen Anmerkungen und Literaturhinweisen findet sich in: Khor, M. u. a. (Hrsg.): Klima der Gerechtigkeit. VSA, Hamburg 2007, ISBN-978-3-89965-243-7. Aus dem Englischen von Felix Wolf.

Literatur

- ▶ Athanasiou, T.; Kartha, S.; Baer, P. (2007): The Greenhouse Development Rights Framework (EcoEquity und Christian Aid), www.ecoequity.org/GDRs
- ▶ Sachs, W. (2004): Rio+10 and the North-South Divide. Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin
- ▶ Wuppertal Institut (2005): Fair Future. Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit. München
- ▶ Oxfam (2007): Adapting to Climate Change. What's Needed in Poor Countries, and Who Should Pay. Oxfam Briefing Paper 104

Sivan Kartha ist Physiker. Als Leiter des Klima-Programms am Stockholm Environment Institute in Somerville (Massachusetts/USA) analysiert er technische und methodische Aspekte internationaler Klimaver-



einbarungen.
Kontakt:
Tel. +1 617 / 6273786
E-Mail: skartha@sei-us.org
www.sei-us.org