

Klimawandel: Wer schützt die Welt?

Bestehende Verträge reichen nicht aus. Neue Koalitionen entstehen erst noch

Susanne Dröge | **Die EU könnte ihre Vorreiterrolle endgültig verlieren, die USA dürften zum Totalausfall werden, das Gewicht wird sich weiter zugunsten der großen Schwellenländer verschieben. Der Schutz des Klimas aber ist eine globale Herausforderung. Nur: Welche Koalition oder welches Bündnis kann und will künftig effektiv gegen den Klimawandel vorgehen?**

Die Emissionen, die heute bereits in die Atmosphäre gelangt sind, wirken in den kommenden Jahren auf die menschliche Umwelt und ihre Lebensgrundlagen; sie erhöhen den Druck auf die ärmeren Regionen der Welt. Diese Entwicklung wird kurzfristig nicht aufzuhalten sein, da das Klimasystem Zeit braucht, um diese Gase abzubauen. Um den schlimmsten Folgen einer globalen Erwärmung entgegenzutreten, wird aus der Wissenschaft ein entschlossenes Handeln sowohl beim Klimaschutz als auch bei der Bewältigung unumkehrbarer Folgen gefordert. Diese Forderung schlägt sich im Zwei-Grad-Ziel nieder, das 2009 auf der Konferenz der UN-Klimarahmenkonvention in Kopenhagen in einem unverbindlichen Akkord vereinbart wurde. Um dieses Ziel erreichen zu können, müssten bis 2020 die globalen Treibhausgase einen Höhepunkt erreicht haben, um danach um mindestens die Hälfte bis 2050 (gegenüber 1990) zu sinken.

Aber welches Land, welche Koalition oder welches internationale Bündnis kann und will effektiv gegen den Klimawandel vorgehen? Die Weltgemeinschaft steht vor der Herausforderung, ein globales öffentliches Gut zu schützen. Weil der Anreiz besteht, sich als Trittbrettfahrer zu verhalten, droht immer die Gefahr, dass Anstrengungen zur Minderung von Emissionen unterlaufen werden. Gleichzeitig haben einzelne Staaten bzw. Regionen sich als Klimaschützer positioniert, allen voran die Europäische Union und Deutschland. Spätestens seit den Erfahrungen mit dem Verhandlungsprozess unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) in Kopenhagen (2009) und in Cancún (2010) zeigt sich jedoch, dass die Verschiebung der internationalen Machtverhältnisse zugunsten der großen Schwellenländer China, Brasilien, Indien oder Südafrika (seit Kopenhagen als BASIC-Länder formiert) die Klimapolitik bestimmen wird bzw. die Grundlagen, auf denen die

klimapolitischen Ziele künftig formuliert werden können. Hierzu gehören international verhandelte Zielkategorien (relative statt absolute Minderungsgrößen), Nutzung statt Verzicht bei nationalen fossilen Energieträgern, Transfer von Technologien aus „Vorreiter“-Staaten und die Frage, wem es gelingt, arme Länder für seine Interessen zu gewinnen, indem diesen Ländern eine Finanzierung von klimapolitischen Maßnahmen in Aussicht gestellt wird.

Die EU konnte bis zu den Verhandlungen in Kopenhagen eine dominante Rolle spielen. Mit ihrer eigenen, im Klima- und Energiepaket 2008 beschlossenen Klimapolitik wollte sie die Richtung auch für andere Industriestaaten vorgeben. Die internationale Klimapolitik sollte sich laut EU strikt nach den von der Forschung etablierten Notwendigkeiten richten, und nur über ein international verbindliches Abkommen sei es möglich, dieses Ziel zu erreichen. Insbesondere die USA wollten damit jedoch nicht Schritt halten und sind in

China und die BASIC-Staaten haben das größte Potenzial für erhöhten Klimaschutz

der internationalen Klimapolitik inzwischen ein Totalausfall; eine Weichenstellung wie noch 2010 von den Vereinigten Staaten erwartet, wird es mittelfristig nicht geben. Weitere Staaten, allen voran China bzw. die BASIC-Formation, haben ihre eigene Sicht auf die Klima-

mafrage (u.a. Vereinbarkeit mit der Armutsbekämpfung durch wirtschaftliches Wachstum) und gleichzeitig das größte Potenzial für erhöhten Klimaschutz. Eine rasche Trendumkehr im Sinne eines gesteuerten Prozesses der globalen Emissionswerte ist jedoch nicht zu erwarten, wenn sich diese Länder in den internationalen Verhandlungen durchsetzen. Die im Kopenhagen-Akkord aufgelisteten nationalen relativen Ziele (weniger CO₂-Intensität des Wachstums)¹ sind nicht hoch genug bzw. nicht klar genug formuliert, um globale Emissionen wirklich steuern zu können.

Aus dieser Veränderung des internationalen Prozesses ergeben sich neue Herausforderungen für die EU und Deutschland. Sie können diese klimapolitischen Verschiebungen ignorieren und weiterhin hartnäckig auf ein verbindliches globales Abkommen drängen; sie können versuchen, dieser Entwicklung neue Entwürfe für eine globale Kooperation entgegenzusetzen, oder sie im Sinne der neuen Akteure mitgestalten. Wenn es aber nicht in ausreichendem Maß dazu kommen wird, eine „Zwei-Grad-Steuerung“ zu erreichen, wie werden dann die westlichen Industrienationen mit den sich weiter verschärfenden Folgen des Klimawandels unter den Bedingungen globaler Machtverschiebungen umgehen? Wer kann überhaupt „entschlossen handeln“ und wie?

Koalitionen und Vorreiter

Die Klimaverhandlungen waren in ihren ersten Jahren von den internationalen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen wie dem Ende der Ost-West-Konfrontation, der Globalisierung sowie dem Aufstieg Asiens und Lateinamerikas relativ wenig beeinflusst. Zwar wurde den Transformationsländern im

¹ Diese Zielkategorie wie auch sinkende Energieintensität erscheinen zum Beispiel im Zwölften Chinesischen Fünfjahresplan (2011–2015).

Kyoto-Protokoll ein besonderer Status eingeräumt, so auch den ölreichen Staaten im Nahen und Mittleren Osten. Dies diente aber vor allem der Konsensfindung für den Vertragsabschluss. Diese Einigung wäre ohne die Einteilung der Welt unter der UNFCCC und dem Kyoto-Protokoll in Entwicklungs- und Industrieländer nicht denkbar gewesen. Die Industrieländer sollten demnach Klimaschutz betreiben, die Entwicklungsländer brauchten dies nicht. Diese Einteilung erweist sich als immenses Hindernis für die Fortentwicklung des Regimes im 21. Jahrhundert, denn sie befreit die großen Schwellenländer bisher von Beiträgen zum Klimaschutz, da sie sich zu den Entwicklungsländern zählen. Solange kein weiteres Abkommen mit völkerrechtlicher Verbindlichkeit zum Kyoto-Protokoll hinzukommt, das alle G-20-Staaten in die Minderungsverpflichtungen einbezieht, sind die Aussichten auf sinkende Emissionen gering und von freiwilligen nationalen Bemühungen abhängig. Koalitionen wie das Major Economies Forum (17 Staaten, alle Mitglied der G-20) werden jedoch eher als Konkurrenz zum UN-Prozess betrachtet, so dass entschlossenes Handeln dieser Staaten immer mit der Legitimierungsfrage konfrontiert werden wird.

Die EU reagiert auf das wachsende Engagement der BASIC-Staaten bislang verunsichert und konzeptlos

Die EU reagiert auf das Fehlen einer nordamerikanischen Führung in der Klimapolitik und das wachsende Engagement der BASIC-Staaten bislang verunsichert und konzeptlos. Zwar hat sie sich zusammen mit den Mitgliedstaaten nach Kopenhagen auf eine veränderte Taktik eingelassen. Diese beinhaltet ein stärkeres bilaterales Engagement beim Klimaschutz mit den aufstrebenden Volkswirtschaften, mit dem Ziel, den internationalen Verhandlungsprozess zu befördern – also letztlich weiterhin die globale „Top-down“-Klimapolitik zu erreichen. Ein Paradigmenwechsel ist dies jedoch nicht. Nach wie vor gelten die Leitplanken der Wissenschaft, die Vision einer „Zwei-Grad-Welt“ und die Lösung des Klimaproblems durch Steuerung „von oben“. Dies wird zum Beispiel daran deutlich, wie schwer sich die EU damit tut, Klimapolitik als Außen- und nicht nur als Umweltpolitik (um)zudeuten. In den meisten großen Industrie- und Schwellenländern außerhalb der EU ist es jedoch üblich, dass das Außenministerium eine wichtige Rolle am Verhandlungstisch einnimmt.

Die Gerechtigkeitsfrage

Die Klimapolitik wurde bereits in den frühen Phasen der internationalen Verhandlungen auch unter dem Aspekt der gerechten Verteilung von Nutzen und Lasten debattiert. Der Leitgedanke der Gerechtigkeit findet sich vor allem in der entwicklungspolitischen Klimadebatte wieder. Das Gerechtigkeitsnarrativ wurde in den internationalen Verhandlungen immer wieder bemüht, um vor allem bei den G-77-Staaten Vertrauen in den UN-Prozess zu schaffen.

Als Anhaltspunkt für eine gerechte Klimapolitik dienen die Emissionen pro Kopf. Der Weltdurchschnitt lag 2005 bei rund vier Tonnen CO₂ pro Kopf. Dieser müsste auf zwei Tonnen sinken, wenn das Zwei-Grad-Ziel erreicht werden soll. Die Verteilung des Nutzungsrechts am globalen Klima ist Gegenstand vieler Berechnungen, zuletzt wurde 2009 vom Wissenschaftlichen Beirat der Bun-

desregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) der „Budgetansatz“ als Quintessenz aus diesen Überlegungen vorgestellt: die Berechnung eines „Restbudgets“ bis 2050 für den Treibhausgasausstoß der verschiedenen Länder.

Wenn jedem Menschen bzw. jedem Land eine fixe Menge an Emissionsrechten zusteht, dann bedarf es auch eines Systems, in welchem diese Rechte gehandelt werden können – um die großen Unterschiede zwischen den Staa-

ten auszugleichen. Für die Schaffung gerechter Verhält-

nisse bei der Nutzung der Erdatmosphäre wäre somit

mindestens ein weltweit koordiniertes System zur Erfas-

sung von Klimagasen und der Koordination der Nut-

zungsrechte auf zwischenstaatlicher Ebene erforderlich.

In Russland wird der Klimawandel als Segen für die Landwirtschaft betrachtet

In letzter Konsequenz würde ein Pro-Kopf-Budget immense internationale Transfers mit sich bringen. Diesem Konzept stehen die potenziellen Empfängerländer entsprechend positiv gegenüber.

Die gerechte Lastenverteilung wird derweil über andere Beschlüsse erprobt. Die 2009 verhandelten Summen zur Klimafinanzierung sind die pragmatische Alternative zum großen globalen Steuerungsmechanismus. Als Unterstützung für den Klimaschutz und für die Anpassung an den Klimawandel haben die Industrieländer einen Fonds von 30 Milliarden Dollar bis 2012 aufgelegt. Diese Gelder sollen bis spätestens 2020 auf bis zu 100 Milliarden Dollar steigen.

Woher kommen die neuen Impulse?

Der nationale Umgang mit den Erkenntnissen zum Klimawandel war von Anbeginn der Debatte eine Herausforderung für die globalen Verhandlungen. Während in Europa die Klimapolitik stark von den Aussagen des Weltklimarats bestimmt worden ist, wird diese Sichtweise von anderen Ländern nicht immer geteilt. Die Erwähnung des Zwei-Grad-Ziels 2009 im Kopenhagen-Akkord heißt nicht, dass dieses Ziel auch von den Regierungen und der Bevölkerung der verschiedenen Länder anerkannt wäre oder diesen durchweg bekannt wäre. In Teilen der US-Bevölkerung wird nach wie vor bezweifelt, dass es einen Klimawandel gibt. In Russland wird er vielerorts als Segen für die Landwirtschaft betrachtet und selbst große Ereignisse mit negativen Folgen, wie die Waldbrände nahe Moskau im vergangenen Jahr, verändern die Problemwahrnehmung kaum. Die ölreichen Staaten, die um ihre Einnahmen fürchten und somit kein Interesse am Rückgang der Nachfrage nach fossilen Ressourcen haben, verlangen weiterhin Kompensation für potenzielle Einnahmeverluste. Von ihnen geht ebenso wenig ein Impuls aus wie von Russland. Die kleinen Inselstaaten hingegen fordern eine Begrenzung der Erderwärmung auf maximal 1,5 Grad, da sie bei zwei Grad aufgrund des steigenden Meeresspiegels untergehen würden. Ihr Einfluss auf die Klimapolitik besteht jedoch nur im Rahmen der UN.

Für Industrie- und Schwellenländer gibt es trotzdem Argumente, warum sie Klimaschutz betreiben müssen. Diese lassen sich aus der hohen Bedeutung der Energieversorgung und die mit ihr verbundene Importabhängigkeit ableiten. Für Deutschland und weite Teile der EU besteht eine sehr hohe

Abhängigkeit von ausländischen Lieferanten. Die Erzeugung von erneuerbarer Energie ermöglicht eine Verringerung dieser Abhängigkeit, und auch die Anfälligkeit der Energieversorgungssicherheit wird aufgrund einer Diversifizierung reduziert. Allerdings fehlt es bisher an begleitenden Infrastrukturmaßnahmen, damit die Energienetze die ungleichen Nachfrage- und Angebotslasten ausbalancieren können.

Ein weiteres Argument sind die potenziellen Flüchtlingsbewegungen, die der Klimawandel beeinflusst. Klimaphänomene wie Extremwetterereignisse und Landverlust durch Meeresspiegelanstieg werden zusätzlich zu den bestehenden Faktoren die Zahl der Flüchtlinge erhöhen. Daher gibt es in den Einwanderungsländern ein generelles Interesse, den Klimaschutz voranzubringen.

Als möglicher Trend für die internationale Klimapolitik lassen sich folgende miteinander verknüpfbare Varianten aufstellen:

1. Unipolar: China oder die Gruppe der BASIC-Staaten bestimmt die künftige Ausrichtung der internationalen Klimapolitik. Die EU hat dem nichts entgegenzusetzen, es sei denn, es gelingt nach dem Wechsel der US-Präsidenschaft (z.B. 2018) eine EU-US-Partnerschaft in der Klimapolitik.
2. Ideologie: Chinas nationaler klima- und energiepolitischer Ansatz wird bestimmend und beeinflusst die Politik anderer großer Staaten. Klimapolitik wird als nationales chinesisches Interesse definiert; damit geht die nationale Festlegung für Energie- und Klimaziele einher, aber auch ein Programm zur akuten Abwehr der Erderwärmung durch Geo-Engineering.
3. Kooperation: Die großen Staaten (z.B. G-20) kooperieren, um eine Trendwende bei den globalen Emissionen einzuleiten, aber möglicherweise geht damit ein Verlust der UN-Rolle in der internationalen Klimapolitik einher. Die G-20 nehmen sich des Klimawandels an, da die Kosten der Erwärmung zu stark steigen. Lösungen werden in einzelnen Sektoren (Schwerindustrie, Energie, Landwirtschaft, Transport) angestrebt, eine Abstimmung mit den Vereinten Nationen ist nur sehr eingeschränkt vorgesehen.
4. Fragmentierung: Es kommt zu nationalen Alleingängen bzw. zu kleinen Koalitionen (EU-AOSIS, lateinamerikanische Staaten). Der UN-Prozess zeitigt keine mittelfristigen Erfolge, die EU findet keinen großen Partner für ihre Klimaziele. Einzelne Länder leiten jedoch nationale Maßnahmen ein, die zu weniger Emissionen führen, da für sie die Zusatzeffekte immer wichtiger werden. Eine Kooperation bei der Steuerung bzw. Kontrolle der Emissionen scheitert am politischen Willen.



Dr. SUSANNE DRÖGE ist Leiterin der Forschungsgruppe Globale Fragen bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.