

Was bringt Bali?

Die ökologische Revolution als Gebot der Stunde

Von Hermann E. Ott

Ein erfolgreicherer Jahr hat es für den Klimaschutz bislang noch nicht gegeben – jedenfalls was das öffentliche Interesse anbelangt. Den Auftakt machte der englische Ökonom und ehemalige Weltbank-Chef Nicholas Stern, als er Ende 2006 prophezeite, dass bei unverändertem Klimawandel ein wirtschaftlicher Schaden von bis zu 20 Prozent des weltweiten Bruttosozialprodukts eintreten werde.¹ Diese Vorhersage wurde im Frühjahr 2007 durch die dramatischen Ergebnisse des vierten Sachstandsberichts des Weltklimarats (IPCC) untermauert.² Im September 2007 widmete der UN-Sicherheitsrat dem Klimaproblem eine Sitzung und der UN-Generalsekretär lud zur Klimakonferenz ein. Und schließlich, wie zur Belohnung für diese Warnung an die Menschheit, erhielt der IPPC zusammen mit Al Gore im Oktober den diesjährigen Friedensnobelpreis. Mehr globale Aufmerksamkeit für das Klima war nie.

Ob es sich dabei auch um einen politischen Durchbruch handelt, steht allerdings auf einem ganz anderen Blatt – und muss sich diesen Monat in Bali beweisen, wo eine weichenstellende Weltklimakonferenz stattfindet. Denn auch wenn heute kaum ein Politiker darauf verzichtet, die Klimaveränderung als zentrale Menschheitsfrage zu titulieren, ist man von wirklichen Lösungen noch immer weit entfernt.

Erinnern wir uns: Vor 15 Jahren, im Juni 1992, wurde voller Euphorie auf dem Erdgipfel in Rio de Janeiro die Klimarahmenkonvention als internationale Plattform für den Kampf gegen den Klimawandel verabschiedet. Dieser Vertrag war bewusst als „Rahmenkonvention“ konzipiert, wie es bei anderen Umweltgefahren (beispielsweise beim Schutz der Ozonschicht) schon recht erfolgreich erprobt worden war. Geregelt wurden also noch nicht die konkreten Maßnahmen für die Minderung von Treibhausgasen, sondern lediglich die Zusammenarbeit bei der Forschung und bei zukünftigen Aktivitäten zum Schutz des Klimas. Folgerichtig kam schon die erste Konferenz der Vertragsparteien 1995 in Berlin zu dem Schluss, dass die Klimarahmenkonvention nicht ausreichend sei und dass ein Protokoll mit verbindlichen Minderungszielen erarbeitet werden müsse.

1 Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change*. The Stern Review. Cambridge 2007; dok. auch in „Blätter“, 12/2006, S. 1513-1516.

2 Vgl. www.ipcc.org.

Zwei Jahre später war es so weit: Nach einem harten Verhandlungsmarathon wurde 1997 in Kyoto (Japan) ein ergänzendes Protokoll angenommen und zu Ehren der Konferenzstadt „Kyoto-Protokoll“ genannt.³ In diesem „Tochtervertrag“ der Klimarahmenkonvention verständigte sich die Weltgemeinschaft auf eine noch relativ moderate Verminderung des CO₂-Ausstoßes. Doch wurden damit erstmals echte Reduktionspflichten für Treibhausgase verankert – im Zeitraum von 2008 bis 2012 sollen alle Industriestaaten ihre Emissionen um durchschnittlich fünf Prozent verringern. Zur Erleichterung der Umsetzung wurden zudem eine Reihe von ökonomischen Instrumenten in das Protokoll eingebaut, beispielsweise der Emissionshandel und die gemeinsame Umsetzung (*Joint Implementation*) der Beschlüsse. Außerdem wurde ein System der Beobachtung von Treibhausgas-Emissionen aufgebaut und ein Verfahren für die Durchsetzung der Verpflichtungen beschlossen, das in seiner Reichweite im Umweltrecht bisher einmalig ist.

Dennoch war es mit der Annahme des Kyoto-Protokolls keineswegs getan, denn die meisten Detailregelungen standen weiterhin aus. Es folgte deshalb eine Reihe weiterer Konferenzen, um die genauen Pflichten festzulegen. Das Paket der Regelungen sollte Ende 2000 auf einer Konferenz der Vertragsparteien in Den Haag angenommen werden, doch diese endete mit einem Eklat und ohne Ergebnis. Vor allem die Umweltminister von Frankreich und Deutschland waren nicht bereit, die weit reichenden Forderungen der USA (unter der Clinton-Regierung) zu akzeptieren – vor allem nicht die großflächige Anrechnung der Speicherung von Kohlendioxid durch Biomasse.

Katalysator George W. Bush

Vielleicht wäre die Einigung mit den Vertragspartnern auf die Detailregelungen nie zustande gekommen, wenn nicht der neue Präsident George W. Bush im Frühjahr 2001 seine Ablehnung des Kyoto-Protokolls erklärt hätte. Dieser offene Affront gegen einen Vertrag, der von der großen Mehrheit der Weltgemeinschaft als notwendig angesehen wurde, setzte eine ungewohnte Solidarisierungswelle in Gang. Die Europäische Union einigte sich mit anderen Industriestaaten und den großen Entwicklungsländern im Sommer 2001 auf eine politische Linie; Ende desselben Jahres wurde in Marrakesch eine Einigung über praktisch alle wesentlichen Punkte erzielt. George W. Bush hatte zuvor nach massivem Druck versprochen, eine Einigung zumindest nicht zu behindern.

Seit Anfang 2002 lag demnach das Kyoto-Protokoll zur Ratifizierung aus. Dennoch dauerte es noch weitere zwei Jahre, bis es in Kraft treten konnte – vor allem weil Russland sich sehr viel Zeit ließ und an die Europäische Union Forderungen in anderen Politikfeldern stellte. Nachdem die EU der Aufnahme Russlands in die Welthandelsorganisation (WTO) zugestimmt hatte, erfolgte

3 Vgl. Sebastian Oberthür und Hermann E. Ott, Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert, Opladen 2000.

schließlich die Ratifizierung durch Russland Ende 2004. Seit Februar 2005 ist das Kyoto-Protokoll damit in Kraft – was erhebliche Konsequenzen hat.

Denn rein rechtlich bedeutet das Kyoto-Protokoll den Einstieg in eine Welt mit begrenztem Kohlenstoffbudget: Das heißt, dass zukünftiges Wachstum (eigentlich) nicht länger mit einem erhöhten Ausstoß an Treibhausgasen erkaufte werden darf. Oder umgekehrt: Wirtschaftliche Prosperität muss unter den Bedingungen einer *carbon constrained world* mit anderen als fossilen Energieträgern erreicht werden.

Doch all das steht bisher vor allem auf dem Papier. Zwar betätigen sich im Klimaschutz einige Staaten als „Einäugige unter Blinden“, wie zum Beispiel Großbritannien und Deutschland (wobei die Bundesrepublik noch immer stark von der Reduktion der CO₂-Emissionen im Zuge des Ab- und Umbaus der ostdeutschen Industrie profitiert). Andere Staaten dagegen haben ihre Hausaufgaben sträflich vernachlässigt, ihre Emissionen sind heute viel höher als 1990, dem Basisjahr der Verpflichtungen. Sollte sich das nicht ändern, müssten diese Staaten zum Ende der Verpflichtungsperiode im Jahr 2012 von anderen, erfolgreicherem Staaten Emissionsrechte hinzukaufen.

Immerhin ist mittlerweile praktisch allen Staaten klar geworden, dass das Kyoto-Protokoll den besten Weg für den internationalen Klimaschutz darstellt – außer den Nichtunterzeichnern USA und Australien. Deshalb wurden bei der Klimakonferenz 2005 in Montreal mehrere Prozesse in die Wege geleitet, um das Protokoll den Erfordernissen an die Zeit nach dem Ende der Kyoto-Verpflichtungen, also nach 2012, anzupassen. Allerdings waren diese Prozesse noch recht vage formuliert – vor allem fehlten konkrete Verhandlungsmandate und Fristen. Diese sollen jetzt in Bali vereinbart werden, wo vom 3. bis 15. Dezember d.J. die 13. Konferenz der Vertragsparteien zur Klimarahmenkonvention und die dritte der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls tagt. Es geht also in Bali noch nicht um die Aushandlung eines „Kyoto2“ oder eines anderen Vertrages, sondern um den Fahrplan. Einer der wichtigsten Verhandlungspunkte wird sein, bis wann die Verhandlungsergebnisse vorliegen müssen – idealerweise bis Ende 2009, zur Konferenz der Vertragsstaaten in Kopenhagen.

Doch ist die Fahrplan-Festlegung fast schon ebenso umstritten wie die Aushandlung des Vertrages selbst, weil die Bestimmung der Verhandlungsthemen ja auch schon eine Vorentscheidung über das Ergebnis darstellt. An erster Stelle der Probleme steht die – ungeachtet der Stern-Studie – nach wie vor weit verbreitete Furcht vieler Kyoto-Staaten, dass der Klimaschutz zu einer Schwächung der Wirtschaft im Vergleich mit den Staaten führen könnte, die das Protokoll nicht ratifiziert haben – also vor allem der Ökonomie der USA und Australien. Zugleich wird von vielen Unterzeichnerstaaten die Forderung geltend gemacht, dass auch China, Indien und Südkorea auf Seiten der sogenannten Entwicklungsländer schnellstens in die Reduktionspflichten mit einbezogen werden müssen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Ob diese Befürchtungen tatsächlich berechtigt sind, mag hier dahingestellt bleiben. Fest steht, dass ohne die Staaten mit den höchsten Emissionen – nämlich die USA und China – eine effektive Klimapolitik mittel- und lang-

fristig keinen Erfolg haben kann: Auf beide Länder zusammen entfällt heute fast die Hälfte der globalen Emissionen. Die Einbeziehung der USA wird nach allgemeiner Einschätzung erst nach der nächsten Präsidentschaftswahl sinnvoll erörtert werden können. Bis dahin muss es das wichtigste Ziel der EU-Verhandler sein, die aufstrebenden Schwellenländer in einen konstruktiven Dialog einzubinden. Diese Strategie hat 1995 und 2001 in ziemlich verfahrenen Situationen funktioniert, um gegen den Widerstand der USA und der Öl exportierenden Staaten (OPEC) einen Durchbruch zu erzielen. Allerdings sind diese sich rasch industrialisierenden großen Staaten, also vor allem China, Indien, Indonesien, Brasilien, Südafrika, der ewigen Versprechungen müde und mittlerweile mit neuem Selbstbewusstsein ausgestattet.

Unterstützung für den Süden

Deshalb wird die Einbeziehung der Entwicklungs- und Schwellenländer einen ungeheuren diplomatischen Kraftakt erfordern. Zu Recht erheben diese den Vorwurf, die alten Industriestaaten hätten ihre Industrialisierung nur durch die massive Ausbeutung fossiler Brennstoffe wie Kohle, Öl und Gas erreichen können. Warum sollte ihnen das jetzt nicht auch erlaubt sein? Hier wird es deshalb nicht ohne weitreichende finanzielle und technologische Unterstützung gehen. Dabei könnte das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht ein Vorbild sein. Damals erklärten sich die Industriestaaten bereit, den Entwicklungsländern die Mehrkosten beim Umstieg auf Ersatzstoffe (zum Beispiel für FCKW) zu erstatten. In diesem Rahmen sind bisher über zwei Mrd. Dollar transferiert worden und die Gefahr für die Ozonschicht wurde fast gebannt. Natürlich ist die finanzielle Dimension des Klimaproblems um ein Vielfaches größer, aber dass es geht und wie es gehen kann, ist durch das Montrealer Protokoll eindrucksvoll bewiesen.

Auch die unterschiedliche Behandlung der in der G77 zusammengeschlossenen höchst inhomogenen Staaten – von Burkina Faso auf der einen bis zu Brasilien und China auf der anderen Seite – erfordert ein Umdenken. Denn bisher wiegt die „Solidarität“ innerhalb dieser Gruppe viel und gibt den schwächeren Staaten gerade in Afrika das Gefühl, nicht allein gegen die großen Industriestaaten bestehen zu müssen. Doch wird es in Zukunft nicht ohne eine Differenzierung gehen: Länder mit hohem Pro-Kopf-Ausstoß an Treibhausgasen, mit hohen Emissionen in der Vergangenheit und mit einer relativ weit entwickelten industriellen Basis werden schon bald ihre klimaschädigenden Treibhausgase im Zaum halten müssen. Wichtig ist dabei, dass die Methode der Differenzierung fair und transparent ist. Es gibt bereits eine Reihe von Vorschlägen, wie dies umzusetzen wäre.⁴

Deren Akzeptanz wird jedoch davon abhängen, wie mit der Frage der Anpassung an den Klimawandel umgegangen wird. Dies haben die letzten Konferenzen eindrücklich gezeigt. Ein Staat wie die Niederlande mag es sich

4 Vgl. GTZ Climate Protection Programme, May 2004; www.wupperinst.org/uploads/tx_wiprojekt/1085_proposal.pdf; viele Vorschläge finden sich auf www.fiacc.net.

leisten können, die Deiche insgesamt um einen Meter anzuheben – für tief liegende Deltastaaten im Süden wie Bangladesch ist ein solcher Schutz illusorisch. Der Stern-Report schätzt die erforderliche Unterstützung der ärmeren Länder auf 10-40 Mrd. Dollar jährlich. Deshalb muss auch hier erhebliche Unterstützung geleistet werden, entweder durch ein eigenes Anpassungsprotokoll oder innerhalb eines Kyoto2-Protokolls. Allerdings könnte die Verhandlungsmacht der schwächeren Staaten im Rahmen eines Nachfolgeprotokolls größer sein als in einem abgekoppelten Vertrag.

In Bezug auf die Vereinigten Staaten gehen alle Beobachter davon aus, dass es während der verbleibenden Amtszeit von Präsident George W. Bush keine Einigung über eine erfolgreiche Einbeziehung der USA in den Klimaschutz geben wird. Ernsthafte Verhandlungen mit den USA über die Zeit nach 2012 werden deshalb erst nach 2009 möglich sein. Fortschritte zum gegenwärtigen Zeitpunkt können Europa und der Rest der Welt deshalb nur ohne die USA erreichen.

Doch sollten die USA eines Tages tatsächlich in den internationalen Konsens einschwenken, wird das bisherige Modell des Kyoto-Protokolls die bevorzugte Option sein. Schließlich waren es die Diplomaten der USA, die für verbindliche Ziele in Verbindung mit einem Emissionshandel plädierten, weil dies nach gängiger ökonomischer Theorie der effizienteste Weg zum Klimaschutz ist. Auch die bisherigen Vorschläge in den USA für nationale Instrumente (zum Beispiel das McCain/Lieberman-Gesetz oder die *Regional Greenhouse Gas Initiative* mehrerer US-Staaten) beruhen alle auf diesem Ansatz des *cap-and-trade*. Es wäre deshalb fahrlässig und würde viel Zeit verschwenden, das Nachfolge-Protokoll nicht im gleichen Sinne weiterzuentwickeln, da es mit großer Wahrscheinlichkeit das aussichtsreichste Modell auch für die Zukunft sein wird.

Sanktionierung von Verstößen

Wie aber ist zu garantieren, dass die nächste Vereinbarung mehr Wirkung zeitigt als das Kyoto-Protokoll bisher? Fest steht, dass die Vertragsstaaten ihre Pflichten ernster nehmen und endlich nationale Regelungen zum Klimaschutz ergreifen müssen. Zu diesem Zweck muss zunächst die immer noch ungenügende internationale Datenbasis verbessert werden. Denn nur dann, wenn es keinen Streit über die tatsächlichen Emissionen eines Landes gibt, kann objektiv beurteilt werden, ob ein Staat seine Pflichten erfüllt hat oder nicht. Außerdem muss das Verfahren für die Durchsetzung dieser Pflichten verbessert werden, damit auf Verstöße gegen das Protokoll angemessen, notfalls mit Sanktionen, reagiert werden kann. Bereits die erste Konferenz der Vertragsparteien in Montreal 2005 hat einen Erfüllungsmechanismus in Kraft gesetzt, der bei Bedarf auch über Sanktionen die Einhaltung der Verpflichtungen sicherstellen kann.

Und schließlich müssen die Entscheidungsverfahren verbessert werden. Weil sich die Staaten bisher nicht auf eine Verfahrensordnung einigen konn-

ten, sind Mehrheitsbeschlüsse bis heute unmöglich. Da es aber immer Nachzügler und Gegner effektiver Regelungen geben wird, ist das Erfordernis des Konsenses ein Hemmschuh für das Ergreifen effektiver Maßnahmen. Man stelle sich nur vor, im Bundestag würde eine Pflicht zu Entscheidungen im Konsens gelten – die Nation wäre paralysiert.

Weil aber eine derartige Entwicklung hin zu Mehrheitsentscheidungen aufgrund des notwendigen Verzichts auf nationale Souveränitätsrechte bis auf Weiteres nicht abzusehen ist, bleiben weitergehende internationale Maßnahmen auch jenseits des Kyoto- oder Bali-Protokolls erforderlich. Warum eigentlich gibt es immer noch keine Internationale Agentur für Erneuerbare Energien (IRENA), wie sie von der europäischen Sonnenenergievereinigung Eurosolar entwickelt wurde und wie sie der Bundestag 2003 gefordert hat? Hier könnte sich eine Handvoll Staaten zusammenschließen und anspruchsvolle Programme zur Förderung der Erneuerbaren Energien auflegen. Auch die von vielen propagierte „Effizienzrevolution“ kommt nicht von selbst; das Konzept muss deshalb aus seinem Nischendasein bei der Internationalen Energie-Agentur befreit werden. Wie überhaupt die Rolle der Technologien für den Klimaschutz grundsätzlich geklärt und verbessert werden muss.

Die ökologische Revolution

Es besteht kein Zweifel, dass für das Überleben unserer Zivilisation eine zweite industrielle Revolution benötigt wird – nur viel schneller als die erste, und dazu noch geplant. Wir müssen sehr schnell „umsteigen“ auf nicht-fossile Energiequellen, und wir müssen gleichzeitig unseren Energieverbrauch drastisch senken, sonst reichen die Erneuerbaren als Energiequelle nicht aus.

Um dies zu bewerkstelligen, ist der Streit zwischen denjenigen, die den Klimaschutz allein über technologische Entwicklungen zu erreichen hoffen, und denjenigen, die vor allem über anspruchsvolle Zielsetzungen und Werte die Entwicklung vorantreiben wollen, höchst kontraproduktiv. Für wirksamen Klimaschutz ist beides nötig: Ohne Ziele gibt es keine technologische Entwicklung – oder sie hat zumindest keine Richtung. Ohne neue Technologien allerdings muss jede Zielsetzung scheitern, weil kein Staat das Risiko einer Verpflichtung eingehen wird, solange er sich nicht sicher ist, dass das Ziel auch tatsächlich erreicht werden kann.

Vielleicht wäre deshalb ein globales Technologieabkommen, evtl. sogar im Rahmen eines Kyoto2-Protokolls, ein möglicher Weg, um allen Staaten eine klimafreundliche wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen. Gleichzeitig müsste das internationale Recht über geistiges Eigentum angepasst werden, denn häufig stehen Patent- und Exklusivrechte der Verbreitung neuer Technologien im Wege – zu Lasten der Entwicklungsländer.

Tim Flannery schreibt in seinem Buch „Wir Wettermacher“, in ein paar Jahren werde es kaum ein anderes Thema als Klima mehr geben. Das mag etwas übertrieben sein. Es wird jedoch deutlich, dass die Klimaveränderungen in ein paar Jahren jeden Aspekt unseres Lebens, in Gesellschaft, Wirtschaft und

Politik, beeinflussen und verändern werden. Die Außenpolitik bzw. die internationalen Beziehungen sind eines der ersten Politikfelder, das auf die neuen Herausforderungen reagieren muss.⁵

Schon ist erkennbar, dass die zu Beginn erwähnten Schlagzeilen des Jahres 2007 ihre Wirkung zeigen: Die chinesische Führung begreift mehr und mehr, dass die ökologischen Folgen des ungebremsten Wachstums die volkswirtschaftlichen Gewinne wieder auffrisst. Und in den USA hat nicht nur Arnold Schwarzenegger offenbar die Ökologie als Antwort auf den Wirbelsturm Katrina und dessen verheerende Folgen erkannt. Das könnte die positive Lehre auch aus den ökologischen Hiobsbotschaften dieses Jahres sein. Schließlich waren es ebenfalls die USA, die vor nun bald zwanzig Jahren, nach einer Serie extremer Wetterereignisse, den internationalen Prozess der Forschung und der Aushandlung der Klimakonvention in Gang setzten. Es könnte also sein, dass wir in absehbarer Zeit einen Öko-Wettbewerb zwischen den markt-kapitalistischen USA und dem staats-kapitalistischen China erleben. Dann werden wir uns in Europa – und speziell in Deutschland als vermeintliche Öko-Weltmeister – ziemlich warm anziehen müssen.

5 Wolfgang Sachs und Hermann E. Ott, Öljunkies auf Entzug! Umweltpolitik ist Ressourcenpolitik ist Sicherheitspolitik: Neue Herausforderungen für die Außenpolitik, in: „Internationale Politik“, 2/2007, S. 6-15.

„Blätter“ auf die Ohren

In Kooperation mit attac finden Sie auf www.attac.de/podcast jeden Monat einen ausgewählten Audio-Beitrag der aktuellen Blätter-Ausgabe.

Die mp3-Datei können Sie einfach herunterladen und in der U-Bahn, beim Sport oder im Feierabendverkehr anhören.

Mehr Informationen auf www.blaetter.de



Politikhungrig?



Die Monatszeitschrift mit Biss.
Mehr davon auf www.blaetter.de.