

# Horizonte 21

Umwelt · Energie · Sicherheit | Band 6

Kai Kleinwächter (Hrsg.)

Klimapolitik International

**ffu** Welt  Trends





Kai Kleinwächter (Hrsg.)  
Klimapolitik International





Horizonte 21 | 6

Kai Kleinwächter (Hrsg.)

Klimapolitik International

Universitätsverlag Potsdam

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

Gefördert aus Lottomitteln des Landes Brandenburg durch das Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz.

Ministerium  
für Umwelt, Gesundheit  
und Verbraucherschutz



### **Universitätsverlag Potsdam 2012**

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Universitätsverlag Potsdam, Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel. +49 (0)331 977 2533, Fax -2292

E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

### Die Schriftenreihe **Horizonte 21**

wird herausgegeben von PD Dr. Lutz Mez, Forschungsstelle für Umweltpolitik (ffu) an der Freien Universität Berlin, und Prof. Dr. Lutz Kleinwächter, bbw Hochschule der Wirtschaft Berlin, im Auftrag von WeltTrends e. V.

Kai Kleinwächter (Hrsg.): Klimapolitik International

Produktionsleiter: Tim Haberstroh

Satz: Elke Stange

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Alle Nutzungsrechte liegen bei WeltTrends.

ISSN (print) 1868-6222

ISSN (online) 1868-6230

ISBN 978-3-86956-173-8

Ab April 2013 parallel online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2012/5835/>

URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus-58354>

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-58354>

Die globale Herausforderung ist ganz einfach zu formulieren: Um Nachhaltigkeit zu erreichen, muss die Menschheit zwar den Verbrauch der Armen der Welt erhöhen, aber gleichzeitig den ökologischen Fußabdruck der Menschheit insgesamt verkleinern. Dazu sind technologische Fortschritte, persönliche Veränderungen und ein langfristig vorausschauendes Denken erforderlich. [...] Bis es so weit ist, werden selbst unter den besten Bedingungen Jahrzehnte vergehen. [...] Inzwischen wird der globale Fußabdruck von Tag zu Tag größer.

D. L. Meadows und J. Randers  
„Grenzen des Wachstums. Das 30-Jahre-Update“, 2004

# Inhalt

Einleitung 9  
*Kai Kleinwächter*

Brandenburg ist klimapolitisch gut aufgestellt! 11  
*Interview mit Anita Tack*

## **Eine neue globale Klimapolitik**

Klimapolitik am Ende? 21  
*Karl-Martin Hentschel, Kiel*

Klimawandel und Entwicklungspolitik 31  
*Harald Fuhr, Potsdam*

Die neuen Spieler – China und Indien 41  
*Miriam Schröder, Berlin*

Klimaschutz finanziert 50  
*Astrid Hamisch und Sebastian Wienges, Eschborn*

Zivilgesellschaft und Klimapolitik 59  
*Melanie Müller, Potsdam*

## **Gescheiterte Klimapolitik?**

Weltpolitik nach Kopenhagen 67  
*Simon Schunz, Leuven (Belgien)*

Abschied von KyotoPlus? 73  
*Constanze Haug und Frans Berkhout, Amsterdam (Niederlande)*

Kyoto und Cancún 83  
*Markus Lederer, Potsdam*

## **Anhang**

Klimapolitik ist Weltordnungspolitik, Regierungserklärung  
zum Klimagipfel in Durban vom 16. Dezember 2011 93

### **Bilder**

S. 13, 16, 19: MUGV, Frau Kaune-Nüßlein.

S. 20, 30, 72, 82, 92: Mit freundlicher Unterstützung von Greenpeace Deutschland  
(<http://www.greenpeacefoto.de>):

S. 30: Vinai Dithajohn – Überschwemmung in Thailand – 02.10.2006.

S. 72: Martin Langer – Hitzacker überflutet – 08.04.2006.

S. 92: Alberto Cesar Araujo – Dürre im Amazonasgebiet – 07.10.2005.



## Einleitung

*Die Staaten werden in einem Geist der weltweiten Partnerschaft zusammenarbeiten, um die Gesundheit und die Unversehrtheit des Ökosystems der Erde zu erhalten, zu schützen und wieder herzustellen. Angesichts der unterschiedlichen Beiträge zur globalen Umweltverschlechterung tragen die Staaten gemeinsame, wenngleich unterschiedliche Verantwortlichkeiten.“ (Deklaration Rio 1992, Art. 7)*

Zu Beginn der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts herrschte großer Optimismus. Das Ende der Systemkonkurrenz versprach intellektuelle und ökonomische Ressourcen freizusetzen. Jetzt sollten die wirklichen Herausforderungen der Menschheit – Armut und Ungleichheit sowie Umweltprobleme – gelöst werden. Und dies global. Die Hoffnung auf eine weltweite Friedensdividende war erheblich. Auf der Klimakonferenz in Japan 1997 konnte eine weltweite Begrenzung der CO<sub>2</sub>-Emissionen – das Kyoto-Protokoll – verabschiedet werden; Fonds zur Unterstützung der Entwicklungsländer wurden aufgelegt. Weltweit nahmen Wohlstand und Lebenserwartung der Menschen zu – insbesondere in China und Indien sowie den großen Staaten Lateinamerikas. Die Umwelttechnologien bei der Energieerzeugung schafften den Durchbruch zum Massenmarkt – eine Gesellschaft ohne fossile Energieträger erschien möglich. So das hoffnungsvolle Rio-Protokoll aus dem Jahre 1992. Aber die Vision von Rio scheiterte.

Nach zwei Dekaden zeigt sich, dass ein globales Umweltregime im Rahmen einer weltweiten Konkurrenzwirtschaft nicht durchsetzungsfähig ist. Der mantraartige Verweis auf die Ablehnung sämtlicher Klimaziele durch die USA lenkt davon ab, dass es darüber hinaus keinen größeren Staat gibt, der seine CO<sub>2</sub>-Ziele erreichte. Auf internationaler Ebene treffen unterschiedlichste Interessen, Ziele und Lösungsvorstellungen aufeinander: Sollte für die ökologische Stabilisierung, die eigene Entwicklung reduziert werden? Wie viel Geld und technologische Teilhabe sollen reiche Staaten anderen an Unterstützung geben und somit auf eigenen Wohlstand verzichten. Mit welchen Technologien sind die Maßnahmen umsetzbar, mit deutschen Windkraftanlagen, chinesischen Solarpanels oder amerikanischen Atomanlagen? Die Liste der Fragen ließe sich fortschreiben.

Bei nüchterner Betrachtung zeigt sich, dass eine primäre Fixierung auf CO<sub>2</sub>-Ziele kaum zu Ergebnissen führt. Neuartige Ansätze, wie die Regionalisierung von Umweltregimen und die Orientierung an ökologischen Wachstumskonzepten, sind umstritten. Deutschland hält an der Kyoto-Konzeption der CO<sub>2</sub>-Reduzierung fest, d. h. bis 2050 soll eine Gesellschaft ohne Atomanlagen und fossile Energieträger entstehen. Ein Versuch, der international bewundert, bezweifelt, aber auch abgelehnt wird.

In der vorliegenden Publikation geht es um die internationalen Klimakonferenzen. Deutsche und internationale Autoren analysieren die Konferenzen von Kopenhagen (2009), in Cancún (2010) sowie den Klimagipfel in Durban, Südafrika (2011), der mit einer Vertagung praktischer Ergebnisse auf die Jahre 2015 bis 2020 endete. Es werden die Faktoren diskutiert, die diese Konferenzen prägen: die Kosten des Klimaschutzes, die Rollen Indiens, Chinas, der USA und der Europäischen Union, der Einfluss der Zivilgesellschaft. Der zweite Teil widmet sich dann den konkreten Verhandlungen. Dabei werden sowohl das Scheitern als auch die Notwendigkeit und die Möglichkeit neuer Ansätze in der Klimapolitik aufgezeigt.

Der Herausgeber, der im Auftrage des Potsdamer Vereins WeltTrends diese Publikation vorbereitete und realisierte, dankt der Lottogesellschaft Brandenburg. Durch deren finanzielle Zuschüsse wurde dieses Projekt ermöglicht. Ebenfalls bedanke ich mich bei Anita Tack, Ministerin für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg, die die Idee zu dieser Publikation von Anfang an unterstützte und selbst durch eigene Beiträge bereicherte. Es bleibt zum Schluss die Hoffnung, dass diese Publikation die derzeitigen heftigen und kontroversen Debatten im Land über die klimapolitischen Ziele mit inhaltlicher Substanz unterstützt.

Potsdam, April 2012

Kai Kleinwächter



# Brandenburg ist klimapolitisch gut aufgestellt!

Interview mit der Ministerin für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg, Anita Tack

*WeltTrends:* Frau Ministerin, wie engagiert sich Brandenburg im Bund für neue Initiativen Deutschlands?

*Tack:* Die Einflussnahme erfolgt zunächst über nationale Wege. Zum einen habe ich im Rahmen der Umweltministerkonferenz stets darauf gedrängt, dass der Bund ein Energiekonzept vorlegt, das auch den Namen verdient. Darüber hinaus hat Brandenburg viele Bundesrats-Initiativen gestartet oder unterstützt, beispielsweise für den Netzausbau, gegen die Absenkung der Vergütungssätze für Solarstrom oder auch die Frage der Off-Shore-Windkraftanlagen betreffend. Bei diesen Initiativen haben wir stets versucht, andere Bundesländer (z. B. Berlin, NRW) mit „ins Boot“ zu holen, um die Erfolgchancen zu erhöhen. Mit Berlin gab es bisher einen ständigen Meinungsaustausch zu diesen Fragen, denn wir – d. h. meine Kollegin Lompscher und ich – haben Berlin und Brandenburg als eine Klimaschutz- und Energieregion betrachtet.

## Brandenburgs Beitrag

*WeltTrends:* Was trägt Brandenburg zur Erreichung der internationalen Klimaziele selbst bei?

*Tack:* Brandenburg stellt sich der klimapolitischen Herausforderung. Und dies mit einer ganzen Reihe von Maßnahmen. Zentral ist dabei die „Energiestrategie 2020“. Die rot-rote Regierung strebt eine Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 40 Prozent gegenüber 1990 an. Dieses Ziel soll vor allem durch eine Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien am Primärenergieverbrauch auf 20 Prozent, als auch durch die Absenkung des Endenergieverbrauchs um 13 Prozent gegenüber 2004 erreicht werden.

*WeltTrends:* Wie hoch ist der Anteil erneuerbarer Energien in Brandenburg heute?

*Tack:* Aktuell deckt Brandenburg rund 16 Prozent seines Primärenergiebedarfs aus erneuerbaren Quellen. Beim verbrauchten Strom liegt dieser Anteil sogar schon bei über 60 Prozent.

## Neue Energiestrategie

*WeltTrends:* Die Energiestrategie ist aus dem Jahre 2008 und noch von der Vorgängerregierung aus SPD und CDU verabschiedet worden. Gilt sie nun auch für die jetzige Regierung?

*Tack:* Die Energiestrategie wurde fortgeschrieben und der Entwurf der Energiestrategie 2030 liegt den Vereinen, Verbänden und Kammern zur öffentlichen Stellungnahme vor. Am 8. Februar fand eine öffentliche Anhörung im Landtag statt. Mit der Energiestrategie 2030 tragen wir den aktuellen Entwicklungen auf Bundesebene zur Energiewende Rechnung. Die dort genannten CO<sub>2</sub>-Ziele sind ambitioniert: Reduktion der absoluten CO<sub>2</sub>-Emissionen um 72 Prozent (auf 25 Mio. t) gegenüber 1990. Darüber hinaus wollen wir eine Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien am Primärenergieverbrauch auf mindestens 35 Prozent (150 Petajoule) bis zum Jahre 2030. Auch die Ausweisung von 2 Prozent der Landesfläche (585 Quadratkilometer) bis 2030 für erneuerbare Energien sind respektable und vorzeigbare Zielstellungen.

Zugleich wird bei der Fortschreibung das bisherige energiepolitische Dreieck – Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit sowie Umwelt- und Klimaverträglichkeit – um die Komponente Akzeptanz und Beteiligung erweitert.

*WeltTrends:* Was heißt das konkret?

*Tack:* Bei der Fortschreibung der Energiestrategie wird großer Wert auf die Einbeziehung der Regionen gelegt. Dazu wurde das REN-Programm<sup>1</sup> verändert, um die Förderung regionaler Energiekonzepte zu ermöglichen. Durch ein Bündel von Maßnahmen – insbesondere durch die Umsetzung von Leitprojekten, z. B. Aufbau einer Solarbörse, Entwicklung eines Biomasseportals, KWK-Initiativen, Verbesserung von Beratungsangeboten und natürlich der Vorbildwirkung der öffentlichen Hand – sollen möglichst alle CO<sub>2</sub>-Einsparpotentiale erschlossen werden.

Die öffentliche Diskussion ist leider oft von Fehlinformationen geprägt. Hier sind Informationskampagnen zur Steigerung der öffentlichen Akzeptanz erforderlich, denn Kommunikation und Information sind Voraussetzung für wachsendes Verständnis und Akzeptanz. Darüber hinaus ist es aber auch erforderlich, dass nicht nur die Lasten, sondern auch der

<sup>1</sup> Richtlinie zur Förderung des Einsatzes erneuerbarer Energien, von Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz und der Versorgungssicherheit im Rahmen der Umsetzung der Energiestrategie des Landes Brandenburg (RENplus).

Nutzen von erneuerbaren Energien vor Ort erkennbar ist. Damit meine ich vor allem die Möglichkeit für betroffene Bürgerinnen und Bürger, sich über Beteiligungsmodelle engagieren zu können. Es geht uns darum, die Akzeptanz für erneuerbare Energien vor Ort deutlich zu steigern.

*WeltTrends:* Wo sehen Sie die größten Herausforderungen für eine nachhaltige Gesellschaft in Brandenburg?

*Tack:* Die Landesregierung hat im Februar 2011 Eckpunkte für die Erarbeitung einer Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen. Dabei ist sie der Empfehlung des unabhängigen Beirates für nachhaltige Entwicklung gefolgt. Zentral sind folgende fünf Handlungsfelder beschrieben: Wirtschaft und Arbeit in der Hauptstadtregion, Lebensqualität für zukunftsfähige Städte und Dörfer, Energie und Klimawandel, Zukunftsfähige Finanzpolitik und eine nachhaltige Bildungslandschaft.

Entscheidend für die Themenauswahl sind drei Kriterien: ein starker Bezug zu globalen und langfristigen Handlungserfordernissen, die Chancen des Landes und die Notwendigkeit integriert bzw. ressortübergreifend zu handeln.

*WeltTrends:* Wie meinen Sie das konkret? Bitte ein Beispiel?

*Tack:* Gerne. So ist zum Beispiel der weitere Ausbau der erneuerbaren Energien, der ja die Grundlage für eine nachhaltige klimaschonende Energieversorgung darstellt, auch im Land Brandenburg mit erheblichen Problemen verbunden. Wie jede neue technische Infrastruktur hinterlassen diese Anlagen sichtbare Spuren. Dadurch kommt es nicht selten zu Vorbehalten bei den Anwohnern oder zu Interessensüberschneidungen mit den Zielen des Natur-, Arten- und Landschaftsschutzes.

Und so stößt das Land beim weiteren Ausbau erneuerbarer Energien vielfach an Grenzen. Brandenburg ist zwar ein Flächenland, aber mit zu wenigen verfügbaren Flächen für die erneuerbaren Energien.

Dazu möchte ich betonen, dass die Änderung der Industriegesellschaft – und dies erfordert die Energiewende – ohne Veränderung

## Anita Tack

1951 in Dresden geboren, ist Ministerin für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg. Sie lebt in Potsdam und hat zwei Kinder. Studium an der Hochschule für Architektur und Bauwesen in Weimar. Seit Oktober 1994 Mitglied des Brandenburger Landtages für die Fraktion DIE LINKE. Von 1994 bis 1999 Vorsitzende des Ausschusses für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr im Landtag von Brandenburg.



der Landschaft nicht machbar ist. Das ist der Preis, den wir für den Fortschritt bezahlen müssen. Man kann eben nicht aus der Atomenergie aussteigen, die Kohleverstromung verdammen, den Wohlstand erhalten wollen und gleichzeitig fordern, dass die Landschaft sich nicht verändert. Hier ist ein breiter gesellschaftlicher Diskurs erforderlich. Den Umbau unseres Energieversorgungssystems müssen wir gemeinsam kommunizieren, wirtschaftlich vorteilhaft umsetzen und sozial verträglich gestalten.

*WeltTrends:* Apropos Kohleverstromung: Wie passt zum Aufbau einer ökologischen Gesellschaft die umfassende Subventionierung der Braunkohle in Brandenburg?

*Tack:* Braunkohleförderung wird nicht subventioniert.

*WeltTrends:* Die Debatte um die CCS-Technik ist politisch außerordentlich brisant, für die Landesregierung, aber auch für Ihre Partei DIE LINKE. Wird Brandenburg – möglicherweise als einziges Bundesland – an der Erprobung dieser Technik festhalten?

*Tack:* Einen Alleingang Brandenburgs bei der Erprobung der CCS-Technologie wird es nicht geben, das hat die Landesregierung deutlich gesagt.

### Atomenergie bei den Nachbarn

*WeltTrends:* Brandenburg verfolgt eine Strategie des langfristigen Aufbaus ökologischer Energieerzeugung. Gleichzeitig setzen die Nachbarländer Polen und Tschechien eher auf einen Energiemix aus Kohle und Atomstrom. Erneuerbare Energien werden kaum gefördert. Wie sehen Sie das?

*Tack:* Zunächst einmal bleibt festzuhalten, dass jeder Staat, also auch Polen, über seinen Energiemix souverän entscheidet. Allerdings haben die Ereignisse in Tschernobyl sowie Fukushima gezeigt, dass die Auswirkungen bei nuklearen Unfällen weit über die Landesgrenzen hinausgehen. Dies gilt umso mehr in der dicht besiedelten Mitte Europas. Ich gehe davon aus, dass die Notwendigkeit eines verstärkten Klimaschutzes einerseits sowie die Lehren aus Fukushima andererseits dazu beitragen werden, in beiden Ländern noch einmal gründlich über den zukünftigen Energiemix zu diskutieren und Veränderungen im Sinne

einer nachhaltigen umwelt- und klimaverträglichen Energieversorgung herbeigeführt werden.

*WeltTrends:* Gibt es dazu Gespräche mit den Partnern in Polen?

*Tack:* Im Rahmen der regelmäßig stattfindenden deutsch-polnischen Umweltgespräche haben im April 2011 sowohl der Bundesminister Dr. Norbert Röttgen als auch ich der polnischen Seite gegenüber deutlich zum Ausdruck gebracht, was die Bundesrepublik und das Land Brandenburg von den Ausbauplänen Polens bei der Nutzung der Kernenergie halten. Darüber hinaus haben wir den polnischen Behörden die volle Unterstützung beim Auf- und Ausbau der erneuerbaren Energien zugesagt.

#### Wachstumspotenzial durch Umwelttechnik

*WeltTrends:* Im August 2011 veröffentlichte das Umweltministerium Brandenburgs zusammen mit der Steinbeis-Hochschule Berlin eine Studie: „Stand und Perspektiven der Umweltwirtschaft in Brandenburg“<sup>2</sup>. Wie ist aus Ihrer Sicht die Wirtschaft Brandenburgs im Sektor Ökologie aufgestellt?

*Tack:* Die Wirtschaft Brandenburgs ist hier bereits gut aufgestellt. Mit einem Anteil von über 8 Prozent an der gesamten Wertschöpfung tragen Umwelttechnologien zur wirtschaftlichen Leistungskraft des Landes bei. Im internationalen Vergleich ein sehr hohen Anteil. Schwerpunkte sind die erneuerbaren Energien, die Kreislaufwirtschaft und die nachhaltige Wasserwirtschaft. 600 Unternehmen erwirtschafteten 2009 in diesem Sektor einen Jahresumsatz von ca. 4,5 Mrd. Euro. Damit konnten sie fast 22.000 Beschäftigten eine dauerhafte Perspektive in Brandenburg geben. Die Entwicklung dieses Sektors ist auch deshalb wichtig, da ihm ein Wachstumspotenzial zugeschrieben wird, das deutlich über dem anderer Branchen liegt.

*WeltTrends:* Gibt es auch Wachstumspotenziale?

*Tack:* Brandenburg kann sich noch steigern, wie der Vergleich mit anderen Bundesländern zeigt. Insbesondere im Bereich der Effizienztechnologien und der nachhaltigen Mobilität sind wir nur unterdurchschnittlich vertreten.

2 <http://www.mugv.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.2315.de/uwirtschaftbb.pdf>.

## Weltklimagipfel in Durban

*WeltTrends:* Frau Ministerin, Sie nahmen als Vertreterin der Umweltministerkonferenz der Bundesländer an der Konferenz von Durban teil. War es nur, wie einige Kritiker behaupten, ein „Klimazirkus“ oder haben Sie den Eindruck, dass damit ein weiterer Schritt in eine globale Klimapolitik gegangen wurde?

*Tack:* Den Begriff des „Klimazirkus“ lehne ich zunächst ab, der wird der Sache wahrlich nicht gerecht. Ziel der bisherigen Klimakonferenzen war es, ein weltweites Abkommen zur Begrenzung und letztlich zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen durchzusetzen. Das können wir nur im



Brandenburgs Umweltministerin  
Anita Tack beim Projektbesuch

Konsens mit allen Ländern der Welt. Ohne diese Bemühungen werden wir die Erwärmung des Klimas nicht auf 2° begrenzen können. Oberhalb dieser Marke aber ist eine Anpassung an die globalen Veränderungen – wenn überhaupt – nur unter enormen ökonomischen Anstrengungen möglich.

Im Rahmen eines weltweiten Klimaabkommens müssen sich alle Länder beteiligen. Gleichzeitig müssen wir aber feststellen, dass uns auch im Klimaschutz nationale Egoismen begegnen. Insbesondere die Widersprüche zwischen den sieben wichtigsten Emittenten USA, EU, China, Indien, Japan, Russland und Brasilien sind enorm. Um hier eine gemeinsame, von allen getragene Position zu schaffen, geht es ohne solche Konferenzen unter dem Dach der Vereinten Nationen nicht.

*WeltTrends:* Wie bewerten Sie die Ergebnisse des Klimagipfels in Durban?

*Tack:* Ich hätte mir auch mehr gewünscht und kann die Enttäuschung der Umweltverbände verstehen. Aber Durban zeigt eine Perspektive für die Zeit nach 2012 auf. Bis 2015 soll ein Klimaabkommen erarbeitet werden, welches dann für alle Länder 2020 rechtsverbindlich in Kraft treten könnte. Ebenfalls soll ab 2013 ein „Grüner Klimafonds“ seine Arbeit aufnehmen. Dieser unterstützt die Entwicklungsländer im Kampf gegen den Klimawandel sowie bei der Anpassung an Klimafolgen. Die Industrieländer hatten sich verpflichtet, jährlich 100 Milliarden Dollar in diesem Fonds

bereitzustellen. Ich unterstütze dabei nachdrücklich die Bemühungen der Bundesregierung, die Verwaltung des Fonds in Deutschland anzusiedeln.

*WeltTrends:* In unsrer Region, in Berlin-Brandenburg?

*Tack:* Ein konkreter Standort ist zurzeit nicht klar. Die Bundesregierung favorisiert aber Bonn.

*WeltTrends:* Wie bewerten Sie die Rolle der Europäischen Union bei der Konferenz in Durban?

*Tack:* Ein wichtiger Erfolg war, dass die EU einheitlich aufgetreten ist. Alle Mitgliedsstaaten haben die gemeinsamen Positionen bis zuletzt unterstützt. Eine überzeugende Leistung, ohne die das neue Bündnis mit den am wenigsten entwickelten Ländern nicht möglich gewesen wäre. Ziel muss jetzt sein, dass die EU die Senkung der Emissionsziele dauerhaft und nachhaltig verfolgt. Entsprechend haben sich die VertreterInnen der Umweltministerkonferenz dafür eingesetzt, das europäische Minderungsziel für Treibhausgase bis 2020 von minus 20 auf minus 30 Prozent anzuheben und die entscheidende Rolle der erneuerbaren Energien und der Energie- und Ressourceneffizienz bei der Erreichung der Klimaziele zu betonen.

### Rolle Deutschlands in Durban

*WeltTrends:* Welche Rolle spielte Deutschland in den Klimaverhandlungen?

*Tack:* Die deutsche Delegation brachte sich an vielen Stellen in das Programm von Durban ein. Schwerpunkte meiner Aktivitäten waren neben der Teilnahme am High-Level-Segment vor allem Veranstaltungen, die sich mit dem Klimawandel und seinen Folgen für die Entwicklungsländer, Biodiversität und Gesundheit auseinandersetzten. Sehr wichtig waren darüber hinaus die täglichen Veranstaltungen im deutschen Pavillon sowie die stark besuchte Sonderveranstaltung zum Thema „Energiewende in Deutschland“.

*WeltTrends:* Gab in diesem Rahmen konkrete Projekte oder Vereinbarungen?

*Tack:* Ja, natürlich. So wurde u. a. die Zusammenarbeit zwischen Südafrika und Europa auf dem Gebiet der erneuerbaren Energien

vertieft, an der sich Deutschland mit beteiligt. Diese Südafrikanische erneuerbare Energie Initiative (SARI) soll die Verbreitung der entsprechenden Technologien in Südafrika beschleunigen und so die Treibhausgasemissionen verringern. Ein entsprechendes Rahmenabkommen wurde gemeinsam von den Vertretern Dänemarks, Großbritanniens, Norwegens, der Schweiz und der Europäischen Investitionsbank am Rande der Konferenz unterzeichnet.

*WeltTrends:* Welche Resonanz gibt es auf die jüngste deutsche Energie- wende, speziell in Europa?

*Tack:* Leider herrscht hier die Skepsis vor. Das Ziel einer CO<sub>2</sub>-freien Gesellschaft wird – insbesondere bei unseren europäischen Partnern – durchaus unterstützt. Aber der angekündigte Ausstieg aus der Atomenergie oder der CO<sub>2</sub>-Verpressung (CCS-Technologie) trifft weitgehend auf Unverständnis.

*WeltTrends:* Am Klimagipfel nahmen ca. 1.500 NGOs und andere Organisationen teil. Sie haben mit diesen auch Gespräche geführt, mit welchem Ziel?

*Tack:* Ich habe an zwei Gesprächsrunden der deutschen Delegation mit Vertretern zahlreicher NGOs teilgenommen. Die bekanntesten Organisationen waren Germanwatch, der Evangelischen Entwicklungsdienst, Oxfam, WWF, NABU, BUND, Brot für die Welt und Greenpeace. Darüber hinaus führte ich Gespräche mit dem NABU. Dabei ging es natürlich in erster Linie um den aktuellen Stand der Verhandlungen, um Strategien für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit angesichts des Klimawandels sowie über Forderungen und Erwartungen der NGOs an die deutsche Delegation, wie es mit dem Kyoto-Prozess weitergehen soll. Man drängte, keinen „faulen Kompromissen“ zuzustimmen.

*WeltTrends:* Konnten Sie sich in Südafrika mit konkreten Projekten vertraut machen?

*Tack:* Es war leider nur wenig Zeit für Projekte außerhalb der Konferenz. Trotzdem konnte ich zwei sehr interessante Projekte auf kommunaler Basis besichtigen.

Einmal in Durban selbst das „Landfill Gas to Electricity“-Projekt, bei dem Methangas von Mülldeponien in Strom umgewandelt wird. Diese Form der Stromerzeugung ist jedoch derzeit nicht



wettbewerbsfähig. Entsprechend erfolgt eine Unterstützung aus dem sogenannten Clean Development Mechanism. Dabei können Unternehmen, im Rahmen des Kyoto-Protokolls ökologische Projekte unterstützen und bekommen dafür CO<sub>2</sub>-Zertifikate angerechnet. Diese müssen sie also nicht mehr käuflich erwerben. Solche Deponiegasanlagen, einschließlich der Investitionen, sind grundsätzlich auch in Brandenburg möglich, wenn auch bei uns aufgrund der klimatischen Verhältnisse die Methangasbildung länger dauert.

Das zweite Projekt war der sogenannte Durban Green Corridor. Dieses Programm zielt auf die Schaffung und Erhaltung einer gesunden Umwelt des U' Mngeni-Flusses. Dabei soll der Aufbau einer nachhaltigen Wasser- und Abfallwirtschaft die Verschmutzung des Fluss-Systems mindern und seine biologische Vielfalt erhalten. Gleichzeitig hilft die Renaturierung von Feuchtgebieten die regionalen Folgen des Klimawandels zu begrenzen. Daneben wird eine wirtschaftliche Entwicklung mit den Schwerpunkten Erholung, Natur- und Öko-Tourismus sowie Gesundheitsrehabilitation gefördert. Der deutsche Verein „Partnerschaft Bremen Durban e. V.“ engagiert sich hier vor Ort und unterstützt einen vielfältigen Erfahrungsaustausch zwischen Deutschland und Südafrika. Solche Partnerschaften sind grundsätzlich auch zwischen Brandenburg und einer Region in Südafrika möglich und ich würde mich freuen, wenn es mehr davon gäbe.



Brandenburgs Umweltministerin Anita Tack als Zuhörerin bei der Rede von Bundesumweltminister Röttgen

## Brandenburg nach Durban

*WeltTrends:* Wenn Sie die Konferenz in Südafrika rückblickend betrachten und dazu die Entwicklung in Brandenburg in Beziehung setzen. Wie ist die Position Brandenburgs in der Klimapolitik heute? Wo stehen wir in der internationalen Klimapolitik?

*Tack:* Das Land Brandenburg gehört zu den weltweit führenden Regionen auf den Gebieten Klimaschutz und Klimawandel. Fachdiskussionen auf internationaler Ebene im Rahmen der Konferenz tragen zu einer genaueren Positionsbestimmung für das Land Brandenburg bei. Der internationale Austausch von Sachargumenten führt zu neuen Erkenntnissen und bereichert die politische Diskussion im eigenen Land, beispielsweise in der interministeriellen Arbeitsgruppe „Anpassung an die Folgen des Klimawandels“, die unser Ministerium leitet. Erkenntnisse aus Durban werden natürlich auch in die Diskussion zur Fortschreibung der Energiestrategie 2030 einfließen.

*WeltTrends:* Frau Ministerin, wir danken Ihnen für das Gespräch.

Das Interview führten Dr. Raimund Krämer und Kai Kleinwächter.



# Eine neue globale Klimapolitik

## Klimapolitik am Ende?

Nach Durban wird es höchste Zeit für einen Strategiewechsel

Karl-Martin Hentschel

Es hilft niemandem, die Sache schön zu reden! Auch Durban war kein Reifall. Nach dem Scheitern der Klimakonferenzen im letzten Jahr in Kopenhagen und dem Badeort Cancun am Golf von Mexico zog diesmal die Karawane der Klimaexperten und Politiker ins süd-afrikanische Durban. Aber wirklich vereinbart wurde nichts – außer einem Zeitplan. Und es ist unwahrscheinlich, dass sich das in den nächsten Jahren ändert. Gibt es also noch eine Chance, den Klimawandel zu stoppen? Ja – ich bin überzeugt davon. Aber dafür brauchen wir dringend eine neue Strategie. Sie liegt sogar auf der Hand – und Deutschland könnte dabei eine Schlüsselrolle einnehmen und davon sogar profitieren.

„Die Aufmerksamkeit ist eine begrenzte Ressource“, schreibt Stefan Schmitt in Zeit-Online. Er hat recht: Wirtschafts- und Finanzkrisen, Tsunamis und Hungersnöte, Ölunfälle und Politikskandale fesseln allabendlich unsere Aufmerksamkeit bei den Nachrichten und lassen uns kaum zur Ruhe kommen. Die langfristige Gefährdung unserer Zukunft durch den Klimawandel tritt dagegen leicht in den Hintergrund. Vielleicht ist sie auch medial einfach schwieriger darzustellen. Und so kommt es, dass es immer noch Politiker gibt, die es sich leisten können, die Gefahren zu ignorieren.

Und selbst wenn fast alle Staatenlenker dieser Erde begriffen haben, dass wir endlich handeln müssen – mit Sicherheit auch US-Präsident Barrack Obama, der indische Premierminister Manmohan Singh und der chinesische Präsident Hu Jintao, dann reicht das nicht. Weltklimakonferenzen sind leider auf Einstimmigkeit angewiesen. Und deswegen wird es in absehbarer Zeit kein verbindliches Abkommen geben. Das größte Problem liegt in der Verfassung der USA. Die USA können einem internationalen Abkommen nur dann beitreten, wenn dies durch eine Zweidrittelmehrheit im Senat gebilligt wird. Und die ist nicht abzusehen. Selbst eine einfache Erklärung (ein „agreement“) des Kongresses, dass Amerika sich an den Vertrag halten wird, ist nach dem Verlust der Mehrheit im Kongress für die Demokraten in absehbarer Zeit nicht mehr drin. Und ohne die USA werden China und Indien nicht mitmachen.

## Die Sackgasse

In Durban wurde am Schluss als Erfolg gefeiert, dass überhaupt ein gemeinsames Dokument zustande kam, das von allen unterschrieben wurde. Aber dieses Dokument kann nicht befriedigen:

- Für das 2012 auslaufende Kyoto-Abkommen gibt es noch immer keine Fortsetzung. Nun soll das die Klimakonferenz 2012 in Katar leisten. Das könnte dann ab 2013 greifen. Doch selbst wenn das gelänge, wäre die Bedeutung nur noch marginal. Denn die beteiligten Länder umfassen nur noch 15 Prozent der Emissionen.
- Parallel dazu soll spätestens bis 2015 ein Folgeabkommen verabschiedet werden, das dann alle Länder umfasst. Es soll bis 2020 in Kraft treten. Aber wie ernst das gemeint ist, bleibt im Ungewissen. Zumal die USA verhindert haben, dass dieses geplante Abkommen im Durban-Abschluss-Dokument als „rechtsverbindlich“ bezeichnet wurde.
- Der schon in Cancun beschlossene Grüne Klimafond blieb ebenfalls im Ungewissen. Damit sollen ab 2020 arme Länder jährlich mit 100 Milliarden Dollar bei der Umstellung der Energiewirtschaft und der Anpassung an die Klimaveränderung unterstützt werden. Wie aber dieser Fond zusammengesetzt sein soll und wer wie viel einzahlen soll, blieb offen. Die dafür vorgesehenen internationalen Steuern auf Schiffs- und Flugverkehr wurden jedoch aus dem Dokument wieder gestrichen. Und schließlich wurde der vor einem Jahr in Cancun beschlossene Fonds zur Rettung der Regenwälder (REDD) ebenfalls nicht weiter konkretisiert.

Fazit: Das gesamte Dokument blieb so unbestimmt, dass kaum noch jemand hofft, dass in absehbarer Zeit ein Klimaabkommen zustande kommt, das die Erwärmung unter 2° oder gar 1,5° halten kann. Greenpeace meinte sogar, es wäre besser gewesen, nichts zu beschließen und im nächsten Jahr in Katar solange nonstop weiter zu verhandeln, bis es ein Ergebnis gibt. Das einzige, was sich in Durban leicht geändert hat, ist die Schuldverteilung. China schaffte es durch eine überraschende Erklärung, den Eindruck zu erwecken, dass es jetzt im Gegensatz zu den USA bereit sei, über ein Abkommen zu verhandeln. Nun galten Indien und die USA als Hauptbremsen.

Als Durchbruch wurde von einigen Journalisten bewertet, dass es der EU gelungen war, mit 120 Entwicklungsländern eine gemeinsame Linie abzustimmen. Aber das war es denn auch. Doch die Chance, sich als Motor zu profilieren, wurde auch von der EU verpasst. Erneut hatte die EU nur 20 Prozent Reduktion bis 2020 angeboten. Zu einem

mutigen Angebot einer Einsparung von 30 Prozent, die bereits in Aussicht gestellt worden war, konnte sich Europa nicht durchringen. Das wirkte so, als sei sich die EU doch nicht sicher und wolle nur taktieren. Schade!

Begleitet wurde diese bedauerliche Stagnation in der Woche darauf durch den Ausstieg von Kanada aus dem Kyoto-Protokoll. Kanada hatte zuvor eine Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um sechs Prozent zugesagt, lag aber zuletzt bei einer Zunahme von 17 Prozent. Ursache war vor allem der Abbau der Ölsande. Es war also die Anerkennung einer verfehlten Politik. Ein trauriges Signal. Und zu guter Letzt hat die Regierung von Brasilien ein neues Waldgesetz eingebracht, durch das nach Einschätzung der Kritiker die Abholzung der Regenwälder noch mehr erleichtert werden soll. Die Abstimmung im Parlament wurde nach heftigen Protesten in letzter Minute auf den März verschoben.

Es sieht also nicht gut aus. Wieso einige Politiker und Journalisten glauben, dass man sich bis 2015 auf ein neues verbindliches Klimaabkommen einigen kann, bleibt unerfindlich. Was aber ist die Alternative? Dazu macht es Sinn, sich die reale Entwicklung noch etwas genauer anzuschauen. Denn trotz des Scheiterns der Verhandlungen gibt es eine Vielzahl neuer Entwicklungen, an denen eine neue Strategie anknüpfen kann.

### Der Schlüssel liegt in Asien

In den letzten Jahren haben sich die Gewichte verschoben. Als das Kyoto-Abkommen verabschiedet wurde, hatten sich nur die reichen Industriestaaten zur Reduzierung ihrer CO<sub>2</sub>-Emissionen verpflichtet. Damit hatten sie auch ihre besondere Verantwortung für die Entwicklung im vorigen Jahrhundert eingestanden. Sie wollten bis 2012 ihre Emissionen im Durchschnitt um 5,2 Prozent gegenüber 1990 senken. Allerdings machte der wichtigste CO<sub>2</sub>-Emittent, die USA, schon damals nicht mit.

Tatsächlich lagen die Emissionen 2010 dann bei zehn Milliarden Tonnen CO<sub>2</sub> weltweit – das sind 49 Prozent mehr als 1990. Und für 2011 wird noch mal mit einer Steigerung von 3,1 Prozent gerechnet. Aber dieses enorme Wachstum findet nicht mehr in den USA oder Europa, sondern in den Schwellenländern statt. Bereits 2009 wurde China zum CO<sub>2</sub>-Emittenten Nummer eins vor den USA. Die Emissionen pro Kopf haben mit 6,5 Tonnen im letzten Jahr bereits das Niveau Frankreichs erreicht und können 2020 bereits das deutsche Niveau von 10 Tonnen pro Kopf übertreffen. Indien liegt pro Kopf zwar erst bei 1,5 Tonnen im Jahr, ist aber wegen der großen Bevölkerung auch schon die

Nummer drei in der Welt. Bis 2035 werden 90 Prozent des Bevölkerungswachstums, 70 Prozent des Wirtschaftswachstums und 90 Prozent des Wachstums des Energieverbrauches auf die Nicht-OECD-Staaten entfallen. China wird dann 70 Prozent mehr Energie verbrauchen als die USA, wenn auch immer noch weniger als halb so viel pro Kopf.

Dabei sind die Staaten in Süd- und Ostasien – insbesondere Indien und China – vom Klimawandel in besonderer Weise bedroht. Die Gletscher des Himalajas schrumpften seit 1980 um 20 Prozent – das Dach der Welt schmilzt. Das gefährdet in Zukunft die Wasserversorgung der riesigen Ströme Asiens, die 1,3 Milliarden Menschen mit Nahrung, Wasser und elektrischer Energie versorgen. Und die Regierungen sind sich dessen durchaus bewusst. Aber zugleich stehen sie vor der gigantischen Aufgabe, für jeweils mehr als eine Milliarde Menschen Nahrung und andere Güter zu produzieren, um diesen einen angemessenen Wohlstand zu ermöglichen. Und natürlich blicken sie dabei auf die USA und Europa. Solange die USA blockieren und die Umstellung auf erneuerbare Energien für zu teuer halten und solange Europa pokert, trauen Indien und China dem Braten nicht und sind nicht bereit etwas zu unterschreiben.

### Es gibt Hoffnung

Ist also alles verloren? Keineswegs – es gibt trotzdem gute Gründe für Optimismus. Diese Feststellung mag nach dem bislang Gesagten verblüffen. Aber sie beruht auf den realen Entwicklungen der letzten Jahre. Es gibt nämlich auch verblüffend positive Nachrichten aus vielen Ecken der Welt – auch und gerade aus den USA und aus China. Jetzt kommt es darauf an, eine Strategie zu entwerfen, die diese Entwicklungen berücksichtigt und die erforderliche Kehrtwende einleitet. Dabei könnte Deutschland eine wichtige Rolle spielen – was allerdings einen entschiedenen Strategiewechsel erfordert.

Wir müssen endlich aufhören, auf Klimaabkommen zu warten. Immer mehr Experten schlagen stattdessen eine Vorreiterstrategie vor. Dieser Vorschlag geht davon aus, dass die erneuerbaren Energien in den kommenden 50 Jahren die Schlüsseltechnologien schlechthin werden. Dabei geht es an erster Stelle um den elektrischen Strom. Die Stromversorgung ist schon heute zur Lebensader der Zivilisation geworden. Ohne Strom geht fast nichts mehr – kaum ein Herd, kaum eine Heizung, kein Wasserhahn, kein Telefon. Wenn in den kommenden Jahrzehnten auch noch die Autos mit Strom fahren und die gut gedämmten Häuser mit elektrischen Wärmepumpen geheizt werden,



dann wird die Stromversorgung mit erneuerbaren Energien endgültig zur Gretchenfrage werden, die über Wohlstand und Konkurrenzfähigkeit von Staaten entscheidet.

Bislang glaubte man, ein Alleingang einer Nation oder der Europäischen Union wäre zu teuer. Aber die Situation hat sich geändert. Die erneuerbaren Energien sind zunehmend günstiger geworden. Politiker und Manager in aller Welt haben die strategische Bedeutung der Erneuerbare-Energie-Technologien erkannt. Der Wettlauf um die Zukunftstechnologien hat bereits begonnen. Selbst die Internationale Energie Agentur IEA, bis vor wenigen Jahren Vertreterin der Kohle- und Öllobby schlechthin, hat eine Kehrtwende vorgenommen und warnte in ihrem Jahresbericht, dass jede Verzögerung des Klimaabkommens um ein Jahr die Welt jeweils eine Billion Dollar kostet.

### Erfolgsmodell EEG

Der Blick auf das Scheitern der Verhandlungen liefert deshalb nur die eine Sicht der Dinge. Und die kann täuschen. Denn ausgerechnet die Hauptbremser der Klimakonferenzen, die USA und China, sind schon dabei, Fakten zu schaffen und Europa einzuholen. Im Krisenjahr 2009 wuchs der Weltmarkt für Windkraftwerke gegen den Trend um 31 Prozent und davon wurde ein Drittel allein in China aufgebaut – ein Viertel in den USA. 2010 hat sich diese Entwicklung noch mal beschleunigt. China, die USA, Europa, Indien und viele andere Staaten haben soviel Geld in erneuerbare Energien investiert wie nie zuvor.

Insgesamt 96 Staaten haben sich bereits Klimaschutzziele gesetzt und geeignete Instrumentarien wie Einspeisetarife, Quotenregelungen und Förderprogramme beschlossen. Über 60 Staaten haben das deutsche Erfolgsmodell EEG (Erneuerbare-Energien-Gesetz) kopiert, nach dem erneuerbare Energien im Netz Vorrang haben. Auch in den USA wurden in der Mehrzahl aller Staaten engagierte Klimagesetze beschlossen. Bei der Installation von Windkraftanlagen haben die USA Deutschland bereits überholt – mit Texas und Kalifornien an der Spitze. Hawaii hat sich per Gesetz verpflichtet, bis 2030 die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Stromerzeugung um 70 Prozent zu senken.

Auch China, das seinen Strom heute zu 80 Prozent mit Kohle erzeugt, hat bereits die Wende eingeleitet. Im Jahre 2010 wurden Windkraftwerke mit einer Leistung von 18 Gigawatt ans Netz gebracht – das ist das Doppelte der Kapazität aller neun chinesischen Atomkraftwerke zusammen – und das in nur einem Jahr. Bei

solarthermischen Anlagen ist China bereits Weltmeister. Dort wurden fünfmal so viele Anlagen installiert wie in ganz Europa. Außerdem hat China die größten Wasserkraftreserven der Welt: 67 Gigawatt sind im Bau, weitere 100 Gigawatt in Planung. Sogar beim Netzausbau ist China schon weiter als Europa. Während bei uns noch über die Notwendigkeit diskutiert wird, ein neues Gleichstrom-Overlay-Netz, das so genannte Supergrid, zu bauen, um den Strom der Erneuerbaren ohne große Verluste quer durch Europa zum Kunden zu bringen, handelt China. Über 10.000 Kilometer HGÜ-Leitungen (Hochspannungsgleichstromübertragung; mit geringen Verlusten) wurden bereits in Betrieb genommen.

China und die USA stehen mit diesem Engagement nicht allein. Brasilien, Kanada und Indien sind in die Spitzengruppe der Windkraftbauer vorgezogen. Länder wie Mexiko, die Türkei und Marokko haben Zuwachsraten von über 100 Prozent. In den letzten beiden Jahren haben nicht nur Industriestaaten wie Großbritannien Einspeisegesetze verabschiedet, sondern auch Schwellen- und Entwicklungsländer wie Malaysia, Südafrika, Ecuador oder Uganda. Insgesamt wurden 2010 weltweit 211 Milliarden Dollar in erneuerbare Energien investiert – das bedeutet zum wiederholten Male ein Wachstum von mehr als 30 Prozent. Und erstmals haben die Entwicklungsländer mehr investiert als die OECD-Staaten, an erster Stelle China mit 48,9 Milliarden Dollar.

### Deutschland als Vorreiter

Angesichts dieser Entwicklung ist es kein Wunder, dass die Mehrzahl der von mir befragten Experten bereits nach der Konferenz von Kopenhagen der Auffassung war, dass Europa mit Deutschland an der Spitze vorangehen sollte, anstatt auf den Konferenzen zu pokern. Konkret heißt das, zu beschließen, in den kommenden 30 Jahren die komplette Stromversorgung auf erneuerbare Energien umzustellen. Die Befürchtung, dass wir uns damit eine viel zu teure Energieversorgung anschaffen, ist überholt. Im Gegenteil: Wenn Deutschland, das führende Maschinenbauland der Welt, loslegt, ist das ein Startsignal. Eine solche Entscheidung würde einen Wettlauf um die Erneuerbaren weltweit auslösen. Jeder will dabei sein, niemand will die Entwicklung versäumen. Noch fährt China mehrdimensional und investiert sicherheitshalber in Kohle- und Atomkraftwerke und in erneuerbare Energien. China und Indien, Ägypten und Marokko, Brasilien und Mexiko und viele US-Staaten beobachten sehr genau,



was hier in Europa geschieht. Wenn Deutschland voll auf Erneuerbare setzt, dann werden sie umschwenken und uns folgen, um teure Fehlinvestitionen zu vermeiden.

Der Atomausstieg sollte dabei nicht als Problem, sondern als Chance begriffen werden. Noch sehen viele Staaten und Politiker die Atomenergie als Möglichkeit, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß zu verringern. Aber es gibt gute Gründe, warum dieser Irrweg vermieden werden sollte. Die Atomkraftwerke sind nicht nur gefährlich, sie sind nicht nur heute schon teurer als ein Mix aus Erneuerbaren, sie sind vor allem als Grundlastkraftwerke völlig unflexibel und deshalb mit einem Mix von erneuerbaren Energien und von Speichertechnologien praktisch nicht kombinierbar. Der Atomausstieg kann deshalb zu einer deutlichen Beschleunigung des Umstiegs auf erneuerbare Energien in Deutschland genutzt werden.

Wird eine solche Entwicklung erst einmal eingeleitet, dann kann die Umstellung viel schneller erfolgen, als die Experten bislang für möglich hielten. Professor Schellnhuber, der Direktor des Klimaforschungsinstituts in Potsdam, spricht vom Selbstbeschleunigungspotenzial solcher Innovationsprozesse. Noch vor fünf Jahren hielten die meisten Experten eine CO<sub>2</sub>-freie Stromversorgung frühestens Ende des Jahrhunderts für möglich. Nun liegen mehrere Studien vor, nach denen die Umstellung bereits 2050, 2040 oder gar 2030 abgeschlossen werden kann. Die Stellungnahme des Sachverständigenrates der Bundesregierung rechnet vor, dass ab 2030 die Strompreise der Erneuerbaren bereits niedriger liegen können als die der noch nicht abgeschriebenen fossilen und nuklearen Kraftwerke. Wer wird bei solchen Aussichten noch Kohle- oder Atomkraftwerke bauen?

Hinzu kommt: Deutschland hat ideale Voraussetzungen, um loszulegen. Denn es liegt zwischen den größten Wasserspeichern Europas: den Stauseen in Skandinavien und den Alpen. Der Sachverständigenrat hat deshalb für die Übergangsphase einen kleinen Stromverbund zwischen Deutschland und Skandinavien vorgeschlagen – eventuell unter Einbeziehung der Schweiz. Wenn diese Speicher durch neue „Super-Strom-Leitungen“ verfügbar gemacht werden, um die Schwankungen der Windkraftparks auszugleichen, dann kann bereits 2020 über die Hälfte des Stroms in Deutschland aus Erneuerbaren gewonnen werden. Dies sollte im Rahmen einer abgestimmten EU-Strategie geschehen. So kann parallel zum Ausbau der Erneuerbaren der Ausbau von Speichern vor Ort – zum Beispiel Druckluftspeicher oder auch Wasserstoffspeicher – und die Einbindung von thermischen Solarkraftwerken in Nordafrika beginnen.

### 38 Billionen Dollar Investitionen

Bis 2035 müssen nach Berechnungen der Internationalen Energie Agentur 38 Billionen Dollar weltweit in die Energieversorgung investiert werden, davon zwei Drittel außerhalb der OECD-Staaten. Davon entfallen 20 Billionen auf Öl und Gas und 13 Billionen Dollar auf die Stromversorgung, davon wiederum 40 Prozent auf den Ausbau der Netze.

Ob wir das CO<sub>2</sub>-Problem lösen werden, hängt davon ab, wie viel Investitionen in Erneuerbare und wie viele in Kohlekraftwerke gehen. Und dafür werden die wichtigsten Weichen in China und Indien gestellt. Heute verbraucht allein China fast 50 Prozent der Kohle der Welt. Zweitgrößter Kohleverbraucher und weltweit größter Importeur wird bis 2020 Indien sein. Wenn China und Indien zusammen mit Deutschland voll auf Erneuerbare setzen, dann sind die Weichen für eine Lösung des Klimaproblems gestellt. Es ist dann nur noch eine Frage von wenigen Jahren, bis die restlichen Staaten der Erde – darunter auch der dann drittgrößte CO<sub>2</sub>-Emittent, die USA – folgen werden.

Bei den Entscheidungen über die zukünftige Energieversorgung öffnen sich zahlreiche alternative Wege, über die entschieden werden muss. Eine dieser Entscheidungen betrifft die nukleare Option. Die IEA behauptet immer noch, dass bei einer Reduzierung des Ausbauprogramms für Atomkraftwerke mehr Kohle verbrannt werden müsste. Eine zweite Entscheidung bezieht sich auf die CCS-Technologie. Bei dieser Technologie soll das CO<sub>2</sub>, das aus Kohleverbrennung oder anderen Verbrennungsprozessen entsteht, unterirdisch gelagert werden. Eine dritte Entscheidung betrifft den Umfang der Biomassenutzung. Denn immer mehr tritt die Bioenergie in Flächenkonkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion und zum Naturschutz.

Die kalifornischen Wissenschaftler Jacobsen und Delucci haben in einer umfangreichen Studie nachgewiesen, dass die Welt zu akzeptablen Preisen bereits in 20 bis 30 Jahren komplett mit erneuerbaren Energien versorgt werden kann, sogar ohne Biomasse. Deshalb stellt sich bereits heute bei allen Investitionen die Frage, warum nicht gleich bei sämtlichen Neubauten von Energieversorgungsanlagen in die Erneuerbaren investiert wird. Dafür spricht nicht nur die Nachhaltigkeit, sondern auch die Kostenrechnung. Denn die Erneuerbaren werden immer günstiger. Dagegen werden alle fossil-nuklearen Grundlastkraftwerke wie Kohle-CCS- oder Atomkraftwerke in einem Mix mit Erneuerbaren nicht mehr rentabel sein. Da sie nicht flexibel genug sind, müssen sie regelmäßig abgeschaltet werden und können dann nicht mehr auf die erforderliche Jahresstundenzahl kommen.

## Was ist zu tun?

Im Moment gibt es zwei entscheidende Stellschrauben, an denen die Politik ansetzen sollte, damit Deutschland wieder die Spitzenposition beim Ausbau der Erneuerbaren zurückgewinnt: Die Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) und der Ausbau der Netze.

Im EEG muss der Export von Strom aus Erneuerbaren geregelt werden, damit ein Lastausgleich mit Skandinavien möglich wird. Weiter müssen die Speichertechnologien wie Wasserstoff- und Druckluftspeicher in das EEG einbezogen werden. Und schließlich müssen die Einspeisevergütungen für die unterschiedlichen Erneuerbaren neu justiert werden. Dabei kann ein europäisches EEG, wie es jetzt in Brüssel diskutiert wird, sicher hilfreich sein, wenn es die europäischen Länder, die bislang noch nicht in die Puschen gekommen sind, auf die Schiene setzt und den Verkauf von EEG-Strom über die Grenzen regelt. Es darf aber auf keinen Fall die Nationalstaaten daran hindern mehr zu tun – und so die Vorreiterrolle von Deutschland zerstören.

Die zweite dringende Aufgabe ist der Ausbau der Stromnetze, um den Strom der Erneuerbaren von den Windstandorten an der Küste, den Wasserkraftwerken in Skandinavien und künftig dann von den Solarkraftwerken im Süden in die Industrie- und Verbraucherzentren zu ermöglichen. Ganz oben auf der Agenda steht dabei die Verfünfachung der Übertragungskapazitäten zwischen Skandinavien und Zentraleuropa bis 2020 – denn das ist die Voraussetzung dafür, den Ausbau der Windenergie in dem bereits geplanten Umfang fortsetzen zu können.

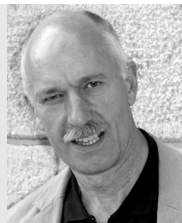
Eine wichtige Rolle muss natürlich auch die Effizienzstrategie spielen. Allerdings darf man sich keine Illusionen machen. Während im Wärmesektor durch die Sanierung der Wohnhäuser mit Einsparungen von weit über 50 Prozent der Energie gerechnet wird, werden die Einsparungen im Stromsektor eher gering bleiben. Denn ab 2030 wird der Strom aus Erneuerbaren günstiger sein als konventioneller Strom und es werden mit der Umstellung auf Elektroautos und Wärmepumpen sogar neue Stromverbraucher dazukommen.

## Sind Klimaabkommen überflüssig?

Ein Strategiewechsel ist also dringend erforderlich. Das heißt aber nicht, dass Klimaabkommen überflüssig sind. Umgekehrt wird ein Schuh draus. Der beschleunigte Ausbau der Erneuerbaren wird die Grundlage für engagierte flankierende Klimaabkommen legen. Sie werden gebraucht, um den nötigen Transfer von Nord nach Süd, sowohl in

Form von Geld wie auch in Form von Know-how zu organisieren. Sie können auch verhindern, dass Ölförderländer durch Dumping-Angebote den Innovationsprozess sabotieren. Um dem entgegenzutreten, können zum Beispiel Regeln über die Welthandelsorganisation (WTO) festgelegt werden, die es erlauben, gegenüber Ländern, die sich nicht an vereinbarte Klimaziele halten, Sonderzölle zu erheben.

Klimaabkommen können also hilfreich sein. Es wäre aber fatal, weiter darauf zu warten. Denn wenn wir weiter mauern, müssen wir uns nicht wundern, dass andere skeptisch auf uns schauen und sich fragen, ob wir unsere engagierten Reden ernst meinen. Wir können und müssen heute damit beginnen, das Notwendige zu tun. Nur so wird die Dynamik entstehen, die erforderlich ist.



### Karl-Martin Hentschel

1950 geboren, war bis 2009 Vorsitzender der Landtagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen in Schleswig-Holstein.

[karl.m.hen@googlemail.com](mailto:karl.m.hen@googlemail.com)



# Klimawandel und Entwicklungspolitik

Harald Fuhr

Der Autor diskutiert die Chancen und Risiken bei der Einbindung des Südens in die internationale Klimapolitik. Lange Zeit hatten die Entwicklungsländer am wenigsten zum Klimawandel beigetragen, wären aber am stärksten von ihm betroffen. Mittlerweile jedoch tragen diese Länder in erheblichem Maße selbst zum Klimawandel bei. Allerdings setzen deren Regierungen auf Zeit. Sie erwarten Ressourcentransfers. Dies verstärkt auch alte Probleme des ‚*Rent-Seeking*‘.

Die Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer war nicht Gegenstand des Kyoto-Protokolls von 1997 und muss folglich auch keine Emissionsreduktionen bis zu dessen Laufzeitende im Jahr 2012 vornehmen. Nur eines der sogenannten Kyoto-Instrumente, der *Clean Development Mechanism*, erlaubt durch ausgeklügelte Policy- und Ressourcentransfers, diese Ländergruppe aktiv in die Verpflichtungen zur Emissionsreduktion der Annex-I-Länder einzubeziehen. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass auch die internationale Entwicklungszusammenarbeit erst spät auf den Klimawandel reagierte. Fünf Faktoren werden aller Voraussicht nach demnächst dazu beitragen, die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit im Kontext des Klimawandels grundlegend zu verändern:

- (I) Die Entwicklungsländer haben historisch am wenigsten zum Klimawandel beigetragen, sind aber von dessen negativen Auswirkungen am stärksten betroffen.
- (II) Viele Entwicklungsländer, insbesondere aber die Schwellenländer, tragen mittlerweile selbst erheblich zum Klimawandel bei und bedürfen einer zügigen Neuausrichtung ihres Produktionsapparats.
- (III) Regierungen in Entwicklungsländern setzen – rational, aber auch riskant – in internationalen Verhandlungen auf Zeit und erwarten zunächst einen massiven Ressourcentransfer seitens der Industrieländer
- (IV) Die neuen und in Planung befindlichen internationalen Klimafonds zugunsten von Entwicklungsländern erlauben zwar eine Finanzierung notwendiger klimapolitischer Anpassungsmaßnahmen, schaffen aber gleichzeitig auch neue Probleme, nämlich Möglichkeiten zur Mittelveruntreuung und für *Climate Rent-Seeking*.

- (V) Internationale Entwicklungsorganisationen müssen sich selbst in den nächsten Jahren auf den Klimawandel vorbereiten und ihre Operationen nicht nur klimaneutral gestalten, sondern sie möglichst auch auf die Treibhausgasreduktion ausrichten.

### Klimawandel durch den Norden

Spätestens mit der Veröffentlichung des vierten Sachstandsberichts des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) im Jahr 2007 wurde offensichtlich, dass sich die negativen Folgen eines veränderten Weltklimas am stärksten in den Entwicklungsländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas zeigen werden. Die Ländergruppe, die historisch am wenigsten zum veränderten Weltklima beiträgt, ist am stärksten von den sozialen, wirtschaftlichen und politischen Folgen des Klimawandels betroffen. So betonte der *Human Development Report* des *United Nations Development Program* (UNDP) im Jahr 2007, dass durch den Klimawandel in den nächsten 50 bis 80 Jahren 600 Millionen Menschen zusätzlich von Hunger und Mangelernährung und weitere 1,8 Milliarden Menschen von Wassermangel betroffen sein werden. Zudem werden in diesem Jahrhundert laut UNDP 330 Millionen Menschen aufgrund des Anstiegs des Meeresspiegels dauerhaft vertrieben und weitere 220 bis 400 Millionen Menschen Malariaerkrankungen ausgesetzt sein. Diese Entwicklungen könnten die bisher erreichten Fortschritte in der Umsetzung der *Millenniumsziele* in nur wenigen Jahren wieder zunichtemachen. Auch die Zahlen zu den klimainduzierten Naturkatastrophen weltweit belegen, dass gerade die ärmsten Entwicklungsländer am stärksten negativ vom Klimawandel betroffen sind.<sup>1</sup> Berechnungen von William Cline zufolge sind die Auswirkungen insbesondere in der Landwirtschaft in Äquatornähe in Afrika und Lateinamerika, aber vor allem in Indien am gravierendsten.<sup>2</sup>

Was dieser Ländergruppe bleibt, sind Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel. Hier wird es vor allem um den Auf- und Ausbau geeigneter Infrastruktur gehen, das heißt um Maßnahmen des Küstenschutzes, neue Bewässerungsanlagen, Wiederaufforstung, gezielte Umsiedlungen und neue landwirtschaftliche Produktionsverfahren. Diese massiven Infrastrukturinvestitionen werden – so die Forderung der Entwicklungsländer und Zugeständnisse der OECD-Länder – von bilateralen und multilateralen Gebern in Form von Zuschüssen finanziert, wobei sich das jährliche Mittelvolumen ab dem Jahr 2020 auf ca. 100 Milliarden US-Dollar

1 UNDP 2007; World Bank 2009.

2 Cline 2007.



belaufen soll. Diese Mittel müssen zusätzlich zur bereits existierenden Entwicklungshilfe bereitgestellt werden, was de facto zu einer Verdoppelung der Hilfsleistungen der OECD führen würde.

Die bisher genannten Daten lassen vermuten, dass Entwicklungsländer vor allem Opfer des Klimawandels sind, der seinen Ursprung im Produktions- und Lebensstil in den Industrieländern hat. Viele Entwicklungsländer aber sind heute nicht mehr passive Teilnehmer, sondern durch ihr carbonintensives Wirtschaftswachstum mittlerweile in erheblichem Maße mitverantwortlich für den beschleunigten Klimawandel.

### Klimawandel durch den Süden

Neuesten Daten der Vereinten Nationen und der Weltbank zufolge haben die meisten Entwicklungsländer einen im Vergleich zu den Industrieländern deutlich höheren Anteil an CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Einheit ihres Bruttoinlandsprodukts. Das heißt ihre gegenwärtigen Produktionsverfahren sind in hohem Maße carbonintensiv. Aber auch die absoluten CO<sub>2</sub>-Emissionen steigen an. Am deutlichsten zeigt sich dies in den Schwellenländern Brasilien (+ 58 Prozent gegenüber 1990), China (+ 109 Prozent) und Indien (+ 97 Prozent), aber auch in Korea (+ 93 Prozent) und Indonesien (+ 77 Prozent).<sup>3</sup> Werden überdies die Folgen von Entwaldung mit in den globalen CO<sub>2</sub>-Ausstoß einbezogen, liegen die Gesamtemissionen der Entwicklungsländer heute schon fast 50 Prozent über denen der OECD-Länder. Nach dieser Berechnung gehören neben China und Russland auch Brasilien und Indonesien zu den fünf größten Emittenten von Treibhausgasen.

Zwar halten die meisten Entwicklungspolitiker aktive Emissionsreduktionen in Entwicklungsländern noch nicht für notwendig. Es häufen sich jedoch die Anzeichen, dass auch in dieser Ländergruppe, auf jeden Fall in den Schwellenländern, Emissionsreduktionen zielstrebig vorgenommen werden müssen und der Einstieg in eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung mit niedrigem Carbonanteil frühzeitig erfolgen muss. Das dürfte insbesondere dann unausweichlich sein, wenn zutrifft, was Wheeler und Ummel betonen, nämlich dass „under a business as usual scenario, cumulative emissions from the South will probably exceed those from the North soon after 2025. By that time, the atmospheric CO<sub>2</sub> concentration attributable to the South alone will match the global concentration [...] in 1992. And things will get steadily worse for the South as the 21<sup>st</sup> century progresses.“<sup>4</sup>

3 Eigene Berechnungen basierend auf World Development Indicators Online.

4 Wheeler / Ummel 2007, S. 8 f.

Alle Klimaexperten sind sich überdies einig, dass ohne eine parallel massiv verringerte Entwaldung in Ländern mit großen Tropenwäldern das weltweite Klimaproblem (und das Einhalten des proklamierten Zwei-Grad-Ziels) nicht lösbar sein werden.

All das bedeutet, dass in den nächsten beiden Jahrzehnten erhebliche Anstrengungen auch in Entwicklungsländern geleistet werden müssen, um CO<sub>2</sub>-Emissionen zu reduzieren, die Entwaldung zu stoppen und carbonintensive Wachstumspfade zu verlassen. Dies impliziert, dass gerade in der zukünftigen Entwicklungszusammenarbeit gänzlich neue Alternativen, gerade im Energiebereich, entwickelt werden müssen.<sup>5</sup> Denkbar ist hier sogar, dass sich die Landwirtschaft und Viehzucht in Industrie- und Entwicklungsländern wieder stärker auf sich selbst konzentrieren und der internationale Handel mit diesen Gütern aufgrund der hohen CO<sub>2</sub>-Intensität wieder abflacht. Welche Strategie auch immer im Einzelfall gewählt wird, es gibt außer allgemeinen Vorstellungen bislang noch keine klaren Vorbilder dafür. Die seit den 1950er Jahren vorherrschenden Entwicklungsstrategien jedenfalls, mit ihrem Fokus auf die Steigerung von Pro-Kopf-Einkommen und auf Produktivitätssteigerungen in der Industrie und Landwirtschaft, auf Exportoffensiven und auf beschäftigungswirksame Strategien der Armutsbekämpfung, werden in Zukunft als genau die Strategien verurteilt werden, die zur Erderwärmung beigetragen haben. Das heißt freilich nicht, dass wir zukünftig auf Wirtschaftswachstum verzichten können. Ganz im Gegenteil. Es muss nur gänzlich anders – carbonreduziert bzw. carbonfrei – generiert und in eine konsistente Strategie eingebaut werden.<sup>6</sup>

### Unterschiedliche Interessen der Entwicklungsländer

Solange es keine geeigneten internationalen Steuerungsmechanismen und keinen effektiven Preismechanismus gibt, um den Einsatz von *carbon-intensiven* Energieträgern zu regulieren, werden sich bei offenen Märkten in künftigen Verhandlungen immer wieder Strategien durchsetzen, die auf Zeit setzen. Das ist für einzelne Entwicklungsländer vorteilhaft. Zudem können deren Regierungen durch ihr *Wait-and-See*-Verhalten zusätzliche Ressourcen generieren, die sie entweder für sich selbst oder den sozialen Fortschritt in ihren Ländern nutzen können. Aus dieser Sicht sind auch Strategievorschläge verständlich, die vorläufig auf Freigrenzen für einzelne Entwicklungsländer setzen und diese erst ab 2025 oder 2030 zur Emissionsreduktion verpflichten.

5 Vgl. Murphy et al. 2008.

6 Vgl. zum Beispiel Brown 2009.



An dieser Stelle wären sicher Differenzierungen nach einzelnen Ländergruppen und Interessen entsprechend des ökologischen Fußabdrucks und der konkreten wirtschaftlichen Dynamik notwendig.<sup>7</sup> Insbesondere Entscheidungsträger in Ländern mit noch geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß betonen, dass der Klimawandel ein Problem des Nordens sei und auch von ihm gelöst werden müsse. Sie sehen sich als Opfer des sich verändernden Klimas und befürchten folgerichtig Wachstumseinbußen, Einschränkungen bei der Armutsbekämpfung und damit einhergehende politische Instabilitäten. Sie erwarten ebenso massive Kapitaltransfers aus dem Norden zum Ausgleich für die gravierenden Folgen des veränderten Klimas in ihren Ländern. In der Praxis stehen heute bereits mehrere multilaterale Klimafonds zur Verfügung, die einzelnen Regierungen dabei helfen sollen, Erstinvestitionen für die Anpassung an den Klimawandel zu tätigen. Die Höhe dieser Transfers aus den Industrieländern ist allerdings umstritten. Die meisten Länder haben sich zwar für eine klare Priorität von Entwicklung und Armutsreduktion gegenüber Emissionsreduktion ausgesprochen. Gleichzeitig haben sie sich allerdings im Bali-Aktionsplan 2007 auch dazu entschlossen, sogenannte *National Appropriate Mitigation Actions* (NAMAs) zu ergreifen.

Freilich ist mit Blick auf die Zahlen und die Zukunft ein übermäßig taktisches Verhalten von Entwicklungsländern in Klimaverhandlungen auch riskant, da die künftigen Wettbewerbsvorteile eindeutig bei denjenigen Ländern liegen, die trotz hoher Initialkosten frühzeitig ihren Produktionsapparat auf niedrige Carbonintensität umgestellt haben. Während so einige Regionen nach wie vor eher passiv bleiben und Mittel einfordern, antizipieren andere bereits die künftigen Herausforderungen. Im Gegensatz zu der eher kritisch-abwartenden Haltung der Regierung Nicaraguas engagierte sich die Regierung des Nachbarlands Costa Rica beispielsweise in den vergangenen Jahren nicht nur stark im Bereich des Klimaschutzes, sondern plant auch, zu Beginn der nächsten Dekade Carbonneutralität zu erreichen. Mit einem derartigen ‚Gütesiegel‘ positioniert sich das Land in seinem regionalen Umfeld neu.

Sehr wahrscheinlich ist es aber, dass alle diese Verhandlungen nicht mehr allein von staatlichen Regierungen geführt werden, sondern dass sich die vom Klimawandel Betroffenen auch unterhalb der Schwelle des Staates aktiv engagieren. Bereits heute gibt es einen lebhaften Austausch auf substaatlicher Ebene über Reform- und Managererfahrungen.<sup>8</sup>

7 WBGU 2009, S. 30 f.

8 Vgl. Kamal-Chaoui / Robert 2009.

Nord-Süd-Partnerschaften von Städten könnten allein schon wegen des lokalen Problemdrucks pragmatische Reform- und Anpassungsmaßnahmen viel rascher vorantreiben als die Regierungspolitik.<sup>9</sup>

Es geht in den nächsten Jahren bei der Lösung des Klimaproblems keineswegs allein um technische Fragen, sondern letztlich um politische Aushandlungsprozesse; es geht um die Qualität von *Governance* in den Entwicklungsländern selbst. Diese Prozesse innerhalb und zwischen den betroffenen Ländern zu ermöglichen und konstruktiv mitzugestalten wird folglich für die internationale Entwicklungszusammenarbeit immer wichtiger.

Das gilt vor allem für den Fall, dass sich der „Budgetansatz“ zur Lösung des Klimaproblems durchsetzt. Von diesem Ansatz, der jedem Weltbürger ein bestimmtes, an historische Emissionspfade geknüpft Volumen von CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2050 erlaubt, könnten Bevölkerungsgruppen in Entwicklungsländern in den nächsten Jahrzehnten durch einen Handel mit internationalen Emissionsrechten enorm profitieren. Aber hier beginnt ein neues Problem, da ein solch historisch einmaliger Ressourcentransfer von Nord nach Süd, zusätzlich zu den bereits angekündigten multilateralen Anpassungs- und Klimafonds, aller Voraussicht nach zu neuen Steuerungsproblemen führt.

#### Klimafonds – Chance oder ‚Rent-Seeking‘?

Angesichts der genannten Krisenszenarien in Entwicklungsländern stimmen die meisten Experten darin überein, dass in den nächsten beiden Jahrzehnten vorwiegend Investitionen in Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel erfolgen müssen. Ein Großteil dieser Investitionen wird entsprechend bilateraler und multilateraler Zusagen, die bereits in Kopenhagen gegeben wurden, von massiven internationalen Finanz- und Technologietransfers in der Größenordnung von rund 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr begleitet. Diese Mittel sollen zusätzlich zu den gegenwärtigen Hilfeleistungen (Summe der Mittel für Official Development Assistance im Jahr 2009: 119,6 Milliarden US-Dollar) bereitgestellt werden und würden somit de facto zu einer Verdoppelung des gegenwärtigen Ressourcenflusses beitragen. Darüber hinaus werden weitere Mittel zur Verfügung stehen, z. B. durch den Verkauf von Emissionsrechten an Industrieländer,<sup>10</sup> durch Transfers zum Erhalt des Tropenwaldes und durch weitere freiwillige Transfers vor allem von nicht staatlichen Akteuren.

9 Vgl. Brown 2009, S. 143 ff.

10 Siehe auch den Artikel von Harnisch und Wienges in diesem Heft.

Wenn die Berechnungen des genannten Budgetansatzes zugrunde gelegt werden, bedeutet dies, dass die Industrieländer selbst bei maximalen Anstrengungen zur eigenen Emissionsreduktion (im Falle Deutschlands z. B. bereits ab 2020) Emissionsrechte von Ländern mit niedrigerem CO<sub>2</sub>-Ausstoß aufkaufen müssten. Dadurch könnten sich die Transfers durch den Emissionshandel zugunsten dieser Ländergruppe bei einem konservativ geschätzten Preis von circa 10 bis 30 US-Dollar pro Tonne CO<sub>2</sub> auf weitere 30 bis 90 Milliarden US-Dollar pro Jahr erhöhen.<sup>11</sup> Die Vielzahl neuer Klimafonds und der Zustrom von Mitteln aus dem Emissionshandel – dann mit einer nahezu Verdreifachung des gegenwärtigen Entwicklungshilfevolumens – ist zunächst insofern positiv, als mit diesen Finanztransfers in den nächsten Jahren Anpassungsmaßnahmen in stark betroffenen Entwicklungsländern finanziert und der Übergang vieler Entwicklungsländer in ein neues Post-Carbon-Zeitalter unterstützt werden kann. Es wäre jedoch kurzsichtig, von diesem massiven Mitteleinsatz automatische eine verbesserte Entwicklungspartnerschaft und eine Lösung des Klimaproblems zu erwarten.

Bereits in der heutigen Entwicklungszusammenarbeit zeigen sich in vielen Partnerländern, vor allem in Ländern mit fragiler Staatlichkeit, gravierende Probleme bei der Mittelallokation und in der zielgerichteten Verwendung der Mittel (etwa für Armutsbekämpfung). Schwächen in der Finanzverwaltung, mangelhafte Kontrollmöglichkeiten seitens der Bevölkerung auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen sind gut bekannt. Bedauerlicherweise handelt es sich bei diesen Verwaltungsproblemen nicht allein um Kapazitätsschwächen, denen man mit technischer Beratung beikommen könnte. In vielen Fällen liegt ein „erfolgreiches“ Scheitern insofern vor, als es lokalen Eliten immer wieder gelingt, *Easy Money* (Renten) aus der Entwicklungszusammenarbeit für sich abzuzweigen. Mehr noch: Das Vorhandensein derartiger Mittel führt in vielen Fällen dazu, dass eigene Anstrengungen zur Mittelmobilisierung und deren effiziente Verwendung gelähmt werden. Angesichts der Höhe der zur Verfügung stehenden Ressourcen – und der Schwierigkeiten in deren Verwaltung – muss also realistisch auch ein ‚*Rent-Seeking*‘-Verhalten bei lokalen Entscheidungsträgern einkalkuliert werden, das umso stärker zum Vorschein treten dürfte, je schwächer die Bedingungen der Mittelverwendung formuliert und überwacht werden. In der Debatte zum Schutz tropischer Regenwälder wurden derartige Probleme der Verifikation, des Monitorings und der Mittelallokation bereits genannt und Vorschläge für entsprechende

11 WBGU 2009, S. 37.

Maßnahmen liegen vor.<sup>12</sup> Unsicher bleibt bislang, ob der politische Wille vorhanden ist, diese auch stringent zu implementieren.

### Anpassung der Entwicklungsorganisationen

Mit den Grundsätzen „Development as usual is no longer an option“<sup>13</sup> und „Act now, act together, act differently“<sup>14</sup> verweisen OECD und Weltbank in ihren neuesten Berichten auf die enormen Herausforderungen, die sich durch den Klimawandel für die bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit ergeben.

Die Anpassung an den Klimawandel dürfte eine Vielzahl an kostenintensiven, institutionellen Veränderungen – zunächst innerhalb dieser Organisationen – nach sich ziehen, angefangen von der Einstellung neuen Personals und der Schulung bestehender Mitarbeiter, der Etablierung neuer klimaorientierter Querschnittsgruppen und neuer Abteilungen zum Management der genannten Klimafonds und zur Entwicklung konkreter klimapolitischer Aktivitäten. Zudem bedarf es einer besseren operativen Abstimmung zwischen den involvierten Behörden. Bei den eher zentralisierten Behörden wie USAID (USA) und UK-Aid bzw. DFID (Großbritannien) werden diese Maßnahmen zur *Climate Readiness* wohl einfacher zu implementieren sein als in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, wo das gesamte Geflecht von Beziehungen zwischen BMZ, AA und BMU und den Durchführungsorganisationen, wie etwa der KfW und der GTZ, zur Disposition steht.

Als weiteren Schritt müssten die Entwicklungshilfeorganisationen in den nächsten Jahren nicht nur die Gesamtheit ihrer Dienstleistungen daraufhin überprüfen, ob sie klimaneutral sind und zur Beseitigung von Klimaproblemen in den Partnerländern beitragen. Wenn Entwicklungsorganisationen glaubwürdig bleiben wollen und den Partnerschaftsgedanken ernst nehmen, müssten diese streng genommen sogar eine deutlich negative CO<sub>2</sub>-Bilanz für ihre Gesamttätigkeit ausweisen. Das dürfte eine Vielzahl völlig neuer Projekt-, Programm- und Netzwerk-Initiativen zur Folge haben, die teilweise im Gegensatz zu den bisherigen CO<sub>2</sub>-intensiven Wachstumspolitiken stehen.<sup>15</sup>

Wie seinerzeit beim Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft in den 1990er Jahren so wird auch der Übergang in Richtung einer

12 Vgl. Eliasch 2008, S. 191ff.

13 OECD 2009, S. 18.

14 World Bank 2009, Kapitel 8.

15 Vgl. Brooks et al. 2009.

Post-Carbon-Zeit eine Vielzahl an Risiken, aber auch Chancen mitbringen. Die Risiken dieses Wandels entstehen durch dessen Kosten, dessen Management und – je nach politischer Lage – aus der Art der Verteilung dieser Kosten, die zu neuen Benachteiligungen und zu neuen Privilegien in Entwicklungsländern führen können. Gegen den Wandel werden sich alle diejenigen Gruppen wehren und auf großzügige Ausnahmeregelungen pochen, die von der alten Ordnung profitierten. Demgegenüber stehen auf absehbare Zeit die in den heutigen Entwicklungsländern zahlenmäßig noch schwächeren Gruppen, die sich von einem Wandel eine Verbesserung ihrer Lage erwarten. Die Chancen des Wandels sind indes immens, denn er könnte in Entwicklungs- und Schwellenländern über Jahrzehnte eine Vielzahl neuer Investitionen generieren, Arbeitsplätze schaffen und eine Vielzahl klimafreundlicher Produkte und Dienstleistungen hervorbringen.

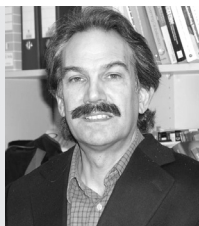
Aus den bisherigen ‚Gebern‘ und ‚Nehmern‘ würden folglich noch deutlicher als bisher *Partner* mit wechselseitigen Interessen.

„Internationaler Klimaschutz muss also einhergehen mit einer globalen Entwicklungspartnerschaft zwischen ‚Hoch-Emissions-‘ und ‚Niedrig-Emissionsländern‘. Vielen Entwicklungsländern wird der Weg in eine emissionsfreie Zukunft über Transferleistungen geebnet, denn der Aufbau ihrer nachhaltigen Energiesysteme wäre weitgehend über den Emissionshandel finanzierbar. Ihr doppelter Vorteil ist, dass sie die Bürde einer fossilen Pfadabhängigkeit günstig vermeiden können, ohne dass ihnen Entwicklungschancen verloren gehen.“<sup>16</sup>

Die zentrale Aufgabe der internationalen Entwicklungszusammenarbeit – neu gedacht und neu organisiert als historische Partnerschaft – wird folglich sein, Beiträge zu leisten, die helfen, den Wandel konstruktiv zu gestalten, länderspezifische Risiken des Klimawandels zu antizipieren und zu minimieren und die Chancen zu maximieren, die sich für diese Ländergruppe trotz aller einhergehenden Gefahren ergeben. Unabhängig von diesen bilateralen und multilateralen Aktivitäten, die das gewichtige Management der bereitgestellten finanziellen Ressourcen übernehmen müssen, wird sich wohl eine Vielzahl von entwicklungspolitischen Initiativen zeigen, die von nicht staatlichen Akteuren angeführt werden. Diese Initiativen dürften dann zunehmen, wenn sich marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismen in der Klimapolitik durchsetzen.

## Literaturverzeichnis

- Brooks, Nick / Grist, Natasha / Brown, Katrina: Development Futures in the Context of Climate Change: Challenging the Present and Learning from the Past, in: *Development Policy Review* 27 (6) 2009, S. 741–765.
- Brown, Lester B.: *Plan B 4.0. Mobilizing to Save Civilization*. Norton, New York 2009.
- Cline, William: *Global Warming and Agriculture. Impact Estimates by Country*. Peterson Institute for International Economics, Washington D. C. 2007.
- Eliasch, Johan: *Eliasch Review. Climate Change: Financing Global Forests*. OCC/UK Government, London 2008.
- Fuhr, Harald / Lederer, Markus / Schröder, Miriam: Klimaschutz und Entwicklungspolitik: Der Beitrag privater Unternehmen, in: Risse, Thomas / Ursula Lehmkuhl (Hrsg.): *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Nomos, Baden-Baden 2007, S. 292–308.
- Kamal-Chaoui, Lamia / Robert, Alexis (Hrsg.): *Competitive Cities and Climate Change*. Paris, OECD 2009.
- Murphy, Deborah u. a.: *Furthering EU Objectives on Climate Change and Clean Energy. Building Partnerships with Major Developing Economies*. International Institute for Sustainable Development, Winnipeg 2008.
- OECD (2009): *Development Co-operation Report 2010*, Paris, OECD.
- Ummel, Kevin / Wheeler, David: *Desert Power: The Economics of Solar Thermal Electricity for Europe, North Africa, and the Middle East*. Center for Global Development, Washington D. C. 2009.
- UNDP: *Human Development Report 2007/2008. Fighting Climate Change. Human Solidarity in a Divided World*. UNDP, New York 2007.
- WBGU: *Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz*. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Berlin 2009.
- Wheeler, David / Ummel, Kevin: *Another Inconvenient Truth: A Carbon-Intensive South Faces Environmental Disaster. No Matter What the North Does*. Center for Global Development Washington D. C. 2007.
- World Bank: *World Development Report 2010. Development and Climate Change*. World Bank, Washington D. C. 2009.



## Prof. Dr. Harald Fuhr

1954 geboren, ist Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Politik, Universität Potsdam.  
Ehemals Sr. Public Sector Specialist der Weltbank in Washington, D. C.

hfuhr@uni-potsdam.de

# China und Indien

Die neuen Spieler am Tisch

Miriam Schröder

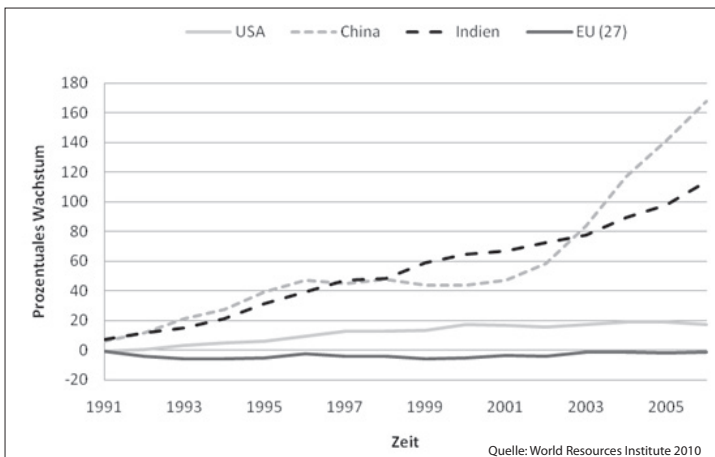
Der Artikel analysiert die neue Rolle aufsteigender Schwellenländer in den internationalen Klimaverhandlungen am Beispiel Chinas und Indiens. Die Ablehnung verbindlicher Reduktionsziele für Treibhausgase wurde in Kopenhagen als Blockadepolitik beider Länder gewertet. China und Indien können sich in ihrer Position behaupten, da ihr gestiegenes Gewicht in der multipolaren Weltordnung und die Untätigkeit führender Industrieländer ihre Verhandlungsposition stärkt. Die Autorin diskutiert Kooperationsmöglichkeiten auf subnationaler Ebene, die die Blockadeposition nationaler Regierungen umgehen können.

Alle Augen richten sich auf die neuen Schwergewichte im Kampf gegen den Klimawandel. Mit ihren noch verhaltenen Pro-Kopf-Emissionen, aber bereits gewaltigen Emissionsbudgets und prognostizierten Entwicklungstrends stehen die Schwellenländer China und Indien im Mittelpunkt der medialen Aufmerksamkeit in den Klimaverhandlungen. Wenn sie Zugeständnisse machen würden, würde dies einen Zugzwang für die USA bedeuten und auch anderen Industrienationen weitere Zugeständnisse abverlangen. Doch trotz dieser Hoffnungen verhalten sich China und Indien in den internationalen Klimaverhandlungen, wie man es von rational agierenden, die Eigeninteressen verfolgenden, Machtposition ausnutzenden Staaten erwarten würde: Sie tun erst mal nichts oder zumindest nicht viel. Dementsprechend wird beiden Staaten in den internationalen Klimaverhandlungen zunehmend eine Blockadehaltung vorgeworfen. Wie bereits Lederer (in diesem Heft) argumentiert, ist das Scheitern Kopenhagens zwar bedauerlich, bedeutet aber keineswegs das Ende der internationalen Klimaverhandlungen. Dieser Beitrag analysiert, aus welchen Gründen die beiden großen Schwellenländer sich so standhaft gegen die Forderung nach eigenen Reduktionszielen wehren und warum der Vorwurf der Blockadehaltung zu kurz greift. Das Kapitel geht aber auch über die Analyse Kopenhagens hinaus und zeigt auf, welche Verhandlungsstrategien Erfolg versprechend sein könnten, um die internationalen Klimaverhandlungen wieder in Gang zu bringen.

Wie in vielen anderen Bereichen der Weltpolitik besitzen China und Indien allein aufgrund ihrer Größe, Bevölkerungszahl und wachsenden Wirtschaftsmacht eine ausschlaggebende Bedeutung für die

internationale Klimapolitik. Für ein effektives Klimaregime, welches die globalen Treibhausgase kostengünstig auf einem akzeptablen Niveau stabilisieren soll, ist die Einbindung der größten Emittenten unausweichlich. Seit 2008 steht China auf Platz eins im globalen Ranking der größten Treibhausgasemittenten und hat damit die USA überholt (Netherlands Environmental Assessment Center 2008). Betrachtet man jedoch den jährlichen Pro-Kopf-Ausstoß an Treibhausgasen, so ergibt sich ein ganz anderes Bild. Sowohl China mit durchschnittlich 5,1 Tonnen CO<sub>2</sub>e (Kohlendioxid-Äquivalente) pro Kopf als auch Indien mit durchschnittlich 1,8 Tonnen CO<sub>2</sub>e pro Kopf liegen deutlich unter dem EU-15 Durchschnitt von 8,6 Tonnen CO<sub>2</sub>e pro Kopf. Nichtsdestotrotz zeigen die Entwicklungstrends der nationalen CO<sub>2</sub>-Emissionen alarmierende Zuwachsrate für China und Indien (s. Abbildung).

Prozentuale  
Wachstumstrends  
nationaler  
CO<sub>2</sub>-Emissionen



In einem Business-as-usual-Szenario ist es daher nur eine Frage der Zeit, bis Schwellenländer wie China und Indien die Hauptverantwortlichen für die Emissionen von Treibhausgasen werden. Eine Einbindung dieser Länder in ein globales Klimaregime ist daher unabdingbar.

Diese Forderung hat jedoch ihren Preis. Erst wenn die Industrieländer glaubwürdige Anstrengungen und Erfolge in der Reduktion ihrer Emissionen nachweisen können und zudem massive finanzielle und technische Unterstützung für eine Emissionsreduzierung in Entwicklungs- und Schwellenländern zur Verfügung stellen, werden diese bereit sein, selbst einen substantziellen Beitrag zum globalen Klimaschutz zu leisten. Solange Industrieländer ihre eigenen Reduktionsziele verfehlen, zu keinen einschneidenden Veränderungen bereit sind und nur



durch Schuldzuweisungen an Schwellenländer wie China und Indien ihre eigene Untätigkeit vertuschen wollen, werden die Klimaverhandlungen in der gegenwärtigen Sackgasse verharren.

### Chinas und Indiens Verhandlungspositionen

Wie andere Nicht-Annex-I-Länder<sup>1</sup> rechtfertigen China und Indien ihre zurückhaltende Position in den Klimaverhandlungen mit dem Prinzip der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit“ (Government of India 2008). Dieses Prinzip besagt, dass aufgrund der historischen Treibhausgasemissionen der Industrieländer diese die Verantwortung für die gegenwärtige Klimaerwärmung übernehmen und – gemäß dem Verursacherprinzip – für die Konsequenzen aufkommen müssen. Dieses Prinzip wird von Ländern der Gruppe G77 und China seit der Vereinten-Nationen-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 als Maß der globalen Gerechtigkeit in der Umweltpolitik angeführt. Folglich liegt die Pflicht bei den Industrieländern, sowohl als Erste radikal ihre Treibhausgasemissionen zu senken als auch Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel zu unterstützen. In den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll Ende der 1990er Jahre war durch dieses Prinzip und die klare Unterteilung der Welt in Industrie-, Transformations- und Entwicklungsländer die Frage, wer für den Klimaschutz aktiv werden soll, relativ eindeutig geklärt.

Die Situation hat sich heute geändert, weil Emissionsszenarios zeigen, dass die Verursacher von morgen die Entwicklungsländer von gestern sind. Länder wie China und Indien werden in absehbarer Zeit durch ihre hohen Treibhausgasemissionen zu den Hauptverursachern des Klimawandels. Weil Emissionsminderungen in diesen Ländern zudem noch zu günstigeren Preisen zu haben sind als in Industrieländern, macht eine Reduktion von Treibhausgasen in den rasant wachsenden Schwellenländern globalökonomisch gesehen am meisten Sinn.

Gegen das Argument der globalen Kosteneffizienz spricht jedoch das Argument der Klimagerechtigkeit. Entwicklungsländer betonen ihr Recht auf Entwicklung, das nicht im Namen des Klimaschutzes reduziert werden dürfe. Jeder Yuan und jede Rupie soll in das Wirtschaftswachstum und die Verbesserung der Lebensbedingungen investiert werden. Der Klimaschutz wird dabei als Thema der westlichen Industriestaaten angesehen, die für dessen Umsetzung und Finanzierung aufkommen sollen. Solange die meisten Industrieländer

1 Länder, die das Rahmenübereinkommen der UNO über Klimaänderungen ratifiziert bzw. in diese eingewilligt haben und nicht im Anhang I des Übereinkommens aufgeführt sind.

in Untätigkeit verharren, sind teure Klimaschutzmaßnahmen in den Entwicklungs- und Schwellenländern nicht akzeptabel. Denn längst ist das Thema Klimaschutz von einem Umwelt- zu einem Wirtschaftsthema avanciert. Solange das globale Wirtschaftssystem auf fossilen Energieträgern basiert, wird der Verzicht der Nutzung fossiler Energien als eine freiwillige Einschränkung der Wettbewerbsfähigkeit angesehen. Diese kann insbesondere für aufstrebende Schwellenländer nicht hingenommen werden. Die Angst vor Einschnitten in der eigenen Wettbewerbsfähigkeit durch Zugeständnisse in der Klimapolitik blockiert aber auch zunehmend die Handlungsfähigkeit der Industrieländer, wenn diese wie z. B. die USA protektionistische Stimmen in der Innenpolitik gegenüber den aufstrebenden Wirtschaftskonkurrenten China und Indien mit Zugeständnissen beschwichtigen müssen. Der Erfolg Kopenhagens wurde sogar abhängig gemacht von der Überwindung der Pattsituation zwischen den USA und China.

Doch auch wenn die EU mit ihrem ambitionierten Reduktionsziel von minus 20 Prozent für das Jahr 2020 versucht, globale Maßstäbe für Reduktionsziele zu setzen, geht das EU-Kalkül für ein *Race to the Top* durch gegenseitige Reziprozität in der immer progressiveren Festlegung von Reduktionszielen leider nicht auf (vgl. Beitrag Haug und Berkhout). Im Gegenteil – gerade die wichtigen Länder USA und China verharren in ihrer Pattsituation und machen rechtlich verbindliche und ehrgeizige Reduktionsverpflichtungen jeweils abhängig von den (Fort-)Schritten ihres Gegenübers. Das Ergebnis dieser negativen Reziprozität ist ernüchternd: Das *Tit-for-Tat*-Spiel der USA und Chinas hat die zwei Kontrahenten auf dem kleinstmöglichen Zugeständnis jeder Seite verharren lassen: Das Reduktionsziel der USA (17 Prozent bis 2020 im Vergleich zu 2005) und das nationale Ziel Chinas (Verringerung der Energieintensität um 40 bis 45 Prozent bis 2020 im Vergleich zu 2005) gehen über ein Business-as-usual-Szenario nicht hinaus. Indiens Zugeständnisse (Verringerung der Energieintensität um 20 bis 25 Prozent bis 2020 im Vergleich zu 2005) bleiben leider ebenfalls unambitiös. Jeder der beteiligten großen Emittenten (mit Einschränkungen auch die EU) kann damit in den Klimaverhandlungen als Blockadespieler betrachtet werden.

### Gründe für die Blockadehaltung

Die Hauptursachen für die abwartende Haltung Chinas und Indiens sind bekannt: Im Schatten des anerkannten Prinzips der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“ können sich beide Länder

vorerst auf ihrem Entwicklungslandstatus ausruhen und müssen von der internationalen Staatengemeinschaft wenig und von der internationalen Zivilgesellschaft erst recht keine Vorwürfe des unangemessenen Verhaltens erwarten. Nationale Prioritäten wie Energiesicherheit und die Förderung der heimischen Erneuerbaren-Energien-Industrie können bereits als nationale Maßnahmen für den Klimaschutz gelten. Darüber hinausgehende Forderungen können dagegen auf der normativen Ebene durch die Untätigkeit führender Industrieländer und auf der machtpolitischen Ebene durch das neue Erstarren Chinas und Indiens in der multipolaren Weltordnung weitgehend zurückgewiesen werden.

Der Kumulationspunkt des Verhandlungsmisserfolges in Kopenhagen zwischen der amerikanischen und der chinesischen Position war die Zurückweisung internationaler Kontrolle des MRV-Prinzips (*Measurable, Reportable and Verifiable*) der nationalen Klimaschutzmaßnahmen Chinas. Warum gerade in diesem Punkt eine Einigung forciert werden sollte, bleibt allerdings unverständlich. Seit Jahrzehnten ist die „Nichteinmischung in die nationale Souveränität“ ein Grundpfeiler der chinesischen Außenpolitik, auch wenn interessanterweise die chinesische Regierung privatwirtschaftliche Zertifizierungsunternehmen sehr wohl ins Land lässt, um z. B. die Implementierung von Projekten des *Clean Development Mechanism* zu überwachen.

Für einen weiteren Eklat sorgte in Kopenhagen die Nichtteilnahme des chinesischen Premierministers Wen Jiabao an den Verhandlungen im kleinen Kreis der 25 wichtigsten Länder. Während ansonsten Staatsoberhäupter wie Obama, Merkel und Lula da Silva direkt miteinander verhandelten, um die letzte Chance auf ein substanzielles Ergebnis der Kopenhagener Verhandlungen zu nutzen, bremste insbesondere China den Prozess, indem nur ein zweitrangiger chinesischer Diplomat anstelle des Premierministers zu den Verhandlungen erschienen war und immer wieder telefonisch Rücksprache mit Wen Jiabao halten musste. Zudem sickerten Darstellungen an die Öffentlichkeit, dass China und Indien gezielt die Substanz (z. B. konkrete Reduktionszahlen für die Emissionsziele der Industrieländer im Jahr 2050) aus dem Schlusssdokument beseitigen konnten. Folglich sprach der Großteil der westlichen Presse und Politik den Misserfolg Kopenhagens den Schwellenländern China und Indien zu (vgl. Beitrag Lederer): „Klimagipfel in Kopenhagen: Wie sich China dem Klimaschutz verweigert“<sup>2</sup>, „Neue Weltordnung beim Klimagipfel: Wie China

2 Klimagipfel in Kopenhagen: Wie sich China dem Klimaschutz verweigert. Süddeutsche Zeitung, 26.02.2010. <http://www.sueddeutsche.de> (abgerufen am 26.02.2010).

die USA degradierte“<sup>3</sup> „Ed Miliband: China Tried to Hijack Copenhagen Climate Deal“<sup>4</sup>.

Im fundamentalen Gegensatz zu diesem Fremdbild Chinas und Indiens steht deren Selbstbild, in dem die Positionen der beiden Länder in den Klimaverhandlungen als konstruktiv und engagiert dargestellt und die eigenen Forderungen nach Klimagerechtigkeit unterstrichen werden: „China Played ‚Constructive‘ Role, Wen Says“<sup>5</sup>, „Development Top Priority of Developing Countries“<sup>6</sup>, „Copenhagen Accord Doesn't Affect Sovereignty“<sup>7</sup>. Wie ist eine solche Diskrepanz in der Wahrnehmung und Presseresonanz zu erklären? Geht man davon aus, dass nicht nur die chinesische Presse ein Propagandaorgan der Regierung ist, sondern dass jegliche Presse immer bevorzugt die Diskussionslinien des nationalen Diskurses widerspiegelt, dann zeigt diese Diskrepanz nur, dass es erhebliche Unterschiede in den Prioritäten zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern gibt. In China und Indien liegen die nationalen Prioritäten nicht auf dem Klimaschutz, sondern auf Entwicklung und Wirtschaftswachstum. Obwohl der Klimawandel negative Auswirkungen für China und Indien haben wird, findet dazu eine nationale Debatte und gesellschaftliche Positionierung noch nicht statt. Stattdessen wird der Klimaschutz als Problem der westlichen Industrieländer angesehen, weil es weder ein großes Bewusstsein in der Bevölkerung für die Betroffenheit durch den Klimawandel gibt noch ein Zugeständnis, für diesen verantwortlich zu sein. Das Interesse an einem substanziellen Klimaschutzregime ist damit gering; das Interesse an einem Erhalt der Souveränität in Entwicklungsfragen dagegen stark.

Auch zivilgesellschaftliche Organisationen stehen mehr oder weniger hinter den Verhandlungslinien ihrer Regierungen. So forderte z. B. eine Gruppe von 43 indischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) die Ablehnung eines Reduktionsziels für Indien, weil sie Einschnitte in den Entwicklungschancen befürchten.<sup>8</sup> Auch chinesische NRO unterstützen zwar Projekte für erneuerbare Energien

3 Neue Weltordnung beim Klimagipfel: Wie China die USA degradierte. Stern, 21.12. 2009. <http://www.stern.de> (abgerufen am 26.02.2010).

4 Ed Miliband: China Tried to Hijack Copenhagen Climate Deal. The Guardian, 20.12.2009. <http://www.guardian.co.uk> (abgerufen am 26.02.2010).

5 China Played ‚Constructive‘ Role, Wen Says. The China Daily, 22.12.2009. <http://www.chinadaily.com> (abgerufen am 26.02.2010).

6 Development Top Priority of Developing Countries. The Hindustan Times, 27.12.2009. <http://www.hindustantimes.com> (abgerufen am 26.02.2010).

7 Copenhagen Accord Doesn't Affect Sovereignty. The Times of India, 22.12.2009. <http://timesofindia.indiatimes.com> (abgerufen am 26.02.2010).

8 NGOs Differ Over India's Stance on Climate Change Policy. Mint Business Newspaper, 28.10.2009. [www.livemint.com](http://www.livemint.com) (abgerufen am 15.04.2010).

und Energieeffizienz, unterstreichen aber auch das chinesische Recht auf Entwicklung (FON 2009). Folglich entsteht aus der Zivilgesellschaft wenig Druck auf die Regierungen, sich für nationale Emissionsziele in den Klimaverhandlungen einzusetzen. Allein die Versuche westlicher Staatsoberhäupter und der westlichen Presse, die Regierungen Chinas und Indiens unter Zugzwang zu setzen, reichen nicht aus, um diese Länder in eine moralische Verpflichtung zu nehmen. Im Gegenteil, die Forderungen nach Reduktionszielen für Schwellenländer und der gleichzeitige Unwille der meisten Industrieländer, sich von einer fossilen Wirtschaftsweise zu verabschieden, wird als Doppelmoral der Industrieländer dargestellt. Rhetorisch ist hier von der nationalen Presse Chinas und Indiens die Verbindung zum althergebrachten (Öko-)Imperialismusvorwurf leicht herzustellen.

Die Möglichkeit, verbindliche und ehrgeizige nationale Reduktionsziele in einem Kyoto-Nachfolgeprotokoll abzulehnen, ist aber auch erst durch die neue Machtposition Chinas und Indiens in der internationalen Staatengemeinschaft entstanden. Während machtpolitisch und wirtschaftlich schwächere Entwicklungsländer in der Geschichte internationaler Regime schon oft durch Deals mit Finanzausgleich oder politischen Zugeständnissen zu einem Einlenken ermuntert werden konnten, haben inzwischen für China und Indien weder das finanzielle Zuckerbrot noch die machtpolitische Peitsche große Überzeugungskraft (vgl. Beitrag Haug und Berkhout). Beide Länder sind von Zuwendungen der internationalen Staatengemeinschaft nicht länger abhängig und fungieren stattdessen selbst als Geber für andere Entwicklungsländer – gerade im Bereich der Energiepolitik. Machtpolitisch sind China und Indien aufgestiegen, z. B. in den Kreis der G8+5 sowie in das *Major Economies Forum* und konnten ebenfalls ihre Führungsrolle im Kreis der Entwicklungsländer, wie z. B. der G77 und der G20 festigen. Andere Entwicklungsländer stellen keine Forderungen an China und Indien, sich Reduktionsziele aufzuerlegen, sodass die beiden großen Schwellenländer sich der Rückendeckung gegen die Forderungen der westlichen Industrieländer sicher sein können.

#### Ansatzpunkte für eine zukünftige Kooperation

Kopenhagen hat gezeigt, dass wenige Hebel übrig bleiben, um die großen Schwellenländer zu einer progressiveren Klimapolitik zu bewegen, die über das Business-as-usual-Szenario hinausgeht. Ein bisher ungenutzter Hebel ist der Technologietransfer. Um die Energiesicherheit ihrer Wirtschaft in Zukunft noch gewährleisten

zu können, benötigen China und Indien Zugriff auf Innovationen und Technologien im Energiebereich. In diesem Bereich könnten westliche Industrieländer Angebote unterbreiten, für die sie von den großen Schwellenländern weitere Zugeständnisse verlangen könnten. Doch ist das Thema Technologietransfer fast seit zwei Jahrzehnten ohne großen Erfolg auf der Agenda der Klimaverhandlungen, weil westliche Staaten und Unternehmen um ihre Wettbewerbsfähigkeit fürchten. Technologien sind private Güter, die ungern zu öffentlichen Gütern umgewandelt werden, die dann uneingeschränkt von Konkurrenten genutzt werden könnten, auch wenn dies dem globalen Ziel Klimaschutz zugute kommen würde. Hier treffen Verständnisse über mögliche Mechanismen zum Technologietransfer zwischen Industrie- und Entwicklungsländern noch auf große Diskrepanz, die es zu überwinden gilt (vgl. Ockwell u. a. 2008).

Anreizmöglichkeiten für eine progressivere Klimapolitik Chinas und Indiens bestehen auch auf der lokalen Ebene. Denn eine Blockade nationaler Regierungen muss nicht automatisch den Weg zu einer konstruktiven Klimapolitik auf der subnationalen Ebene verbauen – wie die progressive Klimapolitik einiger amerikanischer Bundesstaaten aufzeigt. Auch in China und Indien formiert sich auf der subnationalen Ebene und unter den nicht staatlichen Akteuren ein klimapolitisches Engagement, welches – ungeachtet nationaler diplomatischer Zwänge – lokale Interessen konstruktiv mit dem globalen Klimaschutz verbinden lässt. Provinzregierungen in China formulieren eigene Klimaschutzpläne und fördern gezielt Projekte des Clean Development Mechanism; Indische Städte wie Hyderabad erklären sich zu *Low Emission Cities* und indische NRO und Privatunternehmer fördern CO<sub>2</sub>-Mitigationsprojekte in Eigenregie.

Was motiviert lokales klimapolitisches Engagement und wie kann es in Zukunft weiter gefördert werden? Die positiven Beispiele lokalen Engagements aus China und Indien haben verschiedene Ursachen. Auf der einen Seite müssen lokale Regierungen nationale Gesetzgebung, beispielsweise zu verstärkter Energieeffizienz, durchsetzen. Auf der anderen Seite wollen Städte und Bundesstaaten oft auch ihre lokale Industrie effizienter und moderner gestalten und lokale Unternehmen im Bereich der erneuerbaren Energien oder anderer grüner Branchen unterstützen. Viele Regionen in China und Indien leiden bereits jetzt unter den negativen Folgen des Klimawandels, sodass sich lokale Regierungen um Forschung und Gesetzgebung in diesem Bereich bemühen. Und nicht zuletzt wird gerade auf der lokalen Ebene eine Art „Wählerwille“ erkennbar, der – auch in einem autokratischen System wie

China – lokale Missstände in der Umweltverschmutzung zunehmend anprangert. Durch eine Stärkung der transnationalen Kooperation auf der subnationalen Ebene, z. B. in Form von Klima-Städtepartnerschaften, Forschungsk Kooperationen und NRO-Vernetzung, kann der Grundstein dafür gelegt werden, dass zumindest auf der subnationalen Ebene Klimaschutz als eine wichtige Priorität und ein Entwicklungsmotor anerkannt wird. Auch wenn solche Bottom-up-Ansätze ein internationales Klimaregime wie das Kyoto-Protokoll nicht ersetzen können und sollen, so muss man mit der Ausgestaltung von Klimaschutzmaßnahmen nicht erst auf Mexiko warten. Für Fortschritte im Klimaschutz sollte daher eine Multi-Level-Strategie verfolgt werden. Das kann nur geschehen, wenn anerkannt wird, dass China und Indien keine monolithischen Blöcke sind, sondern eine Vielzahl von möglichen Partnern auf allen Ebenen für den Klimaschutz motiviert werden muss. Auf der internationalen Ebene hat sich das Festhalten am Ziel verbindlicher absoluter Reduktionsverpflichtungen bisher als wenig fruchtbar gezeigt. Vielversprechender sind Ansätze, die auf dynamischen oder Pro-Kopf-Reduktionszielen beruhen und Ländern wie China und Indien ihr Recht auf Entwicklung zugestehen.

#### Literaturverzeichnis

Climate Analysis Indicators Tool, World Resources Institute 2010. <http://cait.wri.org> (abgerufen am 15.04.2010).

Friends of Nature (FON): Chinese Civil Society on Climate Change. Consensus and Strategies. Peking 2010.

Government of India: National Action Plan on Climate Change. New Delhi 2008.

Netherlands Environmental Assessment Center: China Contributing Two Thirds to Increase in CO<sub>2</sub> Emissions. Den Haag 2008.

Ockwell, David u. a.: Key Policy Considerations for Facilitating Low Carbon Technology Transfer to Developing Countries. In: Energy Policy 36, 2008, S. 4104–4115.

## Dr. Miriam Schröder

1976 geboren, ist Politikwissenschaftlerin und Sinologin. Partnerin bei SiNERGi – Beratungsgesellschaft für Erneuerbare Energien mit dem Schwerpunkt Asien.

[mschroeder@sinergi.de](mailto:mschroeder@sinergi.de)



# Wie Klimaschutz finanzieren?

Zur Rolle privater und öffentlicher Finanzströme

Astrid Harnisch und Sebastian Wienges

Zur Finanzierung von Klimaschutz müssen öffentliche Mittel gezielt eingesetzt werden. Dies beinhaltet auch die Rahmenbedingungen für private Finanzströme signifikant zu verbessern. Anhand einer Problem-analyse bestimmen die Autoren Eckdaten für diese Hebelwirkung. Öffentliche Anschubfinanzierung kann somit die Grundlage für private Investitionen sein. Dies wird exemplarisch an der Internationalen Klimaschutzinitiative des Bundesumweltministeriums diskutiert.

Der Klimawandel ist das größte Marktversagen, das die Welt je gesehen hat. Zu dieser Schlussfolgerung kommt Nicholas Stern, ehemaliger Chefökonom der Weltbank und wissenschaftlicher Berater der britischen Regierung, in dem nach ihm benannten Stern-Review 2006.<sup>1</sup> Darin berechnet er die Kosten des ungeminderten Klimawandels auf jährlich fünf Prozent des globalen BIP, während die heute notwendigen Investitionen lediglich ein Prozent des globalen BIP ausmachen. Die Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen ist nicht nur erwünscht, sie ist notwendig, wenn das Ziel, die durchschnittliche globale Erwärmung auf zwei Grad Celsius zu begrenzen,<sup>2</sup> erreicht werden soll. Dabei kann unterschieden werden zwischen Investitionen, die sich aufgrund gesteigerter Energie- und Ressourceneffizienz nach kurzen Amortisationszeiten selbst finanzieren, Investitionen, die die öffentliche Hand leisten muss, Investitionen, die durch internationale Transfers finanziert werden, und Investitionen, die privat über den Kohlenstoffmarkt mobilisiert werden oder private Direktinvestitionen in neue Technologien und Märkte.

Die Schätzungen des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs für Klimaschutzinvestitionen in den Bereichen Minderung der Treibhausgasemissionen und Anpassung an den Klimawandel in Entwicklungs- und Schwellenländern variieren. Der Kopenhagen-Akkord brachte zwar keinen Durchbruch bei den Klimaverhandlungen, aber er formulierte Eckdaten für die notwendige finanzielle Unterstützung von Entwicklungsländern. Dies ist der wichtigste Erfolg des Dokuments. Danach sollen ab 2020 zirka 100 Mrd. US-Dollar jährlich für Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen bereitgestellt werden. Nach Ansicht der EU-Kommission sollen davon jeweils etwa ein Drittel aus öffentlichen

1 Vgl. Stern 2006.

2 Vgl. Meinshausen u. a. 2009.



Quellen in Industriestaaten, vom Privatsektor in Industriestaaten und privaten und öffentlichen Akteuren in Entwicklungs- und Schwellenländern aufgebracht werden. Allein im Zeitraum 2010-2012 sollen neue und zusätzliche öffentliche Mittel seitens der Industrieländer in Höhe von 30 Mrd. US-Dollar für sogenannte *Fast-Start-Finanzierung* bereitgestellt werden. Dies sei erforderlich, um zum einen die Grundlage für eigene Emissionsminderungen der Entwicklungsländer zu legen, die im Sinne einer Vergleichbarkeit messbar, überprüfbar und verifizierbar (MRV) sind, und zum anderen dem dringendsten Anpassungsbedarf in den am wenigsten entwickelten und am stärksten durch den Klimawandel betroffenen Ländern zu entsprechen. Um die Beteiligung des Privatsektors zu sichern, steht die Frage, wie private Finanzströme auch durch öffentliche Mittel mobilisiert werden können. Da in Kopenhagen kein Durchbruch zu einem rechtlich verbindlichen Abkommen erzielt wurde, kommt Projekten und Programmen, die private und öffentliche Mittel verbinden, eine besondere Bedeutung zu. Sie können unter Beweis stellen: Klimaschutz ist machbar und auch wirtschaftlich. Damit kann die Debatte im Verhandlungskontext befördert werden, um mittelfristig ein rechtlich verbindliches Regelwerk zu erreichen.

#### Warum gibt es zu wenige Privatinvestitionen?

Um diese Frage zu beantworten, sollen zunächst die Hemmnisse für private Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen benannt werden.<sup>3</sup> Banken und Unternehmer scheuen Risiken, selbst wenn sich Investitionen in einer Branche lohnen. Deshalb werden bei Niedrig-Emissionsinvestitionsprojekten Risiken innovativer Lösungen meist überschätzt. In neue Märkte – in diesem Fall klimaschutzrelevante Märkte, emissionsarme Technologien oder nachhaltige Geschäftsmodelle – wird daher nur wenig investiert. Zwar sind Investitionen in kohlenstoffarme Technologien durchaus konkurrenzfähig, aber Erfahrungen mit ihnen sind noch relativ gering, die *Upfront*-Investitionskosten sind relativ hoch; Länderrisiken, Währungsrisiken und unsichere Rechtssituationen kommen in Entwicklungs- und Schwellenländern erschwerend hinzu. In Kalkulationen verschlechtern diese Konditionen das Verhältnis der zu erwartenden Rendite zu den eingesetzten finanziellen Mitteln. So könnten sich Investitionen in solarthermische Kraftwerke in Afrika durchaus rentieren, aber die politische Instabilität und stark subventionierte konventionelle Energie verteuern die erneuerbaren Energien überverhältnismäßig.

3 Vgl. UNEP SEF Alliance 2009.

Neben solchen projektspezifischen Hindernissen gibt es Barrieren und Marktversagen, die den privaten Kapitalfluss in wirksame Klimaschutzmaßnahmen verhindern. So fehlt es an Informationen zu den im Markt vorhandenen Niedrigemissionstechnologien und lokale Kompetenzen in der Anwendung dieser Technologien sind zu gering bzw. die Expertise zu teuer. Dies führt zu prohibitiven Transaktionskosten. Insbesondere Marktführer sind selten bereit, Risiken außerhalb ihres Kerngeschäfts einzugehen. Für kleinere Akteure sind die Risiken oft zu hoch und führen zu konservativen Investitionsentscheidungen. Externe Kosten und das Fehlen von politischer Regulierung, die zusätzlichen Kosten einzupreisen, wirken verzerrend und benachteiligen neue Technologien. Letztlich führt dies dazu, dass eine langfristige, nachhaltige Perspektive in Märkten vernachlässigt wird.

### Wie die Barrieren überwinden?

Langfristig muss die Berücksichtigung der Bedürfnisse zukünftiger Generationen, wie nachhaltige Entwicklung im Brundtlandt-Bericht<sup>4</sup> definiert ist, mit den (privaten) Interessen in gegenwärtigen Märkten vereinbart werden. Die Rahmenbedingungen auf nationaler und internationaler Ebene müssen so verbessert werden, dass klimafreundliche Investitionen unterstützt werden, vor allem für innovative Technologien und Projektansätze, die auf den Pfad zu einer Niedrigemissionswirtschaft führen. Doch ein solcher Umbau erfordert eine massive Investitionsdynamik in den Märkten. Öffentliche Finanzen können in diesem Prozess nur eine Hebelfunktion haben. Daher müssen öffentliche Mittel auch so eingesetzt werden, dass private Finanzmärkte die Investitionschancen, die in der Niedrigemissionsentwicklung liegen, eigenständig zu nutzen beginnen.<sup>5</sup> Zu Innovationen werden neue Lösungen erst dann, wenn sie auch erfolgreich eingeführt werden und sich etablieren. Zu diesem Zweck wären beispielsweise Risikogarantien, wie sie in der Außenwirtschaftsförderung angewendet werden, potenziell ein effektives Mittel, um Investitionen in neue Märkte, Technologien und Länder zu leiten.<sup>6</sup> Doch überfordern die dazu benötigten Volumen meist die vorhandenen öffentlichen Mittel. Stattdessen kann die Verwendung dieser Mittel in vielen kleineren Pilotprojekten eine größere Wirkung für den Klimaschutz entfalten. Solche Beispiele verbessern das Verständnis, zeigen Anreize und schaffen letztlich auch

4 Vgl. Brundtland-Report 1987.

5 Vgl. UNEP SEF Alliance 2009.

6 Vgl. MacLean / Mostert 2009.

Vertrauen bei Banken und Investoren. Allerdings stellen sie hohe Anforderungen an das Management und die Koordination.

Innovationen in eine Niedrigemissionsentwicklung brauchen verschiedene Akteure und strategische Allianzen. Dazu müssen die Wettbewerber am Markt identifiziert werden. Die Förderung ist oft eher eine Kunst des Timings als eine Frage der schieren Finanzkraft. Die strategischen Allianzen sollten private Unternehmen einbeziehen, die ihren Investitionen langfristige Ziele zugrunde legen. Typischerweise sind dies Energieunternehmen, Rückversicherer und institutionelle Investoren. Diese Akteure haben auch die notwendige ökonomische und finanzielle Kraft, um neue Standards in Märkte einzuführen und zu etablieren. Während üblicherweise neue Technologien von kleinen, aber hochinnovativen Anbietern in den Markt eingeführt werden, werden diese Technologien, wenn sie sich als erfolgreich herausstellen, von den Marktführern übernommen und in Skalenökonomien produziert und angeboten. Ist solch ein Markt erst einmal erschlossen, folgen bald alle anderen Anbieter dem neuen Standard. Mikrofinanzprojekte bieten die Möglichkeit, Massenmärkte entstehen zu lassen und über kleine innovative Lösungen, die von vielen Nutzern angewendet werden, auch klimarelevante Wirkungen zu erzielen. Da Politik auf erfolgreiche Innovationen reagiert und Strukturen und Anreize anpasst, aber Innovationen selbst unterstützende Politik brauchen, ist die Förderung von innovativen Pilotprojekten mit öffentlichen Mitteln ein entscheidender Hebel für private Investitionen.

### Wie kann Klimaschutz gemessen werden?

Projektaktivitäten sind keine Preisgabe des Ziels, ein globales Klimaschutzabkommen und ein verbindliches Regelwerk zu erreichen. Ein projektbasierter Bottom-up-Ansatz kann jedoch Standards entwickeln. Um diese zu etablieren, effektiv das Klima zu schützen und Wettbewerbsverzerrungen und Verdrängung statt Vermeidung zu verhindern,<sup>7</sup> ist ein globaler, abkommenbasierter Top-down-Ansatz als Gegenstück notwendig. Modellprojekte zeigen, dass Klimaschutz technologisch machbar und finanzierbar ist und ebnet dadurch den Weg zu einem Abkommen. Der Punkt, an dem sich Bottom-up- und Top-down-Ansatz berühren, wo Projekte in ein Abkommen münden und ein Abkommen wiederum Projekte fördert, ist MRV.

MRV steht seit dem Bali-Aktionsplan für *Measurable, Reportable, Verifiable*. Alle Aktivitäten, die unter einem Post-2012-Abkommen als Klimaschutzleistungen von Ländern zur Erfüllung ihrer

7 Vgl. Jung u. a. 2010.

Verpflichtungen anerkannt werden, müssen demnach messbar, berichtbar und verifizierbar sein. Eine Aktivität muss demnach so bestimmbar sein, dass man sieht, was sie zum Klimaschutz im Sinne von Emissionsreduzierungen an den Klimawandel beiträgt. Nur dann erhält sie Unterstützung durch internationale Finanztransfers.<sup>8</sup>

Für solche Finanztransfers sollen Anspruchsgrundlagen für die Schwellen- und Entwicklungsländer geschaffen werden, indem entsprechende internationale Finanzierungsmechanismen eingerichtet werden. Bevor das geschehen kann, werden verschiedene Bausteine entwickelt: MRV bezeichnet einen ganzen Instrumentenkasten, der den Beitrag einer (zu finanzierenden) Aktivität zum Klimaschutz bemisst, der quantifiziert, wie viel Emissionen durch eine Aktivität vermieden werden konnten. Dazu gehören *Baselines* von Emissionen für Länder und Sektoren (festgelegt in Treibhausgasemissionsinventaren), Methoden der Berechnung der vermiedenen Emissionen, quantitative und qualitative Indikatoren und letztlich ein besseres Verständnis von Wirkungsketten der Emissionsreduzierung.<sup>9</sup>

Neben dem Kernelement MRV werden die Komponenten eines Post-2012-Abkommens im Bereich Minderung *Low Carbon Growth Plans* (LCGPs) und generelle (sektorale) Strategien und *Nationally Appropriate Mitigation Actions* (NAMAs), die bestimmte Aktivitäten definieren, sein.<sup>10</sup> Niedrigemissionsstrategien sollen für ein Land den Rahmen der Emissionsentwicklung abstecken und umfassen nationale Pläne und Treibhausgasinventare ebenso wie spezifische Investitionspläne. Szenarien mit und ohne internationale Finanzhilfe sollen Bedarf und mögliche Finanzierungsquellen identifizieren. NAMAs wiederum können verschiedene Instrumente zur Mobilisierung von privaten Investitionen in Niedrigemissionsentwicklung umfassen wie etwa Technologiestandards, sektorale Emissionsziele, Emissionshandelssysteme und Energiesteuern.<sup>11</sup> Institutionell muss für ein globales Abkommen ein *Climate Registry* eingerichtet werden, in dem sowohl die entsprechenden nationalen Strategien (LCGPs) als auch die konkreten Aktivitäten (NAMAs) gemeldet werden müssen,<sup>12</sup> um für Finanzierungen aus internationalen Transfers infrage zu kommen. Ein solches Register würde auch eine Wissensmanagementfunktion erfüllen, *Best Practices* identifizieren und Geber und Nehmer, Projektentwickler und Investoren zusammenbringen. Das hilft auch, Marktversagen,

8 Jung u. a. 2010, S. 14.

9 Breidenich / Bodansky 2009.

10 Blanco u. a. 2009.

11 Fransen 2009, S. 12.

12 Fransen 2009, S. 16.

die Investitionen in Klimaschutz verhindern, zu überwinden.<sup>13</sup> Für die Funktion, *Best Practices* zu identifizieren, spielt auch wieder die MRV-Metrik und die Bemessung der Klimawirkung in einem Register eine wichtige Rolle.<sup>14</sup>

Die Entwicklung dieser Elemente zeigt, dass Bottom-up-Ansätze unverzichtbar für ein Top-down-Abkommen und international bindende Entscheidungen und Regelwerke sind. Ein internationales Abkommen mit ausgearbeiteten Mechanismen kann dann die Rahmenbedingungen schaffen, die für private Investitionen rentable Märkte entwickeln.

### Klimaschutzinitiative der deutschen Regierung

Aus den Erlösen der Versteigerung der Emissionshandelszertifikate hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Jahr 2008 die Klimaschutzinitiative gegründet. Für den internationalen Teil, die Internationale Klimaschutzinitiative (IKI), stehen seitdem 120 Mio. Euro jährlich für Klimaschutzmaßnahmen in den Bereichen klimafreundliche Wirtschaft, reduzierte Entwaldung und Walddegradierung (REDD+) sowie Anpassung an den Klimawandel zur Verfügung. Mit diesem Mechanismus, Erlöse aus der Versteigerung von Verschmutzungsrechten in Klimaschutz dort, wo er am meisten wirkt und am dringendsten gebraucht wird, zu investieren, nimmt Deutschland eine Vorreiterrolle ein. Die IKI ist Teil des deutschen Beitrags zur *Fast-Start*-Finanzierung, zur Zwischenfinanzierung, die zunächst in den Jahren 2010-2012 zur Unterstützung der Entwicklungsländer geleistet werden soll. Damit fördert das Bundesumweltministerium Klimaschutzprojekte in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern und ergänzt somit die bestehende Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung. Die Projekte sollen die Partnerländer bei Aktivitäten des Klimaschutzes unterstützen und sich in die jeweiligen nationalen Strategien einfügen. Mit einem Teil der IKI-Projekte sollen private Mittel mobilisiert werden.

Eines der finanziell größten Projekte der IKI ist der Globale Klimaschutzfonds bei der KfW Entwicklungsbank, der Privatkapital sammeln und in Klimaschutz investieren soll. Der Globale Klimaschutzfonds ist ein strukturierter Fonds, der öffentliche und private Mittel vereinigt. Der Fonds soll Finanzinstitutionen in den Zielländern bei deren Finanzierungen von Investitionen in den Bereichen Energieeffizienz und erneuerbare Energien unterstützen und somit zu einer Verminderung der

13 Reed u. a. 2009.

14 Center for Clean Air Policy (CCAP) 2008, S. 10.

Treibhausgasemissionen beitragen. Bei diesem Finanzierungsinstrument werden im Gegensatz zu vielen üblichen Kreditprogrammen die öffentlichen Mittel durch den Fonds nicht aufgezehrt, sondern revolving eingesetzt. Dies bedeutet, dass die Mittel aus Kreditrückzahlungen fortlaufend reinvestiert werden. Gleichzeitig dienen die öffentlichen Mittel als „Risikopuffer“, um zusätzliche Mittel, insbesondere auch privates Kapital, zu mobilisieren. Insgesamt soll in den nächsten fünf Jahren sukzessive ein Fondsvolumen von mindestens 500 Mio. Euro aufgebaut werden, um eine angemessene Risikodiversifizierung und Rentabilität darstellen zu können.

Die Internationale Klimaschutzinitiative investiert gleichzeitig auch in den Aufbau von Expertise und Kapazitäten für Klimaschutzinvestitionen auf dem Finanzmarkt. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) setzt für die Internationale Klimaschutzinitiative mehrere Projekte um. Die Climate Finance Innovation Support Fazilität entwickelt beispielsweise in mehreren Ländern in Asien zusammen mit Privatbanken Finanzprodukte speziell für Niedrigemissionstechnologien. Die Finanzinstitute haben hohe Hürden eingerichtet, die es ihren Mitarbeitern erschweren, Genehmigungen für die Finanzierung erneuerbarer Energien oder energieeffizienter Projekte zu erhalten. Weil es ihnen an Wissen, Erfahrung und Kapazitäten fehlt, setzen die traditionell risikoscheuen Banken nachhaltige Energieprojekte automatisch mit neuen, nicht erprobten Technologien gleich. Sie sehen darin erhöhte Risiken und dementsprechend hoch sind die Finanzierungskosten. Dies gilt besonders für die Entwicklungsländer. Die Klimamärkte erfordern neue Finanzierungsinstrumente, jedoch wird durch die hohen Kosten für die Entwicklung und Anwendung solcher Instrumente jeglicher Ansatz oft schon im Keim erstickt. Die Finanzmarktakteure verhalten sich daher meist abwartend, anstatt ihre Erfahrungen und ihr Wissen auf diesem Sektor aktiv zu erweitern. Mit der Climate Finance Innovation Support Fazilität soll die Einbindung des Finanzsektors in den Klimaschutz gefördert und erleichtert werden, indem Informationslücken beseitigt und die Barrieren für den Einstieg in diesen Markt gesenkt werden. Die Fazilität soll bei Banken durch Wissensvermittlung und Aufklärung über Funktionsabläufe, Risiken und Chancen dieses Marktes Kapazitäten aufbauen und für neue Märkte und Renditechancen sensibilisieren. Sie bietet Unterstützung bei Finanztransaktionen und unabhängiges Expertenwissen, unterstützt die Entwicklung neuer Finanzprodukte und will deren Akzeptanz fördern. Die Produkte werden gezielte Finanzierungsmechanismen für CO<sub>2</sub>-reduzierte Infrastrukturvorhaben sein. Die Ergebnisse werden im gesamten Finanzsektor für alle Märkte und Regionen replizierbar und für Banken,

Projektentwickler und Verbraucher von Nutzen sein. Konkrete Aussagen über die Implementierungserfolge dieser Projekte und die nachhaltige Wirkung werden in den kommenden Jahren getroffen. Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass sie Impulse im Rahmen der *Fast-Start*-Finanzierung auch für den Verhandlungsprozess geben.

### Ausblick

Die Bereitstellung der *Fast-Start*-Finanzierungsmittel als zentrales Ergebnis des Kopenhagen-Akkords ist eine Herausforderung für die Industrieländer. Zusätzliche Finanzmittel sollen in Zeiten von der Finanzkrise angeschlagener Haushalte kurzfristig nicht nur bereitgestellt, sondern nach Möglichkeit auch umgesetzt und mit konkreten Projekten implementiert werden. Konkrete Zusagen sollen für den gesamten *Fast-Start*-Zeitraum 2010-2012 gegeben werden, obwohl dies oft nur schwer mit den jeweiligen nationalen Haushaltsplänen vereinbar ist oder interne Verteilungskämpfe verschiedener Ressorts bedingt. Zudem müssen die Zusagen zu einem Zeitpunkt gemacht werden, an dem der konkrete Bedarf hinsichtlich einzelner Projekte zumindest in der bezifferten Größenordnung noch gar nicht umfassend erfolgt ist, d. h. das *Matching* der Finanzmittel mit der konkreten Implementierung nur bedingt erfolgen kann. Trotz dieser Herausforderungen an *Fast-Start*-Finanzierung von Klimaschutz sollte künftig ein Schwerpunkt in der Mobilisierung von Privatkapital mit öffentlichen Mitteln liegen. Dieser umfasst institutionelle Strukturen und entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen sowie den Kapazitätsaufbau im öffentlichen und privaten Sektor. Um dies effektiv zu erreichen, sollten Süd-Süd-Dialoge und Austauschprozesse gezielt eingesetzt und gefördert werden. Die Projekte, die als *Fast-Start* umgesetzt werden, können dabei die Basis für mittel- und langfristige stabile Zusammenarbeit und Projekte nach 2012 sein. Insofern sollte der als *Fast-Start* definierte Zeitraum 2010-2012 genutzt werden, um eine solide Basis herzustellen. Dazu gehören auch neue Impulse für die Mobilisierung privaten Kapitals mittels öffentlicher Mittel. Für die Umsetzung der Projekte ist es eine zentrale Fragen, ob das Ambitionsniveau ausreichend ist oder ob die Ziele und entsprechenden Maßnahmen nicht noch weitreichender gefasst und umgesetzt werden könnten und müssten. Um das Ziel zu erreichen, die globale Erwärmung auf zwei Grad Celsius zu begrenzen, ist Bottom-up alleine allerdings nicht ausreichend, sondern muss Top-down durch die internationale Staatengemeinschaft und mit entsprechenden verbindlichen Regelwerken zusammengeführt werden.

## Literaturverzeichnis

Blanco, Javier u. a.: Nationally Appropriate Mitigation Actions: Key Issues For Consideration. UNDP Environment and Energy Group, New York 2009.

Breidenich, Clare / Bodansky, Daniel: Measurement, Reporting and Verification in a post-2012 Climate Agreement. Pew Center on Global Climate Change, Arlington 2009.

Brundtland-Report: World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Oxford University Press, Oxford und New York 1987.

Center for Clean Air Policy (CCAP): Sectoral Approaches: A Pathway to Nationally Appropriate Mitigation Actions 2008.

Fransen, Taryn: Enhancing Today's MRV Framework to Meet Tomorrow's Needs: The Role of National Communications and Inventories. World Resources Institute 2009.

Jung, Martina u. a.: Nationally Appropriate Mitigation actions. Insights from example development. Ecofys 2010.

MacLean, John / Mostert, Wolfgang: Publicly-Backed Guarantees for Finance to Investments in new Renewable Energy and Energy Efficiency. UNEP SEF Alliance 2009.

Meinshausen, Malte u. a.: Greenhouse gas emission targets for limiting global warming to 2°C. Nature, doi: 10.1038/nature08017. 2009.

Mitteilung der EU KOM 475: Mehr internationale Finanzmittel für den Klimaschutz: europäisches Konzept für die Kopenhagener Vereinbarung. 10.09.2009.

Project Catalyst: Scaling Up Climate Finance. Finance Briefing Paper 2009.

Reed, David u. a.: The Climate Registry Option. Technical Working Group 2009.

Stern, Nicholas: Stern-Review on the Economics of Climate Change 2006.

UNEP SEF Alliance: Meeting the Climate Challenge: Using Public Funds to Leverage Private Investments in Developing Countries. UNEP SEF Alliance 2009.



## Astrid Harnisch

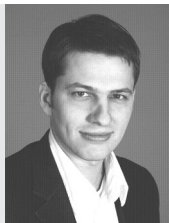
M. A., 1975 geboren, ist Referentin im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Referat Grundsatzangelegenheiten der Internationalen Zusammenarbeit.

astrid.harnisch@bmu.bund.de

## Sebastian Wienges

1977 geboren, ist Fachkonzeptionist im Programmbüro der Internationalen Klimaschutzinitiative bei der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

sebastian.wienes@gtz.de





# Die Zivilgesellschaft in der internationalen Klimapolitik

Zwischen Kooperation und Instrumentalisierung

Melanie Müller

Die Zivilgesellschaft hat dazu beigetragen, dass die Klimakonferenz in Kopenhagen zu einem Medienereignis wurde. Fernab großer Demonstrationen haben Nichtregierungsorganisationen (NRO) seit Jahren einen guten Zugang zu den internationalen Klimaverhandlungen. Am Beispiel von Chile wird gezeigt, wie Nichtregierungsorganisationen durch professionellen Lobbyismus ihre Positionen in politische Prozesse einspeisen. Sie befinden sich in einem Spannungsfeld von Kooperation und Instrumentalisierung durch politische Entscheidungsträger.

Es gibt einen Sieger von Kopenhagen: Die Zivilgesellschaft. Trotz des Scheiterns der Verhandlungen hat kein anderer Klimagipfel so viel internationale Aufmerksamkeit erregt. Tagelang wurde in den großen Medien über den Fortgang der Konferenz berichtet, rund 100.000 Menschen demonstrierten während der Verhandlungen vor den Toren des *Bella Centers* in Kopenhagen. Diese Aufmerksamkeit wurde auch durch das Engagement der Zivilgesellschaft – allen voran Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen – befördert.

Die Zivilgesellschaft spielt seit jeher eine Rolle in der internationalen Klimapolitik. Nur wenige internationale Konferenzen im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) bieten NRO einen derart privilegierten Zugang. In diesem Beitrag soll die Bedeutung der NRO dargestellt werden und dann herausgearbeitet werden, wie sich ihre Rolle in den vergangenen Jahren verändert hat. Anschließend kann am Beispiel von Chile gezeigt werden, dass sich immer mehr professionell arbeitende NRO herausbilden, die mit gezielten Lobbystrategien versuchen, die Position ihrer Regierungen zu beeinflussen. Abschließend soll diese enge Anbindung an die Regierungen einer kritischen Betrachtung unterzogen werden, in der auch die Grenzen der Beteiligung aufgezeigt werden.

## Eingrenzung des NRO-Begriffs

Seit dem Beginn der Verhandlungen der *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) im Jahre 1991 werden

interessierte NRO in die offiziellen Verhandlungen mit einbezogen. Insofern sie über einen Organisations- bzw. Institutionsstatus verfügen, können sie sich als Beobachterorganisationen für die Verhandlungen registrieren. Bereits 1991, bei der ersten *Conference of the Parties* (COP 1) der Vertragsstaaten der VN-Klimarahmenkonvention, waren 171 Organisationen registriert, im Jahr 2000 war die Zahl bereits auf 530 angewachsen.<sup>1</sup> Mittlerweile sind über 985 NRO bei der UNFCCC registriert. Die hohe Zahl mag auf den ersten Blick erstaunen. Die VN legen aber einen breiten NRO-Begriff an, der alle Organisationen umfasst, die nicht „durch ein intergouvernementales Abkommen eingerichtet wurden“. Hierunter fallen dann auch Universitäten, Wirtschafts- und Industrieverbände, kirchliche Träger oder lokale Regierungen.<sup>2</sup>

In der politikwissenschaftlichen Forschung hat es einige Versuche gegeben, den Begriff NRO einzugrenzen. Sie werden meist als Organisationen zwischen Staat und Markt charakterisiert, die nicht auf Profit ausgelegt sind und politisch unabhängig agieren.<sup>3</sup> Andere Autorinnen und Autoren aus dem englischsprachigen Raum beziehen ihre Eingrenzung auf die thematische Ausrichtung der NRO, zum Beispiel ENGO für Environmental Non-Governmental Organisation.<sup>4</sup> Möglich ist es auch, einen Bezug zur Herkunft der Organisationen herzustellen, indem man NRO als Organisationen charakterisiert, die aus sozialen Bewegungen hervorgegangen sind.<sup>5</sup> Unter sozialen Bewegungen werden in der sozialwissenschaftlichen Forschung Zusammenschlüsse verstanden, welche Elemente der Gesellschaft verändern wollen und dabei vorher unorganisierte Gruppen zusammenbringen oder welche die Interessen von Individuen und Gruppen artikulieren, die bislang nicht vertreten wurden in der politischen Debatte.<sup>6</sup>

Einen Bezug zur Herkunft der Organisationen herzustellen mag zwar für den OECD-Kontext und für solche Länder mit einer Tradition sozialer Bewegungen gerechtfertigt sein, muss aber für die Verwendung im internationalen Umfeld kritisch hinterfragt werden. In vielen Staaten gab es keine klassischen sozialen Bewegungen im Umweltbereich. Trotz allem haben sich mittlerweile NRO, die sich mit Umweltpolitik beschäftigen, zunehmend auch in Entwicklungs- und

1 Vgl. Carpenter 2001, S. 319.

2 Vgl. UNFCCC (2010a): [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/items/2704.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php) (abgerufen am 10.04.2010).

3 Vgl. Frantz / Martens 2006, S. 23 ff.

4 Vgl. Newell 2000, S. 117.

5 Vgl. Hellmann 2006, S. 156 f.

6 Vgl. Jenkins 1983, S. 529.

Schwellenländern etabliert. Daher wird für diesen Artikel ein NRO-Begriff verwendet, der sich vor allem auf Organisationen bezieht, die nicht profitorientiert arbeiten und sich im Umwelt- und Entwicklungsbereich engagieren.

### Zusammenarbeit auf internationaler Ebene

Die Hauptaufgaben der NRO bei den internationalen Verhandlungen können mit Monitoring, Informationsaustausch, Networking oder klassischem Lobbying umschrieben werden.

*Monitoring* bedeutet hierbei, dass die Organisationen den Verhandlungsprozess kontinuierlich beobachten und Bericht erstatten. Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schreiben eigene Blogs oder berichten per Newsletter über die Verhandlungen. Das *Climate Action Network* (CAN) gibt während der Verhandlungen einen gedruckten Newsletter „Eco“ heraus, mit dem sich teilweise sogar die Regierungsvertreterinnen und -vertreter über den Stand der Verhandlungen informieren.

Während der Verhandlungen besteht die Möglichkeit, sogenannte *Side Events* anzubieten. Das sind kleine Treffen, die parallel zu den großen Verhandlungen stattfinden. Sie dienen dem *Informationsaustausch*: Organisationen können ihre Arbeit vorstellen oder zu bestimmten Themen Experten- und Informationsgespräche anbieten.<sup>7</sup> Die *Side Events* stehen allen Interessierten offen, alle Beteiligten haben zudem ein Rederecht. Ein Beispiel verdeutlicht die Rolle der NRO: Bei den letzten Verhandlungen wurde das Thema *Reducing Emissions from Deforestation and Degradation* (REDD) im Rahmen der *Side Events* breit diskutiert. Hierbei geht es um die Frage, ob man dafür bezahlt, dass Wälder nicht abgeholzt werden. Ein derartiger Mechanismus soll eventuell in einem Folgeabkommen zum Kyoto-Protokoll einbezogen werden. Einige betroffene indigene Gemeinschaften wurden von den NRO eingeladen, von ihren Erfahrungen mit ersten Pilotprojekten zu berichten.<sup>8</sup> Diese Treffen wurden auch von Vertreterinnen und Vertretern der Regierungsdelegationen besucht, die hier die Gelegenheit hatten, ihre Fragen zu stellen, die Diskussion zu beobachten und deren Ergebnisse direkt in ihre Beratungen einzuspeisen.

Die Teilnahme an den internationalen Konferenzen bietet für viele NRO eine Plattform, um *Networking* zu betreiben, also mit politischen

7 Vgl. Carpenter 2001, S. 319.

8 Vgl. UNFCCC (2010b): United Nations Climate Change Conference in Copenhagen: [http://unfccc.int/meetings/cop\\_15/items/5257.php](http://unfccc.int/meetings/cop_15/items/5257.php) (abgerufen am 24.04.2010).

Entscheidungsträgern und anderen NRO in Kontakt zu kommen oder einen bestehenden Kontakt zu halten. Zudem bringen internationale Verhandlungen Organisationen aus unterschiedlichen Ländern zusammen, diese berichten dort über Schwierigkeiten und Erfolge, tauschen Ideen und Strategien aus. Lokale Organisationen haben dann auch die Möglichkeit, Kontakte zu internationalen Gebern zu knüpfen. Einige NRO arbeiten bereits im Vorfeld mit den zuständigen Ministerien auf nationaler Ebene zusammen und versuchen durch *klassisches Lobbying* ihre Positionen einzubringen. Hier hat sich auch die Bereitschaft einiger Länder sehr stark gewandelt. Sie fragen die NRO an und beziehen sie aktiv in die Beratungen ein. Einige NRO begleiten ihre Delegation als Beraterinnen und Berater zu den Verhandlungen und versuchen währenddessen, Einfluss auf die Position ihres Landes zu nehmen. Sie können dabei Themen auf die politische Agenda bringen, die von den Delegationen bislang nur wenig beachtet wurden.<sup>9</sup> Dies gelingt den Organisationen aber häufig nur durch geschicktes Taktieren und Verhandeln – Kompetenzen, die sie sich vor allem in den vergangenen 15 Jahren angeeignet haben.

### Professionalisierung im NRO-Sektor

Die NRO-Bewegung hat in den letzten Jahren einen erstaunlichen Wandel vollzogen. Erste Umweltbewegungen gab es zwar schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Viele der westlichen NRO, vor allem im Umwelt- und Entwicklungsbereich, sind aus den neuen sozialen Bewegungen entstanden, die ihren Anfang mit den linken Studentenbewegungen in den 1960ern nahmen. Diese beschäftigten sich zunächst mit Bürgerrechtsfragen und Anti-Vietnamkrieg-Protesten, interessierten sich in den 1970ern dann aber mehr für das Thema Umwelt.<sup>10</sup> Die Aktionen wurden häufig spontan oder zu wichtigen politischen Ereignissen organisiert. Einigen Mitstreiterinnen und Mitstreitern ging diese Strategie nicht weit genug, sie versuchten, durch eine straffere Organisation ihre Themen kontinuierlicher zu bearbeiten und zu verfolgen. Es kam daher zu einer Gründungswelle von NRO.<sup>11</sup> Diese führte zudem zu einer Professionalisierung im NRO-Sektor, ausgelöst durch eine erhöhte Konkurrenz zwischen den Organisationen, aber auch durch hochgesteckte und ambitionierte Ziele.<sup>12</sup> So hat

9 Vgl. Betsill / Corell 2008, S. 178.

10 Vgl. Schreurs / Papadakis 2007, S. xxxiv.

11 Vgl. Keck / Sikking 1998.

12 Vgl. Frantz / Martens 2006, S. 56.

zum Beispiel in Deutschland das Forum „Umwelt und Entwicklung“ Anfang der 1990er Jahre Workshops angeboten, um zivilgesellschaftliche Organisationen für die internationalen Verhandlungen vorzubereiten. Diese sollten den Organisationen helfen, ihre Position bei den internationalen Verhandlungen und gegenüber der Bundesregierung stärker einzubringen.<sup>13</sup>

Die Professionalisierung im NRO-Bereich hat mittlerweile auch einige Schwellen- und Entwicklungsländer erfasst, wie das Beispiel Chile verdeutlicht. Hier hat sich ein NRO-Netzwerk in den vergangenen Jahren als fester Partner der chilenischen Regierung etabliert und wird bei politischen Entscheidungen angefragt, da es bislang keinen ausgebauten bürokratischen Unterbau im Umweltbereich gibt. Vertreterinnen und Vertreter reisen auch zu den internationalen Verhandlungen und beobachten dort die Position der Regierung. Die enge Zusammenarbeit besteht auch auf nationaler Ebene, wo eine Vertreterin des Netzwerks als Beraterin in einem Umweltausschuss sitzt. Regierung und NRO tauschen sich dort über verschiedene Strategien aus und haben gemeinsam auf nationaler Ebene ein Erneuerbare-Energien-Gesetz eingeführt. Dieser Erfolg ist nicht nur auf das erfolgreiche Lobbying der Organisationen zurückzuführen, die kontinuierlich Druck auf ihre Regierung ausgeübt haben. Chile hatte in den vergangenen Jahren immer wieder mit Energiemangel zu kämpfen, was das Interesse an erneuerbaren Energien vonseiten der Regierung gesteigert hat. Allerdings wurden Teile des Gesetzes aus bereits erarbeiteten Vorschlägen der NRO genutzt.<sup>14</sup> Wichtig war hierbei aber die große Offenheit der ehemaligen chilenischen Präsidentin Michelle Bachelet. Seit dem Regierungswechsel zu Beginn des Jahres wird Chile von einem konservativen Bündnis regiert, sodass sich hier auch das Verhältnis zu den NRO wandelt. Diese Veränderung spiegelt eine generelle Problematik von Ländern wider, in denen es keine institutionellen Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte für NRO gibt: Sie sind von dem guten Willen und der Offenheit ihrer Regierungen abhängig. Fehlen diese, bleiben die Türen für die NRO verschlossen.

### Instrumentalisierung der NRO

Doch auch die Nähe zu den Regierungen muss kritisch hinterfragt werden. Einerseits bietet eine kooperative Haltung den Vorteil,

13 Interview mit Barbara Unmüßig, Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung, im September 2009 in Berlin.

14 Interview mit Sara Larrain, NRO Chile Sustentable, im April 2009 in Berlin.

dass die NRO ihre Positionen direkt in den politischen Prozess einspeisen können. Gleichzeitig sehen sie sich aber auch immer der Gefahr der Instrumentalisierung durch politische Entscheidungsträger ausgesetzt. Diese nutzen den Sachverstand der Organisationen für die Formulierung ihrer politischen Positionen. Was am Beispiel Chile für die nationale Ebene festgestellt werden kann, gilt genauso für die internationale Ebene. Einige Delegationen nehmen regelmäßig Vertreterinnen und Vertreter von NRO mit zu den internationalen Verhandlungen. Sie sind als Teil der Delegation in alle Prozesse eingebunden.<sup>15</sup> Diese Anbindung mag zwar auf den ersten Blick eine Anerkennung der Kompetenzen sein, sie verändert aber auch die Organisationen. Die NRO erhalten auf diese Weise nicht nur Einblicke in regierungspolitische Sachzwänge und die Interessenspolitik bei der Formulierung von Entscheidungen, sie entfalten dabei auch Verständnis dafür und übernehmen häufig – vor allem auf der globalen Ebene – deren Verhandlungspositionen. Die Rolle des kritischen Begleiters und Mahners, der Gegenöffentlichkeit herstellt, kommt dabei häufig abhanden und kann die Unabhängigkeit von NRO untergraben. Es ist das, was zu Recht als Kooptationsfalle bezeichnet wird. Hier ist es selbst für erfahrene und kritische Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen häufig nicht einfach, die Balance zu halten zwischen ihren progressiven Forderungen und der Anbindung an ihre Regierung.<sup>16</sup>

Einige Untersuchungen zeigen auch, dass NRO vor allem in weichen Politikfeldern und bei weniger bedeutsamen Entscheidungen einbezogen wurden, bei großen und vor allem völkerrechtlich bindenden Verträgen aber ausgeschlossen blieben.<sup>17</sup> In Kopenhagen durften die NRO in der ersten Woche mitdiskutieren. In den letzten Tagen der Verhandlungen, als die großen Entscheidungen anstanden, wurde dann die Zahl der zugelassenen Teilnehmerinnen und Teilnehmer schrittweise reduziert. Einige kritische NRO wurden sogar von Sicherheitskräften daran gehindert, das Konferenzgebäude zu betreten und somit von den Verhandlungen ausgeschlossen. Dies hat auch NRO, die bislang eine gute Anbindung an ihre Regierungen pflegten, getroffen und könnte in Zukunft dazu führen, dass diese in Zukunft ihre Rolle bei internationalen Verhandlungen überdenken oder auf kritische Distanz zu ihren Regierungen gehen.

15 Vgl. Hellmann 2006, S. 161.

16 Interview mit Barbara Unmüßig, Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung, im September 2009 in Berlin.

17 Vgl. van Rooy 1997, S. 111.

## Fazit

Doch Kopenhagen ist bislang ein Einzelfall. Die Einbindung der NRO in den vergangenen Jahren war gerade in der internationalen Klimapolitik sehr hoch. Durch das Recht der Teilnahme können sie den Prozess kontinuierlich verfolgen und über politische Entscheidungen berichten. Gleichzeitig bieten die Verhandlungen den NRO eine Plattform, um sich mit anderen Delegierten auszutauschen, sich untereinander zu vernetzen und durch die Organisation von *Side Events* Themen auf die Agenda zu setzen oder Positionen zu beeinflussen. Eine der wichtigsten Aufgaben ist die Herstellung von Öffentlichkeit zu den inhaltlichen Anliegen, aber auch zu den Verhandlungen selbst, die sonst noch mehr hinter verschlossenen Türen stattfinden würden.

Diese Prozesse verändern beide Akteure: Viele Regierungen binden die NRO in politische Prozesse ein und arbeiten mit ihnen zusammen. Gleichzeitig haben sich auch viele NRO verändert. Sie arbeiten mit hauptamtlichen und professionellen Strukturen und versuchen, durch kontinuierliches Lobbying ihre Delegationen zu beeinflussen. Hier bilden sich unterschiedliche Organisations- und Arbeitsformen heraus, aber auch unterschiedliche Positionen, die zu einer Vielfalt der NRO, aber auch zu immer mehr Konkurrenz und Meinungsverschiedenheiten zwischen ihnen führen. Diese Veränderung im NRO-Sektor ist auch verstärkt in Schwellen- oder Entwicklungsländern zu beobachten, wie am Beispiel von Chile gezeigt werden konnte. Allerdings ist Chile, das vor Kurzem als erstes lateinamerikanisches Land in die OECD aufgenommen wurde, ein eher positives Beispiel. Es gibt noch viele Staaten – vor allem arme Staaten mit teilweise gering ausgeprägten demokratischen Strukturen –, die nur sehr schwach in den internationalen Verhandlungen vertreten sind. Viele NRO aus Entwicklungsländern können sich die Reisen zu den großen Verhandlungen nicht leisten und haben somit auch keine Möglichkeit, ihre Positionen in die Verhandlungen einzubringen.

Doch selbst wenn solche Hürden genommen wurden: Die wachsende Kooperationsbereitschaft der Regierungen muss kritisch hinterfragt werden. Einerseits bedeutet die verstärkte Inklusion eine Anerkennung der Kompetenzen von NRO. Andererseits werden die NRO von den Regierungen aber auch instrumentalisiert. Ihre Einbindung verschafft den Regierungen Legitimität und mehr Anerkennung für ihre Positionen. Sie profitieren von der Beteiligung der beliebten NRO, die innerhalb der Gesellschaft über hohes Ansehen verfügen, wie auch das *Edelman Trust Barometer* zeigt, welches das Vertrauen der Bevölkerung

in verschiedene Organisationen untersucht. Die Untersuchung für 2010 zeigt, dass NRO mittlerweile die Organisationen in Westeuropa, China und Indien sind, denen die Bevölkerung am meisten Vertrauen entgegenbringt. Sie liegen damit weit vor ihren Regierungen.<sup>18</sup>

### Literaturverzeichnis

Betsill, Michelle M. / Corell, Elisabeth: NGO Diplomacy. The influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations. MIT Press, Cambridge 2008.

Carpenter, Chad: Businesses, green groups and the media: The role of non-governmental organisations in the climate change debate. In: *Royale Institute of International Affairs* 77 (2), 2001, S. 313–328.

Edelman Trust Organization: Edelman Trust Barometer 2010. <http://www.edelman.com/trust/2010/> (abgerufen am 24.04.2010).

Frantz, Christiane / Martens, Kerstin: Nichtregierungsorganisationen (NGOs). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

Hellmann, Gunter: Der Einfluss von Verbänden und Nichtregierungsorganisationen auf die deutsche Außenpolitik. In: Ders.: *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, S. 153–171.

Jenkins, Craig J.: Resource mobilization theory and the study of social movements. In: *Annual Review of Sociology*, 9 Jg., 1983, S. 527–553.

Keck, Margaret E. / Sikkink, Kathryn: *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press, Ithaca 1998.

Newell, Peter: Environmental NROs and Globalization. The Governance of TNCs. In: Cohen, Robin / Rai, Shirin M. (Hrsg.): *Global Social Movements*. The Athlone Press, New Jersey 2000.

Rooy, Alison van: The frontiers of influence: NGO lobbying at the 1974 World Food Conference, The 1992 Earth Summit and Beyond. In: *World Development* 25(1), 1997, S. 93–114.

Schreurs, Miranda / Papadakis, Elim: *Historical dictionary of the green movement*. The Scarecrow Press, Maryland u. a. 2007.

UNFCCC (2010a): Parties and Observers UNFCCC. [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/items/2704.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php) (abgerufen am 24.04.2010).

UNFCCC (2010b): United Nations Climate Change Conference. [http://unfccc.int/meetings/cop\\_15/items/5257.php](http://unfccc.int/meetings/cop_15/items/5257.php) (abgerufen am 24.04.2010). Kopenhagener Gipfelfrost.

18 Vgl. Edelman Trust Barometer 2010: <http://www.edelman.com/trust/2010/> (abgerufen am 24.04.2010).



## Melanie Müller

1984 geboren, Lehrstuhl für Internationale Politik, Universität Potsdam.

[melanie\\_mueller@email.de](mailto:melanie_mueller@email.de)



# Gescheiterte Klimapolitik?

## Weltpolitik nach Kopenhagen

Simon Schunz

Der Kopenhagener Klimagipfel 2009 ist mit Spannung erwartet worden. Erreicht wurde lediglich ein Minimalkonsens. Der Autor liefert eine akteurszentrierte Deutung des Kopenhagener Abkommens und stellt die Frage nach dem Präzedenzcharakter der Verhandlungen: Handelte es sich um ein einmaliges Versagen multilateraler Diplomatie oder um einen Vorgesmack auf die weltpolitische Routine des 21. Jahrhunderts?

Wäre es nach den durch den Grad der Politisierung und Mediatisierung des Klimawandels zuletzt arg gesteigerten Erwartungen gegangen, die Kopenhagener 15. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention im Dezember 2009 – zugleich 5. Konferenz des Kyoto-Protokolls – hätte eine grundlegende Reform des seit den 1990er Jahren mühselig erweiterten Klimaregimes der Vereinten Nationen erwirken müssen. Doch es kam anders. Dieser Beitrag setzt mit den Ereignissen und Ergebnissen des Gipfels ein, interpretiert sie in Anbetracht der Interessen verschiedener Kernakteure und fragt abschließend nach den Implikationen der Konferenz: War „Kopenhagen“ ein Klimapolitik spezifischer Ausreißer in der Geschichte der Vereinten Nationen oder war es ein Beispiel für die Weltpolitik des noch jungen Jahrhunderts?

### Handlungsstränge und Ergebnisse

Die erste Woche des Gipfels setzte den Trend sämtlicher Vorbereitungstreffen fort. In Ermangelung ausreichender Mandate wiederholten die Delegierten der 194 beteiligten Staaten in den verschiedenen Kontaktgruppen unter den beiden Verhandlungssträngen bekannte Positionen, ohne Kompromisse zu den wesentlichen Elementen des 2007er Bali-Aktionsplans – dem lose formulierten Mandat für diesen Verhandlungsprozess – auch nur anzudenken.<sup>1</sup> Die multilaterale

1 Seit 2005 wurde in einer Arbeitsgruppe über eine zweite Phase des Kyoto-Protokolls verhandelt. Eine zweite Arbeitsgruppe befasste sich seit 2007 mit „Bausteinen“ (vornehmlich Treibhausgasverminderung, Anpassung an den Klimawandel, Finanzierung und Technologietransfer) für die langfristige globale Klimakooperation.

Diplomatie schien allein in der kunstvollen Umstrukturierung vorliegender Verhandlungstexte zu bestehen. Nachdem auch die aktive Einspannung vieler in Klimaangelegenheiten federführender Minister zu Beginn der zweiten Verhandlungswoche keine Fortschritte erbracht hatte, löste das angekündigte Eintreffen von 120 Staats- und Regierungschefs die Konferenzteilnehmer aus ihrer Starre. Obwohl viele Entwicklungsländer die Versuche der dänischen Ratspräsidentschaft, hinter den Kulissen einen Text zur Fixierung eines Minimalkonsenses auszuarbeiten, bis dahin blockiert hatten, stimmte die Gesamtheit der Staaten am vorletzten Konferenztag der Fortsetzung der Gespräche im kleineren Kreis zu. Eine ca. 25 Staaten umfassende repräsentative Gruppe „Freunde des Vorsitzes“ wurde mit weiteren Verhandlungen betraut.<sup>2</sup> Am offiziell letzten Konferenztag brachte diese Gruppe – unter persönlicher Einbringung rund zweier Dutzend Staats- und Regierungschefs – mit dem zweieinhalbseitigen Kopenhagener Abkommen (*Copenhagen Accord*) einen Minimalkompromiss zustande.<sup>3</sup> Letzte Streitpunkte in puncto Nachprüfbarkeit von Emissionsreduktionsleistungen waren durch ein Treffen des US-Präsidenten mit Vertretern der BASIC-Staaten (Brasilien, Südafrika, Indien und China) ausgeräumt worden. Letztere konnten durchsetzen, dass ihre selbst finanzierten Treibhausgasreduktionsaktivitäten lediglich regelmäßig zu rapportieren sind. Die USA konnten sich zumindest die Zusage sichern, die Berichte zum Gegenstand noch zu definierender internationaler Beratungen und Analyse zu machen. Kollektive mittel- und langfristige Reduktionsziele, die in vorherigen Verhandlungstexten noch genannt waren, blieben jedoch aufgrund des Drucks von China auf der Strecke. Das Kopenhagener Abkommen enthält nur die vage Zusage, den globalen Temperaturanstieg unter zwei Grad Celsius zu halten. Dazu versprachen die Industrieländer, bis Ende Januar 2010 quantifizierbare Reduktionsziele für das Jahr 2020 zu benennen. Diese sollten ebenso in einem Anhang festgehalten werden wie die versprochenen Treibhausgasverminderungsaktivitäten der Schwellenländer.<sup>4</sup> Zudem sagten die Industrieländer zu, Gelder zur Finanzierung der

2 Folgende Staaten waren in dieser Gruppe vertreten: Äthiopien, Algerien (beide Vertreter der Afrikanischen Gruppe), Australien, Bangladesch, Brasilien, China, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Grenada (Sprecher der Allianz der Kleinen Inselstaaten – AOSIS), Großbritannien, Indien, Japan, Kolumbien, Lesotho (für die am wenigsten entwickelten Länder), die Malediven, Mexiko, Norwegen, Russland, Saudi-Arabien, Schweden / Europäische Kommission / Spanien (als EU-Troika), Südafrika, Sudan (für den G77), Südkorea, USA.

3 Vgl. UNFCCC 2009.

4 Am 31. Januar 2010 hatten 10 Annex-I-Vertragsparteien und 20 Entwicklungsländer dem Sekretariat der Klimarahmenkonvention formell ihre Emissionsreduktionsziele bzw. -maßnahmen unterbreitet. Unter ihnen befanden sich die Hauptemittenten (USA, China, EU, Japan, Russland, Indien). Vgl. UNFCCC 2010.

Treibhausgasreduzierung und der Anpassung an den Klimawandel zu mobilisieren. Das Dokument sah hingegen keine konkreten Verhandlungsschritte zur Ausarbeitung eines rechtlich verbindlichen Abkommens vor.

In der Schlussplenarsitzung lehnten einige der 194 Vertragsparteien das von den rund 25 „Freunden des Vorsitzes“ ausgearbeitete Dokument als illegitim ab. Der notwendige Konsens konnte nur nach eintägiger Verzögerung durch einen Minimalbeschluss, der das Kopenhagener Abkommen „zur Kenntnis“ nahm, herbeigeführt werden.<sup>5</sup>

### Positionen zentraler Akteure

Sinnvoll deuten lassen sich die Ereignisse und Resultate des Gipfels nur, wenn man die Verhaltensweisen der Hauptakteure im Kontext nationaler politischer Realitäten begreift.

Der bestimmende Kernkonflikt des Klimaregimes seit Beginn des 21. Jahrhunderts liegt im Antagonismus USA-China. Aus Angst vor dem Verlust der Konkurrenzfähigkeit durch unilaterale CO<sub>2</sub>-Verminderungsmaßnahmen haben sich die beiden wirtschaftlich eng verknüpften, größten Treibhausgas-Emittenten in eine Zwickmühle gebracht. Die Position der USA ist seit den 1990er Jahren offenkundig. Eigene Verminderungsleistungen werden nur zugesagt, wenn die großen Schwellenländer, allen voran China, ebenfalls angemessene, überprüfbare Reduktionsleistungen übernehmen. Die Abwesenheit entsprechender Bestimmungen im Kyoto-Protokoll hatte seinerzeit wesentlich zum Ausstieg aus dessen Ratifikationsprozess beigetragen. China hingegen, im Bunde mit seinen Koalitionspartnern aus dem G77-Block der Entwicklungsländer, vertritt seit zwei Jahrzehnten die Auffassung, dass die Industrieländer in der Bekämpfung des Klimawandels vorangehen müssen. Zwar zeigte sich das Land zuletzt bereit, selbst relative Minderungsziele anzunehmen, jedoch nur auf freiwilliger Basis und gekoppelt an die Forderung nach Technologietransfer und finanzieller Unterstützung. Pekings Regime will keinesfalls das eigene Wirtschaftswachstum gefährden oder Einmischungen in nationale Belange zulassen. Abgesehen vom unterschiedlichen Verhandlungsstil gab dieser unlösbarer Gegensatz letztlich den Ausschlag für den vage formulierten Minimalkonsens.

5 Dass das Abkommen nicht im Konsens akzeptiert wurde, stellt für die Operationalisierung einiger Bestimmungen (Finanzflüsse durch den VN-Apparat u. a.) ein noch ungeklärtes rechtliches Problem dar.

Für die Europäische Union, einige andere ambitionierte Industrieländer (Japan, Australien), die weniger entwickelten Ländern und Inselstaaten war die Zustimmung zum Kompromiss deutlich schwieriger. Obwohl in der Gruppe „Freunde des Vorsitzes“ vertreten, hatten sie bei dem Kuhhandel der USA mit den BASIC-Ländern nicht mitzureden. Eine Ablehnung des Kompromisses kam trotzdem nicht in Betracht, weil dies die Gespräche noch weiter zurückgeworfen hätte.

### Präzedenzfall einer neuen Weltordnung?

In den breiteren Kontext globalen Regierens gestellt, hat der Kopenhagener Gipfel in erster Linie vier Neuheiten gebracht. Trotz der Einzigartigkeit des Ausmaßes der mit dem Klimawandel verbundenen Herausforderungen – allen voran die hochkomplexe Transformation von Energieerzeugungssystemen – könnte es sich um langfristige Trends für die Weltpolitik handeln:

1. Eine wichtige Rolle für die Schwellenländer: Die BASIC-Länder, vertreten in erster Linie durch China, sind erstmals sehr selbstbewusst und, gemessen an ihren Positionen, erfolgreich in einem internationalen Verhandlungskontext aufgetreten. Sie werden ihre Interessen künftig auch in anderen Politikbereichen stärker vertreten, wenngleich nicht immer als geschlossene Einheit. Die Herausbildung der G20 als neuem Koordinierungsforum in wichtigen Fragen der Welt(finanz)politik mag als weiterer Indikator für diese neue geopolitische Realität gelten.
2. Die USA behaupten sich nur mit Mühe: US-Präsident Obama ging mit einer „Friss oder stirb“-Position in die letzte Verhandlungsrunde, musste aber einige Kompromisse mit den BASIC-Ländern schließen. Ein (relativer) Verlust des Einflusses der USA zeichnet sich auch in der Handels- und Sicherheitspolitik ab: Kopenhagen kann als beispielhaft verstanden werden.
3. Die Verkleinerung der Verhandlungsforen: Beide obigen Punkte deuten auf eine neue Form der Bipolarität hin, die eingebettet ist in einen Trend der Reduzierung des Umfangs globaler Verhandlungsforen. Andere Beispiele, wie jenes der G20, lassen auf eine Tendenz schließen, die die Legitimität der Vereinten Nationen als Forum der Staatengemeinschaft auf Dauer untergraben könnte.

4. Die begrenzte Rolle anderer Industrieländer: Die Tatsache, dass mit der EU und Japan zwei Hauptdarstellern der 1997er Klimakonferenz in Kyoto beim Showdown in Kopenhagen nur Nebenrollen zukamen, intensiviert den Eindruck neuer Bipolarität. Das Ausmaß ihrer Marginalisierung bei den zwischen den USA und den BASIC-Ländern geschlossenen Kompromissen ist bemerkenswert.

Diese erste Generalprobe des globalen Regierens der Zukunft stimmt angesichts der langen Liste von Problemen, für die der Klimagipfel einen Präzedenzfall darstellen könnte – sie reicht von öffentlicher Gesundheitspflege über Migration zu Fragen der Sicherheit –, wenig optimistisch.

Noch befindet sich die Weltpolitik offensichtlich in einer Übergangphase, in der keiner der beschriebenen Trends unumstößlich feststeht. Der Kopenhagener Gipfel kann deshalb auch nur als kurzfristiger Triumph des realpolitischen Pragmatismus, getragen von den USA und den Schwellenländern, über die legitimen und durch die Klimawissenschaft gedeckten Erwartungen ambitionierterer Akteure aus Europa oder den Entwicklungsländern gedeutet werden. Mittelfristig bleiben Gestaltungsmöglichkeiten: Weder sind die Foren, in denen zukünftig globale Probleme angegangen werden, endgültig bestimmt, noch ist die sich herauskristallisierende Bipolarität zwischen den USA und China in Stein gemeißelt. Befürworter von Multilateralismus und internationalem Recht haben noch immer die Chance, auf die notwendige Reform der Vereinten Nationen zu drängen, und selbst Koalitionen zu schmieden, die eine multilaterale bzw. multipolare, effiziente und legitime Weltordnung zulassen. Besonders die EU sollte in diesem Zusammenhang noch einmal die Bedeutung – und vor allem die Operationalisierung – des von ihr propagierten „effektiven Multilateralismus“ sowie ihre Strategie in der internationalen (Klima-)Politik überdenken. Dazu wird vor allem eine Aufarbeitung der Tatsache vonnöten sein, dass sie weitgehend alleine dastand, als es galt, in Kopenhagen Druck auf die großen Mächte auszuüben.

Für die Abmilderung des Klimawandels war – in Anbetracht der Empfehlungen des Weltklimarats – das Kopenhagener Abkommen mittelfristig zweifelsohne unzureichend. Trotzdem ist auch bei der globalen Bekämpfung des Klimawandels noch nicht aller Tage Abend. Als Zwischenschritt begriffen, nährt das Abkommen zumindest eine kleine Hoffnung auf größere Würfe in der Zukunft.

## Literaturverzeichnis

UNFCCC (2009): Copenhagen Accord, 19. Dezember 2009, <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/107.pdf> (abgerufen am 31.01.2010).

UNFCCC (2010): Information provided by Parties to the Convention relating to the Copenhagen Accord, 2. Februar 2010, <http://unfccc.int/home/items/5262.php> (abgerufen am 02.02.2010).

Die Forschung zu diesem Beitrag wurde durch das von der Universität Leuven finanzierte Impuls-Projekt „The EU and multilateral governance“ ermöglicht. Der Autor dankt für die Unterstützung.



### Simon Schunz

Dipl.-Pol., M.A.E.S., 1979 geboren, Institut für Internationale und Europäische Politik der Universität Leuven, Belgien.

[simon.schunz@soc.kuleuven.be](mailto:simon.schunz@soc.kuleuven.be)



# Abschied von KyotoPlus?

Die EU und das Trauma von Kopenhagen  
Constanze Haug und Frans Berkhout

Die Ergebnisse des Klimagipfels von Kopenhagen sind eine bittere Enttäuschung für die EU. Ihr ist es nicht gelungen, ihren Führungsambitionen beim globalen Klimaschutz gerecht zu werden und die Konferenz zur Weichenstellung für ein rechtsverbindliches Klimaabkommen nach 2012 zu nutzen. Damit steht die Union vor grundlegenden strategischen Fragen zum Kurs ihrer Klimapolitik.

Für die Europäische Union (EU) bedeutet der Klimagipfel von Kopenhagen (*Conference of the Parties – COP*) mehr als das Scheitern einer politischen Strategie – er stellt eine Identitätskrise dar. In den letzten 20 Jahren haben der Klimawandel und die politische Reaktion der EU auf ihn wichtige Funktionen für die Union erfüllt. Sie deutete die Herausbildung eines kohärenten internationalen Regimes durch die UN-Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll als überzeugendes Beispiel von effektivem Multilateralismus und nachhaltiger Entwicklung. Sie sah sich in der Führungsrolle sowohl in der Schaffung als auch in der Aufrechterhaltung des Regimes nach dem Rückzug der USA im Jahr 2001.<sup>1</sup> Mit der Zeit wurde Klimawandel zu einem wichtigen Motiv für das Vorantreiben des europäischen Integrationsprojektes und die Legitimierung von EU-Handeln.<sup>2</sup>

„Kopenhagen“ hat zwei Grundprämissen europäischer Klimapolitik radikal infrage gestellt: Die Hoffnung auf ein universelles, bindendes Klimaregime wurde zunichte gemacht, und europäische Ambitionen auf eine politische Führungsrolle erwiesen sich als Fiktion. Es bleibt abzuwarten, inwiefern der Klimawandel weiterhin zentrales Thema der EU-Politik bleiben wird. In diesem Artikel gehen wir zunächst auf die europäischen Zielsetzungen für Kopenhagen ein und den Eindruck, den die EU in Kopenhagen hinterließ, bevor wir uns mit den europäischen Reaktionen auf die Ergebnisse und deren Bedeutung für die internationale und die interne Klimapolitik der Union auseinandersetzen.

Die EU hatte klare Ziele für Kopenhagen. Die Konferenz sollte den Weg ebnen zu einem „umfassenden, ehrgeizigen, fairen,

1 Vgl. Gupta / Grubb 2000.

2 „Wir können dem Rest der Welt sagen: Europa geht voran. Macht mit beim Kampf gegen den Klimawandel.“ EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso vor dem Europäischen Rat, 8.-9.03.2007. [http://ec.europa.eu/energy/energy\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/index_en.htm) (abgerufen am 15.07.2009, nicht mehr verfügbar).



wissenschaftlich fundierten und rechtsverbindlichen globalen Übereinkommen“ ab Januar 2013, das auf dem Kyoto-Protokoll aufbauen und alle vier Elemente des Bali-Aktionsplans (Emissionsminderung, Anpassung an den Klimawandel, Technologietransfer und Finanzierung) einschließen sollte.<sup>3</sup> Insbesondere forderte die EU von Industrieländern ehrgeizige Reduktionsziele von zusammengenommen minus 30 Prozent bis 2020 (verglichen mit 1990) und mindestens minus 80 bis 95 Prozent bis zum Jahr 2050. Von den Entwicklungsländern erwartete sie ebenfalls „einen ihren Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten entsprechenden Beitrag“.<sup>4</sup>

Die Ergebnisse des Gipfels blieben weit hinter diesen Erwartungen zurück. Der rechtlich unverbindliche Kopenhagen-Akkord enthält zwar ein Lippenbekenntnis zum langjährigen EU-Ziel von maximal zwei Grad globaler Erderwärmung bis 2100, stellt aber ansonsten eine weitgehende Abkehr vom Konzept koordinierter Anstrengungen zur Emissionsminderung dar.

### Die EU in Kopenhagen

Im Vergleich zu früheren Klimaverhandlungen schien die EU gut auf Kopenhagen vorbereitet zu sein. Europäische Regierungschefs hatten Foren wie die G8, G20 und das *Major Economies Forum* dazu genutzt, das Thema Klima auf der globalen Agenda oben zu platzieren. Die EU war allen anderen reichen Ländern bei der Implementierung und Effektivität interner klimapolitischer Maßnahmen voraus: EU-weit sinkende Emissionen rückten ihr Kyoto-Ziel (minus 8 Prozent zwischen 2008 und 2012 im Vergleich zu 1990) in Reichweite.<sup>5</sup> Für die Zeit nach 2012 hatten EU-Regierungschefs bereits 2007 ein unilaterales Reduktionsziel von minus 20 Prozent bis 2020 (Basisjahr wiederum 1990) beschlossen und angeboten, es beim Zustandekommen eines ambitionierten internationalen Abkommens auf minus 30 Prozent zu erhöhen. Mit dem 2008 verabschiedeten Klima- und Energiepaket war auch eine erste Basis geschaffen, um diese Ziele zu erreichen.<sup>6</sup> Zudem hatte die EU kurz vor dem Gipfel relativ weitreichende Zusagen für die Finanzierung von kohlenstoffarmen Technologien und Anpassungen in Entwicklungsländern gemacht. Auch die EU-interne Abstimmung in Klimaverhandlungen hat sich über die vergangenen Jahre verbessert. Mangelnde

3 Europäische Kommission 2009, S. 2.

4 Rat der Europäischen Union 2009.

5 Vgl. Europäische Umweltagentur 2009.

6 Für einen aktuellen, fundierten Überblick zur Entwicklung der europäischen Klimapolitik sowie aktuellen und zukünftigen Herausforderungen siehe Jordan u. a. 2010.



Flexibilität in multilateralen Verhandlungen war schon immer ein großes Problem der Union. Meist wurden viel Zeit und Energie auf die Koordination zwischen europäischen Delegationen verwendet, oft auf Kosten von Kontakt und Verhandlungen mit anderen Partnern. Ein reformiertes System von designierten Fachexperten und Verhandlungsführern für bestimmte Themen hatte jedoch seit 2004 zu einer deutlich größeren Kohärenz in der EU-Position in den Klimaverhandlungen geführt.<sup>7</sup>

Trotz allem gelang es der EU in Kopenhagen – abgesehen von Teilerfolgen wie der Verankerung des Zwei-Grad-Ziels und der Vereinbarung über Gelder zur sofortigen Bereitstellung im Kopenhagen Akkord – aber nicht, ihren Einfluss geltend zu machen. Einer der Gründe lag zweifellos in der ineffektiven dänischen COP-Präsidentschaft, die sich sowohl in der Empörung über den der Presse zugespielten dänischen Entwurf für ein mögliches Abkommen wie auch in der unglücklichen Übergabe des COP-Vorsitzes von der dänischen Umweltministerin Connie Hedegaard an Premier Lars Løkke Rasmussen widerspiegelte. Darüber hinaus wurde die schwedische EU-Präsidentschaft von vielen als ebenfalls nur mittelmäßig erfolgreich eingeschätzt.<sup>8</sup>

Das Scheitern der EU in Kopenhagen lag jedoch nicht allein an ihrem Führungspersonal. Grundlegendere strukturelle Faktoren spielten eine mindestens ebenso wichtige Rolle. Zum Ersten verschätzte sich die Union in der Beurteilung der Basis, auf welcher sie nach Reziprozität verlangen konnte. Ihr wichtigstes Angebot – die Bereitschaft, das eigene Ziel bei ähnlich ambitionierten Zusagen der Verhandlungspartner auf minus 30 Prozent zu erhöhen – stieß auf kein Echo, da es nicht die Kerninteressen der anderen großen Emittenten traf. Die Union, die in der Annahme nach Kopenhagen gekommen war, sie befände sich in einem *Race to the Top* um die ehrgeizigste Klimapolitik, musste dort einsehen, dass das Gegenteil der Fall war. Europa, Japan und auch Russland verloren beim Gipfel an Einfluss, weil ihr Engagement – ungeachtet, wie hoch ihre jeweiligen Reduktionsziele letztendlich ausfallen mochten – als gegeben hingenommen wurde. Für die USA und China war das Gegenteil der Fall.

Zum Zweiten konfrontierte Kopenhagen die EU aber auch mit neuen geopolitischen Realitäten. Der sinkende Anteil Europas am weltweiten Treibhausgasausstoß hat maßgebliche Folgen für den Einfluss der Union in den internationalen Verhandlungen. Bis zu einem gewissen Grad bleibt Europa wohl nichts anderes übrig, als diese veränderte Mächtekonstellation hinzunehmen. Letztlich werden

7 Vgl. Oberthür / Roche-Kelly 2008.

8 Vgl. Luttikhuis 2010.

vor allem Erfolg und Misserfolg der Amerikaner, Chinesen und Inder beim Klimaschutz das zukünftige Klima auch in Europa bestimmen.

Nicht zuletzt – und dies ist vielleicht am traumatischsten für das europäische Selbstbewusstsein – machte der Kopenhagen-Gipfel den Europäern deutlich, dass ihre Idealvorstellung eines Klimaregimes nur von wenigen geteilt wird. Die EU hat sich früh und ausschließlich dem „Kyoto-Modell“ koordinierter *Top-down*-Emissionskontrolle verschrieben. In rechtsverbindlichen Abkommen mit universaler Mitgliedschaft wollte sie auch nach 2012 Emissionsbegrenzungen für eine wachsende Anzahl von Staaten mit Finanz- und Technologietransfers vergelten. Nach Kopenhagen scheint sich das Klimaregime jedoch auf ein anderes, dezentraleres Modell zuzubewegen.

Die Ergebnisse des Gipfels riefen ein negatives Echo quer durch Europa hervor. EU-Kommissionspräsident Barroso nannte den Kopenhagen-Akkord „einen positiven Schritt, der aber klar hinter unseren Erwartungen zurückbleibt. Ich kann meine Enttäuschung nicht verhehlen“.<sup>9</sup> Bundeskanzlerin Angela Merkel äußerte sich ähnlich: „Diese Entscheidung war sehr schwierig für mich. Wir haben einen Schritt nach vorn gemacht und hatten doch auf einige weitere gehofft.“<sup>10</sup> Die schwedische EU-Präsidentschaft nannte die Konferenz ein „Desaster“, das hauptsächlich der Tatsache geschuldet sei, dass „andere Länder sehr unwillig [waren], [...] vor allem die USA und China.“<sup>11</sup> Nach der unmittelbaren Enttäuschung fand jedoch bereits im Januar eine gewisse Neubewertung statt. Connie Hedegaard beispielsweise argumentierte bei ihrer Anhörung als designierte Klimakommissarin vor dem Europäischen Parlament: „Ich hätte sehr gern mehr Fortschritte in Kopenhagen gesehen, aber es gab einen Beschluss zum Thema Klimafinanzierung; alle Schwellenländer haben Mitverantwortung [für Emissionsminderung] akzeptiert und Brasilien, Südafrika, China, Indien und die USA [...] haben sich jetzt nationale Ziele gesetzt.“<sup>12</sup>

### Jenseits von Kopenhagen

Kopenhagen bedeutet in vielerlei Hinsicht eine Zäsur für die weltweiten Anstrengungen beim Klimaschutz. Geopolitisch demonstrierte der Gipfel nachdrücklich die Macht der Schwellenländer auf Kosten von Europa. Er stellt einen Wendepunkt für das globale Klimaregime dar,

9 Rankin 2009.

10 Griffiths / Wacket 2009.

11 Pawlak 2009.

12 Phillips 2010.

das jetzt mit grundlegenden Fragen zur Zukunft des UN-Klimamultilateralismus konfrontiert ist. Vor allem steht die externe Klimapolitik der EU nach Kopenhagen an einer Weggabelung. Kurzfristig wird sich die Union Gedanken machen müssen, wie sie ihre Klimadiplomatie effizienter gestalten kann. So stellte Connie Hedegaard nach dem Gipfel fest: „In den letzten Stunden [von Kopenhagen] sprachen China, Indien, Russland, die USA und Japan jeweils mit einer Stimme, während Europa mit vielen verschiedenen Stimmen sprach. [...] Viele Europäer im Verhandlungsraum sind kein Problem, aber nur dann von Vorteil, wenn wir alle in dasselbe Horn blasen.“<sup>13</sup> Nach der Erfahrung von Kopenhagen könnten die EU-Mitgliedstaaten in der Tat bereit sein, der EU-Kommission mehr Verantwortung in den Verhandlungen zu übertragen. Damit würde sich die Situation der in den WTO-Verhandlungen annähern, wo die Kommission für die Union verhandelt, die Mitgliedstaaten ihr aber wie „Schwiegermütter“ auf die Finger schauen.<sup>14</sup>

Langfristig sind die Optionen für die EU noch komplexer. Muss die Union einfach hinnehmen, dass ihre Bedeutung in der internationalen Politik, einschließlich der Klimapolitik, abnimmt? Oder kann sie durch einen Strategiewechsel ihren Einfluss weitgehend erhalten? Mit anderem Worten, sollte die EU sich künftig als Pragmatikerin, Idealistin, als „harte Nuss“ oder gar als „Fiesling“ um den globalen Klimaschutz bemühen? Das Lager der Pragmatiker argumentiere, dass die EU das Konzept eines universalen Regimes aufgeben und sich an die Realität einer zunehmend fragmentierten Klimaarena gewöhnen sollte. Als Juniorpartner der Vereinigten Staaten würde es Verhandlungen mit einer kleinen Gruppe von wichtigen Staaten führen und sich mit dem Machbaren in einer solchen Konstellation abfinden. Das Lager der Idealisten setzt sich dagegen für strategische Kontinuität ein: international verbindliche Reduktionsziele mit klaren Fristen als höchste Verhandlungspriorität der EU und Vertrauen auf den Einfluss von europäischer *Soft Power* in einer multipolaren Weltordnung. Indem Europa mit gutem Beispiel vorangeht, so die Logik der Idealisten, wird es letztlich auch die USA und andere große Emittenten zu mehr Zugeständnissen bewegen können. Dieser Ansatz wird von Umwelt-Nichtregierungsorganisationen befürwortet, aber auch von britischen und niederländischen Regierungsvertretern. Die aktuelle Diskussion in der EU, ob Europa sein Reduktionsziel für 2020 unilateral auf 30 Prozent erhöhen sollte, passt in dieses Bild.

Die „Hartnäckigen“ würden ebenfalls den bereits eingeschlagenen Weg fortsetzen, aber mit neuer Energie und einer erweiterten Agenda. Sie

13 ENDS 2010.

14 Vgl. van Schaik 2010.

würden für ein schärferes Profil der EU als Innovator und Moderator in der internationalen Arena plädieren. In ihren Augen wäre die dringlichste Aufgabe die Konsolidierung des Kopenhagen-Akkord in anderen Foren sowie dessen anschließende Legitimierung durch den UNFCCC. Eine „hartnäckige“ EU würde auf einer umfassenden Agenda für die Klimaverhandlungen bestehen, die neben Emissionsminderung auch Klimafinanzierung, Technologietransfer und Gerechtigkeitsfragen umfasst. Eine Führungsrolle der EU würde so nicht allein durch Vorbildwirkung untermauert, sondern vor allem auch normativ unterbaut. Trotzdem würde die EU neben größeren Finanztransfers für Anpassung und Technologie auch weiterhin intern ehrgeizige Klimapolitik verfolgen. Der Erfahrungsschatz der Union beispielsweise beim Aufbau und der Administration von Emissionshandelssystemen und anderen Instrumenten der Klimapolitik dürfte auch für die BASIC-Länder von einigem Interesse sein.<sup>15</sup>

Nicht zuletzt könnte die EU die Rolle des „Fieslings“ spielen und Strafzölle gegen CO<sub>2</sub>-intensive Importe als Druckmittel erheben. Der französische Präsident Sarkozy hatte diesen Vorschlag bereits 2008 in die Diskussion gebracht. Nach dem Scheitern von Kopenhagen hat die Initiative erneut Aufwind erhalten. Gleichzeitig würde ein solcher Ansatz aber einer der Grundnormen der EU, dem Ziel der internen Handelsliberalisierung, fundamental zuwiderlaufen und auch international zu einer möglicherweise ungewünschten Polarisierung führen. So warnte der schwedische Umweltminister Carlgren: „Dies ist ein Moment, wo wir uns entscheiden müssen, ob wir uns weiter für ein globales Klimaabkommen einsetzen oder auf einen fragmentierten Ansatz setzen. [Solche Drohungen] würden uns in Richtung Fragmentierung führen.“<sup>16</sup>

### Wendepunkt der EU-internen Klimapolitik?

Kopenhagen hat auch Konsequenzen für die Ausrichtung der EU-internen Klimapolitik. Ohne ein globales Klimaabkommen dürften Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Union bezüglich des angestrebten Anspruchsniveaus in der europäischen Klimapolitik zunehmen. Blockaden der mittel- und osteuropäischen EU-Mitglieder hatten schon im Jahr 2008 die Beschlussfassung beim EU-Klima- und Energiepaket erschwert.<sup>17</sup> Es ist gut möglich, dass diese Gräben ohne den legitimierenden Rahmen eines internationalen Vertrages in Zukunft noch tiefer werden.

15 Vgl. Egenhofer / Georgiev 2009.

16 ENDS 2009.

17 Vgl. Haug / Jordan 2010.

Eine Reihe von Maßnahmen wie der EU-Emissionshandel und Instrumente zur Förderung von erneuerbaren Energien werden aufgrund ihrer positiven Nebeneffekte und ihrer Innovationswirkung sicherlich weiterhin verfolgt werden. Für andere Instrumente könnte der politische Kontext jedoch schwieriger werden. Die Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrien – ein wichtiges Motiv in der US-Klimadebatte – wird in Zukunft auch in Europa eine zunehmend große Rolle spielen.

Das Scheitern von Kopenhagen, begleitet von einem beispiellosen Medieninteresse, die Aufdeckung von Fehlern im Sachstandsbericht des Weltklimarates, der kalte Winter und die Wirtschaftskrise – all diese Faktoren haben Klimaskeptikern und Gegnern ambitionierter Klimapolitik in die Hände gespielt und ihnen eine Gelegenheit geboten, die öffentliche Meinung nachhaltig zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Klimadiplomatie, die europäischen Politikern bisher oft eine positive Presse bescherte, bietet plötzlich keine solche Erfolgsgarantie mehr – Merkel, Sarkozy und Brown kamen als Verlierer aus Kopenhagen zurück. Zweifellos hat Klimaschutz in den letzten Jahren zu einer breiten Mobilisierung der interessierten Öffentlichkeit und zur Bildung einflussreicher grüner Lobbys geführt. Diese werden sich einer Abkehr vom engagierten Klimaschutz vehement entgegenstellen – in wieweit ihnen das gelingen wird, bleibt jedoch abzuwarten.

#### Fazit

Kopenhagen stellt einen Wendepunkt sowohl für die interne wie auch die internationale Klimapolitik der EU dar. Die EU könnte nun eine Zentralisierung ihrer Klimadiplomatie, mit einer größeren Rolle für die Kommission und möglicherweise auch den neu gegründeten europäischen auswärtigen Dienst, in Erwägung ziehen. Ob der aktuelle politische Kontext einen solchen Schritt zulässt, vor allem, wenn er durch eine EU-Vertragsänderung formalisiert werden sollte, ist anzuzweifeln. Abgesehen davon muss die EU ihre Strategie in der globalen Klimapolitik neu definieren. Die vor Kurzem veröffentlichte Kommunikation der Kommission deutet auf eine Fortsetzung des bisherigen Kurses mit einigen wenigen Korrekturen hin. Der Text geht auf die Notwendigkeit von Veränderungen im klimadiplomatischen Set-up der EU ein und erklärt die Integration der Ergebnisse des Kopenhagen-Akkords in die UN-Klimaverhandlungen zum wichtigsten Ziel, fordert darüber hinaus aber auch rasche Fortschritte bei Klimafinanzierung, der Vermeidung von tropischer Entwaldung (REDD+) und dem Aufbau eines globalen Kohlenstoffmarktes.<sup>18</sup> Jenseits dieser unmittelbaren Festlegungen

18 Vgl. Europäische Kommission 2010.

müsste die EU ihre Perspektive auf das globale Klimaregime auch grundsätzlicher verändern. Ein KyotoPlus-Szenario erscheint als nicht mehr sonderlich wahrscheinlich, und so sollte sich die Union auch stärker mit anderen Ansätzen in der internationalen Klimapolitik auseinandersetzen. Zum Zweiten muss die Union sich den Wandel ihrer eigenen Rolle in den internationalen Verhandlungen bewusst machen. Zwar mag sie nicht mehr im gleichen Maße wie früher in der Lage sein, sich als Chefarchitektin eines zukünftigen Klimaregimes zu profilieren. Gleichzeitig verfügt sie jedoch mit ihrer industriell-technologischen Vorreiterrolle beim Umbau zu einer kohlenstoffarmen Volkswirtschaft über viel gefragte Kompetenzen auch in einer Post-Kyoto-Welt. Drittens sollte die EU, ohne die Kooperation mit dem Gros der Entwicklungsländer schleifen zu lassen, ihr Hauptaugenmerk in den Verhandlungen mehr auf die großen Emittenten – und hier möglicherweise vor allem Indien, dem mit einer engen Kooperation mit China nicht unbedingt geholfen ist – richten und realistische Klimapolitik verfolgen, in der Koalitionen nicht nur mit schwachen, sondern auch mit starken Akteuren geschmiedet werden.

Kopenhagen dürfte auch Auswirkungen auf die interne Klimapolitik der EU haben. Eine erneute Debatte über die Geschwindigkeit, mit der die EU ihren Treibhausgasausstoß reduziert, scheint unausweichlich – und ist mit dem *Impact Assessment* der EU-Kommission zur Erhöhung des EU-Reduktionsziels von 20 auf 30 Prozent auch bereits in Gang gesetzt. Zugleich wird sich EU-Politik in sehr viel stärkerem Maße als bisher mit der Anpassung an den Klimawandel befassen müssen. Das Zwei-Grad-Ziel wird zwar als Leitlinie im Kopenhagen-Akkord genannt, aber die bis Ende Januar beim UNFCCC eingereichten Reduktionszusagen sprechen eine andere Sprache. Die EU und der Rest der Welt müssen sich nunmehr auf drei oder vier Grad Erderwärmung bis zum Ende dieses Jahrhunderts einstellen, und voraussichtlich noch mehr darüber hinaus. Damit muss Europa eine Schizophrenie im Zentrum der eigenen Klimastrategie überwinden: die unnötige Polarisierung zwischen Emissionsminderung auf der einen und Anpassung auf der anderen Seite. Klimapolitik muss beides sein, wobei sich das Gewicht nach Kopenhagen wohl in Richtung Anpassung verschoben hat.

#### Literaturverzeichnis

Egenhofer, Christoph / Georgiev, Anton: The Copenhagen Accord – A First Step at Deciphering the Implications for the EU. <http://www.ceps.be/book/copenhagen-accord-first-stab-deciphering-implications-eu> (abgerufen am 25.02.2010).

ENDS Europe Daily: Climate Accord Must Be Adopted to Unblock Funds. <http://www.endseurope.com/22967> (abgerufen am 19.01.2010).

ENDS Europe Daily: Europe May Set National Targets in Climate Accord. <http://www.endseurope.com/23089> (abgerufen am 25.02.2010).

Europäische Umweltagentur (EEA): Greenhouse Gas Trends and Projections in Europe 2009, EEA Report No 9/2009. [http://www.eea.europa.eu/publications/eea\\_report\\_2009\\_9](http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2009_9) (abgerufen am 19.01.2010).

Griffiths, Peter / Wacket, Markus: Merkel, Brown Accept Climate Deal, Wanted More. <http://uk.reuters.com/article/idUKTRE5BH5IW20091218> (abgerufen am 19.01.2010).

Gupta, Joyeeta / Grubb, Michael: Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe? Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 2000.

Haug, Constanze / Jordan, Andrew: Burden Sharing: Distributing Burdens or Sharing Efforts? In: Jordan, Andrew u. a. (Hrsg.): Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Adaptation and Mitigation? Cambridge University Press, Cambridge 2010, S. 83-103.

Jordan, Andrew u. a. (Hrsg.): Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Adaptation and Mitigation? Cambridge University Press, Cambridge 2010.

Luttikhuis, Paul: Klimaat Redden Gaat Zo: Reconstructie Klimaatakkoord. In: NRC Handelsblad, 23.01.2010.

Oberthür, Sebastian / Roche-Kelly, Claire: EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges. In: The International Spectator 43, Nr. 3, 2008, S. 35-50.

Pawlak, Justyna: EU Calls for More U. S. Involvement in Climate Works. <http://www.reuters.com/article/idUSTRE5BL21F20091222> (abgerufen am 19.01.2010).

Phillips, Leigh: Hedegaard: EU Must Speak With One Voice on Climate. <http://euobserver.com/885/29278> (abgerufen am 19.01.2010).

Rankin, Jennifer: Climate Deal Disappoints EU. In: European Voice, 19.12.2009.

Schaik, Louise van: The Sustainability of the EU's Model for Climate Diplomacy. In: Oberthür, Sebastian / Pallemarts, Mark (Hrsg.): The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy. VUB Press, Brüssel 2010, S. 251-280.

## Constanze Haug

LL.M., 1981 geboren, Institute for Environmental Studies (IVM), VU University Amsterdam.

[constanze.haug@ivm.vu.nl](mailto:constanze.haug@ivm.vu.nl)



## Prof. Dr. Frans Berkhout

1961 geboren, ist Direktor am Institute for Environmental Studies (IVM), VU University Amsterdam.

[frans.berkhout@ivm.vu.nl](mailto:frans.berkhout@ivm.vu.nl)



**GREENPEACE**

[www.greenpeace.de/klimaschutz](http://www.greenpeace.de/klimaschutz)



**Der gefährlichste Müll ist der,  
den wir nicht sehen.**  
Reduzieren Sie den CO<sub>2</sub>-Ausstoß.  
Schützen Sie unser Klima.



# Klimapolitik zwischen Kyoto und Cancún

Markus Lederer

In diesem einleitenden Beitrag des Themenschwerpunktes wird der Hintergrund der internationalen Klimaverhandlungen erläutert und die Ergebnisse des Kopenhagen-Akkords vorgestellt. Angesichts des Scheiterns der Kopenhagener Konferenz muss die zeitnahe Schließung eines rechtlich bindenden, globalen Klimaabkommens als unwahrscheinlich gelten. Die Klimapolitik wird zukünftig verstärkt auf nationalstaatlicher und transnationaler Ebene erfolgen.

Die Erwartungen an die Klimaverhandlungen in Kopenhagen vom 7. bis 19. Dezember 2009, wo ein Nachfolgevertrag für das Kyoto-Protokoll ausgehandelt werden sollte, waren hoch – wie sich im Nachhinein zeigt, viel zu hoch. Selbst pessimistisch gestimmte Beobachter der Verhandlungen sind schwer geschockt, wie wenig trotz der jahrelangen Vorarbeiten und der Präsenz von 120 Staats- und Regierungschefs erreicht wurde. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die 15. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) als „Zäsur“, „Floppenhagen“, „Brokenhagen“ „fauler Kompromiss“, „Versagen“ oder „Trauma“ titulierte.<sup>1</sup>

Das Scheitern der internationalen Politik in Kopenhagen erstaunte, da sich in den vergangenen Jahren ein starker Konsens über die Ursachen und Folgen des Klimawandels in Wissenschaft und Politik herauskristallisiert hatte. Vor allem nach der öffentlichen Debatte um den Dokumentarfilm „Eine unbequeme Wahrheit“ von Al Gore sowie der Diskussion um den vierten Sachstandsbericht des *Intergovernmentalen Panels zu Klimafragen* (IPCC) gab es kaum noch ernsthafte Kritiker, die bezweifelten, dass die erhöhte Konzentration von Treibhausgasen durch die Verbrennung fossiler Brennstoffe verursacht wurde und die Erhöhung von CO<sub>2</sub> und anderen Gasen die Erdtemperatur ansteigen lässt.<sup>2</sup>

Dass die Folgen des anthropogen verursachten Klimawandels Auswirkungen auf Ökosysteme und menschliche Gesellschaften haben werden, ist ebenfalls unbestritten. Die Diskussionen drehen sich eher um das *Wann* und das *Wie* als um das *Ob*. In den Monaten

1 Für erste Bestandsaufnahmen der Ergebnisse von Kopenhagen siehe Dubash 2009; Maier 2010; Rajamani 2010.

2 Vgl. IPCC 2007.

vor Kopenhagen warnten Wissenschaftler daher eindringlich, dass die neuesten Erkenntnisse die bisherigen Szenarien – zum Beispiel bezüglich des Anstiegs des Meeresspiegels – als zu konservativ erweisen und die Empirie die Modelle „rechts überhole“.<sup>3</sup> Wenn es also jemals eines Beweises bedurfte, dass internationale Politik sich *nicht* nach funktionalen Notwendigkeiten richtete, dann hat die Klimapolitik des Jahres 2009 diesen geliefert.

Wie kann das Scheitern erklärt werden und welche Folgen ergeben sich aus der Analyse? Die folgende Einleitung wird hierzu einen Beitrag leisten, indem in einem ersten Schritt der Hintergrund der Verhandlungen dargestellt wird. Anschließend werden die Verhandlungsergebnisse kurz referiert und die Frage aufgeworfen, warum die Verhandlungen ein so bescheidenes Ergebnis hervorbrachten, bevor ein Ausblick auf die Zukunft der Klimapolitik gegeben wird.

### Zwei Jahrzehnte internationale Klimapolitik

Auf dem sogenannten Erdgipfel 1992 in Rio de Janeiro einigte sich die internationale Staatengemeinschaft auf eine Klimarahmenkonvention zur Stabilisierung des Weltklimas. In dieser wurden die bis heute gültigen Prinzipien der internationalen Klimapolitik festgelegt wie z. B., dass die Industrieländer eine historische Verantwortung tragen und es zwar eine gemeinsame, aber differenzierte Verantwortung der Staaten für das Weltklima gibt.

Das Kyoto-Protokoll wurde 1997 unterzeichnet, trat aber erst 2005, nachdem es auch Russland ratifiziert hatte, in Kraft. Die große umweltpolitische Bedeutung von Kyoto ist, dass hier erstmals rechtlich verbindliche Reduktionsziele für die wichtigsten Treibhausgasemissionen von den Industrieländern genannt wurden, welche kumulativ den Ausstoß der sechs wichtigsten Treibhausgase im Vergleich zu 1990 um 5,2 Prozent reduzieren sollen.<sup>4</sup>

Die Bestimmungen des Protokolls, vor allem die Reduktionsverpflichtungen, gelten bis zum Jahr 2012 und es müsste daher bis zu diesem Zeitpunkt ein Nachfolgeprotokoll verhandelt, unterschrieben und ratifizieren werden. Auf der Vertragsstaatenkonferenz in Indonesien im Jahr 2007 einigte man sich im Bali-Aktionsplan darauf, die erste Hürde zu einem umfassenden Klimaschutzabkommen bis Ende 2009 genommen zu haben. Die Verhandlungen wurden seitdem auf

3 Kriegler u. a. 2010.

4 Eine gute Einführung in die Entwicklung und Bedeutung des Kyoto-Protokolls bieten Oberthür / Ott 2000.

zwei Schienen fortgeführt: In der einen wird über die Fortführung des Kyoto-Protokolls verhandelt. Dieser Verhandlungsstrang ist für die Entwicklungsländer von großer Bedeutung, da es um eine neue Runde von Reduktionsverpflichtungen primär für die Industriestaaten geht. In einem zweiten Verhandlungsstrang diskutieren alle Mitglieder der Klimarahmenkonvention – also auch die USA – über ein neues Klimaabkommen und Letztere kündigten schon sehr früh an, dass sie zu substantziellen Reduktionsverpflichtungen nur dann bereit seien, wenn auch die großen Schwellenländer sich zu nachvollziehbaren Emissionsminderungen verpflichten. In Kopenhagen sollte alles zu einem rechtsverbindlichen Paket zusammengeschnürt werden.

Die Monate vor der Klimakonferenz von Kopenhagen waren von unzähligen Vorbereitungstreffen sowohl auf Arbeits- als auch auf politischer Ebene gekennzeichnet. Es deutete sich jedoch in der zweiten Jahreshälfte bereits an, dass es zu keinem rechtlich verbindlichen Abkommen kommen könnte. Von verschiedenen Seiten, insbesondere der EU, wurde die Hoffnung jedoch nicht aufgegeben, dass die ehrgeizigen Ziele zur massiven Reduktion von Treibhausgasen in Industrieländern, erste verifizierbare Schritte aufseiten der Schwellenländer, ein Mechanismus zum Technologietransfer sowie eine Einigung über den Schutz der tropischen Regenwälder erreicht werden könnten.

### Einigung in letzter Minute

Die Konferenz von Kopenhagen hat mehrere Ergebnisse: Zum einen wurden in den beiden genannten Verhandlungssträngen in mehreren Arbeitsgruppen verschiedenste Einzelfragen angegangen. Dabei fand eine Annäherung in wichtigen Detailfragen auf primär technischer Ebene statt, auch wenn die verhandelten Texte noch gespickt sind mit eingeklammerten Textbausteinen, die anzeigen, dass es noch keinen Kompromiss gibt. Politisch brisante Entscheidungen zur Höhe der Reduktionsemissionen, Finanztransfers oder die Einbeziehung der Schwellenländer wurden in diesen Arbeitsgruppen nicht getroffen. Hier wurde vergeblich auf eine Einigung der Staats- und Regierungschefs in der zweiten Sitzungswoche gehofft.

Zum anderen wurde der völkerrechtlich nicht bindende Kopenhagen-Akkord verabschiedet, der erstaunlicherweise nur sehr wenig auf die über zwei Jahre lang verhandelten Texte der Arbeitsgruppen eingeht. Der Akkord wurde von den Mitgliedstaaten auch nur „zur Kenntnis“ genommen, was eindeutig die niedrigste diplomatische

Weihe darstellt, welche eine Vertragsstaatenkonferenz einem Abschlussbericht erteilen kann.<sup>5</sup> Inzwischen haben über 120 Staaten den Akkord unterschrieben, was angesichts der geringen Verpflichtungen nicht weiter überrascht. Sein Zustandekommen war hingegen überraschend. Die Verhandlungen liefen bereits seit über einer Woche und waren festgefahren, da keiner der wichtigen Spieler bereit war, größere Zugeständnisse zu machen. Mit der Ankunft Obamas am vorletzten Tag der Verhandlungen änderte sich dies, als jener – uneingeladen und wohl auch völlig unerwartet – eine Sitzung der BASIC-Staaten (Brasilien, Südafrika, Indien und China) sprengte. Obama begann mit den anwesenden Repräsentanten, ein Abkommen zu schmieden, das keine Rücksicht auf die äußerst technischen und fein austarierten Ergebnisse der bisherigen Verhandlungsstränge nahm. In einer weiteren Nacht- und Nebelsitzung wurde der Akkord in einer erweiterten Gruppe von 25 Staats- und Regierungschefs (diesmal saßen die EU und die Deutschland mit am Tisch) unter großem Zeitdruck abgestimmt. Es wäre für die meisten Staatsoberhäupter nahezu undenkbar gewesen, mit nichts in der Hand die Heimreise anzutreten. Obama erläuterte die Inhalte des Akkords dann auch kurz vor seinem Abflug der internationalen Presse. Dies geschah allerdings zu einem Zeitpunkt, da viele der anwesenden Länderdelegationen den Text des Akkords noch nicht einmal in Händen gehalten hatten.

### Der aller kleinste gemeinsame Nenner

Im Kopenhagen-Akkord wurde festgehalten was den kleinsten gemeinsamen Nenner der internationalen Klimapolitik widerspiegelt: Langfristig am bedeutsamsten ist die Festschreibung des Zwei-Grad-Celsius-Ziels, das die gemeinsame Version der internationalen Staatengemeinschaft formuliert. Ob dieses Ziel mehr als ein Lippenbekenntnis ist, bleibt jedoch völlig unklar. Im Nachgang zu Kopenhagen hatten die Staaten Gelegenheit ihre – rechtlich jedoch nicht verbindlichen – Reduktionsziele dem UNFCCC-Sekretariat zu melden. Die Staaten hatten die völlige Wahlfreiheit, welches Basisjahr sie verwenden (im Kyoto-Protokoll bezogen sich alle Reduzierungen auf das Jahr 1990). Die bislang gemeldeten Reduktionsverpflichtungen belaufen sich auf 11 bis 19 Prozent und bleiben weit hinter den Ankündigungen von Bali von 2007 zurück, wo 25

5 Bolivien, Venezuela und Sudan drohten mit einem Veto, wenn eine stärkere Formulierung zur Abstimmung vorgelegt worden wäre.

bis 40 Prozent genannt wurden. Diese Verpflichtungsreduzierungen werden dem Zwei-Grad-Ziel jedoch mit Sicherheit nicht gerecht, sondern mit mehr als 50 Prozent Wahrscheinlichkeit einen Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur um mindestens drei Grad bis zum Jahr 2100 erlauben.<sup>6</sup>

Konkretere Zusagen erfolgten bezüglich eines kurzfristigen Finanztransfers von Nord nach Süd, indem die Industrieländer 30 Milliarden US-Dollar (EU 2,4 Milliarden Euro/Jahr; BRD 420 Millionen Euro/Jahr) bis 2012 für erste Maßnahmen zusagten. Offiziell wurde beteuert, dass dies neue und zusätzliche Mittel für den Klimaschutz sein würden. Inwieweit dies auf Geberseite in den mit Schulden überladenen Haushalten geschultert werden kann bzw. inwieweit es tatsächlich genügend Projekte in den Entwicklungsländern gibt, bleibt jedoch abzuwarten. Gleiches gilt für die Ansage, die finanziellen Zuwendungen im Klimaschutz im Süden aus privater wie öffentlicher Hand bis 2020 auf 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr anwachsen zu lassen. Institutionell konnten die Entwicklungsländer erreichen, dass ein noch zu bestimmender Anteil der Transferzahlungen über einen neuen Fonds (*Green Climate Fond*) erfolgt (vgl. Harnisch / Wienges in diesem Heft).

Von Bedeutung für die weiteren Verhandlungen ist auch, dass Maßnahmen zum Schutz der tropischen Regenwälder prominent genannt werden, denn deren Abholzung trägt bis zu 15 Prozent zu den globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen bei.<sup>7</sup> Ähnlich ergeht es dem Technologietransfer, der einer der Hauptforderungen der Entwicklungsländer war und für den ein Transfermechanismus aufgebaut werden soll. Schließlich wurden auch Marktmechanismen im Akkord genannt und es erscheint daher wahrscheinlich, dass auch zukünftige Klimaabkommen ökonomische Instrumente einsetzen werden.

Was nicht im Akkord steht, ist eine Festlegung auf eine Jahreszahl, ab der die globalen Emissionen insgesamt zurückgehen sollten. Von wissenschaftlicher Seite wird immer wieder betont, dass eine relativ kostengünstige Vermeidung der schlimmsten Folgen des Klimawandels nur dann gelingen kann, wenn die Reduzierung der Gesamtemissionen in diesem Jahrzehnt beginnt.<sup>8</sup> Gerade Schwellenländer wie China und Indien sind jedoch zu solch einer Festlegung, die potenziell auch ihre Emissionen einschränken könnte, nicht bereit (vgl. Schröder in diesem Heft).

6 Vgl. Rogelj u. a. 2010.

7 Vgl. van der Werf u. a. 2009.

8 Vgl. Stern 2009.

Ferner zeigten sich viele Teilnehmer äußerst enttäuscht, dass im Bereich der Anpassungsmaßnahmen, welche die mit Sicherheit eintretenden Folgen des Klimawandels abfedern sollen, nicht mehr und konkretere Zugeständnisse der Industrieländer erfolgten. Für den weiteren Prozess ist es wichtig, dass der Kopenhagen-Akkord 2015 überprüft und bei Bedarf revidiert wird. Ferner wurden auch die beiden Verhandlungsstränge für ein Post-Kyoto-Abkommen und die Weiterentwicklung der Klimarahmenkonvention um ein Jahr verlängert. War also alles nur halb so wild und ein international rechtliches Abkommen wird ein Jahr später unterschrieben? Um dies beurteilen zu können, müssen die Ursachen des Scheiterns aufgedeckt werden.

### Warum scheiterte Kopenhagen?

Drei Gründe führten zum Scheitern der Klimaverhandlungen: Erstens können einzelne Nationalstaaten, deren Staatsführer bzw. innenpolitische Zwänge verantwortlich gemacht werden. Bereits während der Verhandlungen wurde die dänische Präsidentschaft für ihre Unfähigkeit kritisiert, alle beteiligten Staatengruppen gleichberechtigt und transparent in die Formulierung der Zwischenergebnisse einzubeziehen. Vor allem Nichtregierungsorganisationen haben den fehlenden politischen Willen der USA und hier vor allem des Senats beklagt. Schließlich wurde zum ersten Mal auch China einer massiven Mitschuld bezichtigt. Das Land würde zwar national viele löbliche Anstrengungen unternehmen, sich aber international als unkooperativ zeigen, da es fürchte, langfristig ebenfalls zu verbindlichen und überprüfbaren Reduktionszielen gezwungen zu werden. Für viele Beobachter war Kopenhagen damit ein Exempel für die Dominanz der amerikanisch-chinesischen Beziehungen in der Geopolitik des beginnenden 21. Jahrhunderts und das Scheitern der Verhandlungen dem Unwillen der beiden mächtigsten Staaten zuzuschreiben. Eine solche Analyse greift jedoch zu kurz, denn sie impliziert, dass mit ein wenig mehr politischem Willen schon bald eine Lösung möglich wäre.

Zweitens sprechen viele Argumente dafür, dass die internationalen Klimaverhandlungen strukturell in ihrer jetzigen Form zu keinem kooperativen Ende geführt werden können: Zum einen sind es zu viele Länder mit zu divergierenden Erwartungen und zu viele Aspekte – von Technologietransfer über Waldschutz hin zu internationalen Handelsfragen – werden vermengt. Die Lösung eines solchen gordischen

Knotens kann nicht innerhalb von 24 Stunden durch die Zusammenkunft der Staatsoberhäupter erfolgen und vor allem nicht in einem strengen Konsensprinzip.<sup>9</sup> Anders als etwa bei der Einigung auf ein Ozonregime in den 1980er Jahren stehen außerdem keine einfachen technischen Möglichkeiten bereit und es fehlt an kostengünstigen Alternativen. Zum anderen ist keine Staatengruppe bereit, unilateral als Vorreiter hohe Kosten auf sich zu nehmen oder andere gar zur Kooperation zu zwingen. Das Bemühen der EU wird zwar von allen anerkannt, aber nicht in dem Maße, dass die USA, China oder Indien sich bemüßigt fühlen zu folgen. Schließlich sind auch die Erwartungen an die Verhandlungen zu unterschiedlich, da die Entwicklungs- und Schwellenländer Klimapolitik unter dem Vorzeichen der wirtschaftlichen Entwicklung führen und für die Industrieländer stärker umweltpolitische Zielsetzungen von Bedeutung sind.

Drittens sind einige der in Kopenhagen aufgetretenen Interessensgegensätze kurzfristig kaum über Kompromisse oder *Issue-Linkages* (ich gebe in Politikfeld A nach, wenn du es in B tust) zu lösen. Vor allem der latent die Verhandlungen begleitende Nord-Süd-Gegensatz könnte nur über massive Transferzahlungen der reichen Länder an den Süden überbrückt werden; dies scheint trotz der gemachten Zusagen mittelfristig unwahrscheinlich. Ein umfassendes Abkommen innerhalb der Klimarahmenkonvention erscheint daher mittelfristig beinahe ausgeschlossen.

### Wie geht es weiter?

Mit dem Schlagwort „Nach Kopenhagen ist vor Cancún“ wurde verdeutlicht, dass das Scheitern in Dänemark nicht das Ende der internationalen Klimapolitik ist, sondern dass bereits im Dezember dieses Jahres die nächste große Klimakonferenz stattfindet. Auch früher gab es ja bereits Klimaverhandlungen, welche vertagt wurden (zum Beispiel wurde in Den Haag 2001 überhaupt kein Abschluss erzielt; die Verhandlungen wurden ein halbes Jahr später in Bonn erfolgreich beendet). Trotzdem scheint es sehr wahrscheinlich, dass es weder in Cancún noch in den nächsten Jahren ein umfassendes internationales Klimaschutzabkommen geben wird. So wurden auch auf der ersten Post-Kopenhagen-Klimakonferenz in Bonn im April dieses Jahres keine weiteren Fortschritte erzielt sowie der Versuch unternommen, verlorenes Vertrauen zwischen den einzelnen Staatengruppen wieder aufzubauen. Auch die von der deutschen Regierung Anfang Mai

9 Vgl. Müller 2010.

einberufene Konferenz von Umweltministern aus 45 Staaten machte deutlich, dass es zu keiner schnellen Lösung kommen wird.

Es ist daher sehr wahrscheinlich, dass die internationale Architektur zum Schutz des Klimas immer stärker fragmentiert.<sup>10</sup> So könnten zum Beispiel bis zum Ende des Jahres ein Teilabkommen zu Kompensationszahlungen für den Schutz tropischer Regenwälder verhandelt werden oder es könnte eine Übereinkunft zum Technologietransfer geben. Auch erscheint es nicht ausgeschlossen, dass solche Verträge nur von einem Teil der Staatengemeinschaft ratifiziert werden. Dass dies alles in einem kohärenten Vertragswerk erfolgt, wäre zwar wünschenswert, erscheint aber unrealistisch.

Weiterhin werden Erfolge in der Klimapolitik in nächster Zeit – anders als dies die EU lange angedacht hatte – auch eher durch Bottom-up-Ansätze als durch die internationalen Verhandlungen erreicht werden (vgl. Haug / Berkhout in diesem Heft). Aufgrund der fehlenden internationalen Erfolge wird Klimapolitik somit wieder stärker renationalisiert. Dies zeigt sich bereits im Kopenhagen-Akkord und den individuell gemeldeten Reduktionszusagen. Ferner könnte es sein, dass es ohne ein formales internationales Abkommen zu größeren Bemühungen aufseiten der Schwellenländer kommt, welche freilich nicht durch die internationale Gemeinschaft überwacht werden könnten. China und Indien haben z. B. erhebliche Anstrengungen im Bereich der erneuerbaren Energien unternommen und sind stark an Technologietransfer interessiert, da in beiden Ländern die grundsätzliche Problematik der Klimaveränderung von den Eliten nicht in Zweifel gezogen wird (siehe Schröder in diesem Heft). Auch Brasilien hat verkündet, dass es durch die Eindämmung illegaler Abholzung seine CO<sub>2</sub>-Emissionen um bis zu 40 Prozent im Vergleich zum erwarteten CO<sub>2</sub>-Ausstoß kürzen will. Besonders ambitiös sind Costa Rica oder die Malediven, welche innerhalb der nächsten Jahre CO<sub>2</sub>-Neutralität angekündigt haben. Viele dieser Bemühungen können und werden rein bilateral von den Industriestaaten unterstützt und ähnlich wie in der internationalen Handelspolitik ist zu erwarten, dass verschiedenste bilaterale und regionale Abkommen die multilaterale Arena unterstützen und eventuell in Teilen ablösen. Ein Beispiel hierfür könnte die Internationale Klimainitiative der Bundesrepublik sein, da die hier verteilten Gelder explizit nicht durch die bereits existierenden multilateralen Fonds der Klimarahmenkonvention ausgeschüttet werden (vgl. Harnisch / Wienges in diesem Heft). All dies bezieht sich nicht

10 Vgl. Biermann u. a. 2009.



nur auf die Frage der Minderung von Treibhausgasen, sondern auch auf die notwendigen Anpassungsmaßnahmen, die mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit notwendig werden, um vor allem die Ärmsten der Armen vor den schlimmsten Folgen des Klimaschutzes zu bewahren (vgl. Fuhr in diesem Heft).

Auch die substaatlichen Bemühungen vor allem im Bereich der amerikanischen Bundesstaaten oder von C40 – einem Verbund von Metropolen aus Industrie- und Entwicklungsländern – sind wichtige Impulsegeber.<sup>11</sup> Ebenso sollte der Einfluss der Privatakteure nicht unterschätzt werden. Zwar gibt es gerade auf Seiten der Nichtregierungsorganisationen einen Post-Kopenhagen-Blues, aber dieser wird nicht die immer stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Klimapolitik und die damit einhergehende Professionalisierung der NRO aufhalten (vgl. Müller in diesem Heft). Auch in der Privatwirtschaft hat eine ambitionierte Klimapolitik ihre Verteidiger. Die Londoner City zum Beispiel hat sehr stark von der Etablierung von Kohlenstoffmärkten profitiert und pocht auf verschiedenen Ebenen für langfristige Rahmenbedingungen.<sup>12</sup> Gleiches gilt – gerade in Deutschland – für die Hersteller von Umwelttechnik, die starke Lobbyisten eines starken Klimaschutzabkommens geworden sind.

Diese dezentralen Initiativen werden kurzfristig nicht ausreichen, die strukturellen Gegensätze zu überbrücken. Langfristig werden viele Blockaden nur auf internationaler Ebene aufgehoben werden können. Trotzdem kann Klimapolitik fragmentiert und unkoordiniert jenseits des internationalen Regimes ein Eigenleben entwickeln und einen Beitrag zum effektiven Klimaschutz leisten.

#### Literaturverzeichnis

Biermann, Frank u. a.: The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis. In: *Global Environmental Politics* 9(4), 2009, S. 14–40.

Bulkeley, Harriet / Betsill, Michele: *Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance*. Routledge, London 2003.

Dubash, Navroz K.: Copenhagen: Climate of Mistrust. In: *Economic & Political Weekly XLIV* (52), 2009, S. 8–11.

Fuhr, Harald u. a.: Klimaschutz und Entwicklungspolitik: Der Beitrag privater Unternehmer. In: Risse, Thomas / Lehmkuhl, Ursula (Hrsg.): *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. Nomos, Baden-Baden 2007, S. 292–308.

IPCC: *Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Pachauri, Rajendra / Reisinger, Andy (Hrsg.), IPCC, Genf 2007.

11 Vgl. Bulkeley / Betsill 2003; Schreurs 2008.

12 Vgl. Fuhr u. a. 2007.

Kriegler, Elmar u. a.: Imprecise probability assessment of tipping points in the climate system. In: PNAS 106 (13), 2010, S. 5041–5046.

Maier, Jürgen: Umwelt. In: Vereinte Nationen (01), 2010, S. 31–33.

Müller, Benito: Copenhagen 2009. Failure or final wake-up call for our leaders? Oxford Institute for Energy Studies, Oxford 2010.

Oberthür, Sebastian / Ott, Hermann E.: Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert. Leske und Budrich, Opladen 2000.

Rajamani, Lavanya: Neither fish nor fowl (Seminar, Climate Change Conundrum, Nr. 606), 2010, S. 26–29.

Rogelj, Joeri u. a.: Copenhagen Accord pledges are paltry. In: Nature (464), 2010, S. 1126–1128.

Schreurs, Miranda A.: From the Bottom Up. Local and Subnational Climate Change Politics. In: Journal of Environment and Development 17(4), 2008, S. 343–355.

Stern, Nicholas: The Global Deal. Climate Change and the Creation of a New Era of Progress and Prosperity. Public Affairs, New York 2009.

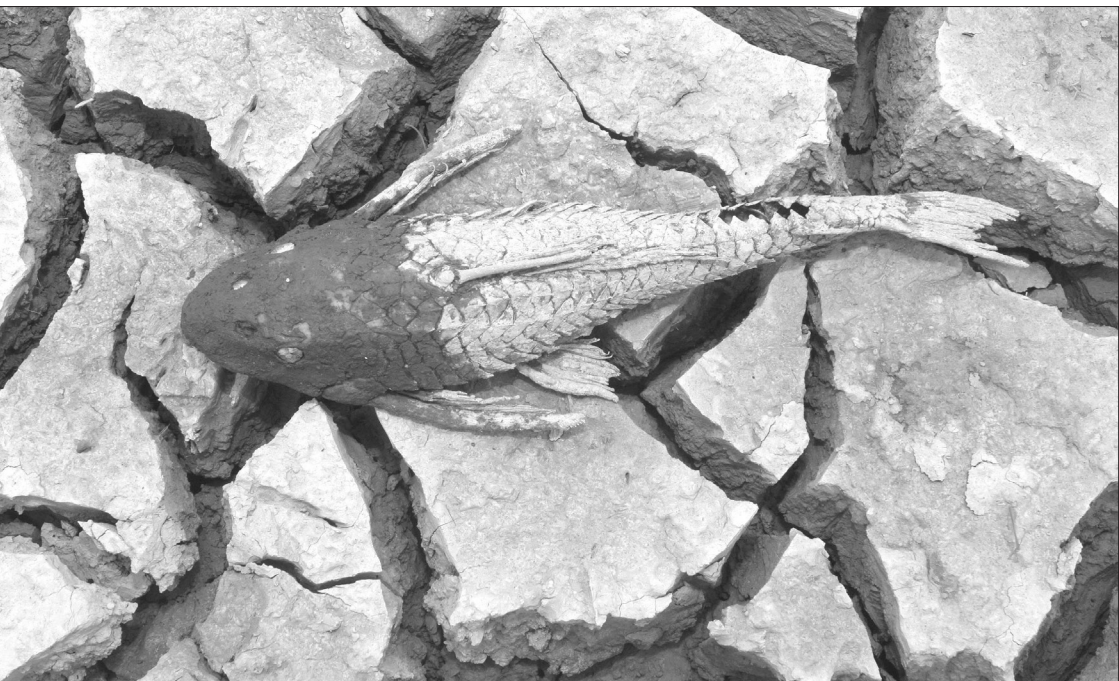
Werf, G. R. van der u. a.: CO<sub>2</sub> Emissions from Lorest Loss. In: Nature Geoscience 2, 2009, S. 737–738.



## Prof. Dr. Markus Lederer

1972 geboren, Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt.

lederer@pg.tu-darmstadt.de



# **Anhang**

## Regierungserklärung zu den Ergebnissen der Klimakonferenz in Durban

Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit,  
Dr. Norbert Röttgen, am 16. Dezember 2011 (Auszüge)

Herr Präsident! Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen!

In den Morgenstunden des vergangenen Sonntags, des dritten Advents, ist die bislang längste Klimakonferenz nach nächtelangen Verhandlungen zu Ende gegangen. Circa 20.000 Personen waren akkreditiert. Über zwei Wochen wurde verhandelt. Gerade wegen der Aufmerksamkeit, die diese Konferenz weltweit bekommen hat, möchte ich betonen, dass die Konferenz nicht die eigentliche Sache ist und dass man die Konferenz nicht nur aus sich heraus bewerten darf, wenn man dem Thema gerecht werden möchte. Die Konferenz ist nicht die Sache selbst. Die Sache selbst ist der Klimaschutz. Auch mit den Ergebnissen dieser Konferenz – im Abschlussdokument ist es ausdrücklich festgehalten – hinken wir dem Problem hinterher. Klimaschutz findet statt, er entwickelt sich dynamisch. Aber die Maßnahmen, die einzelne Staaten getroffen haben, die Maßnahmen, die die Staatengemeinschaft getroffen hat, sind in der Summe nicht ausreichend. Wir tun immer noch zu wenig. Es gibt immer noch eine erschreckende Lücke, die auch auf der Konferenz von denen glaubwürdig dargestellt wurde, die schon heute die Opfer sind. Wir haben dies auch hier in der Debatte vor der Konferenz ausgeführt. Es ist kein Pathos, es ist keine rhetorische Übertreibung, sondern für die Menschen aus Grenada und aus anderen kleinen Inselstaaten, die abzusaufen drohen, deren Land, deren Heimat, deren Lebensgrundlage überschwemmt und zerstört zu werden droht, für die Menschen in den am wenigsten entwickelten Ländern, die unter mehr Dürre, weniger Wasser und daraus resultierenden Konflikten zu leiden haben, ist Klimawandel eine Frage von Leben und Tod. Klimawandel ist eine Frage der Zerstörung von Heimat, der Zerstörung von Lebensgrundlagen. Klimawandel ist zunehmend eine Quelle von Konflikten und eine wesentliche Ursache von Flüchtlingsströmen. Es gibt Solidarität, da jeder Mensch die gleiche Würde hat. Das ist unser Bild vom Menschen, das dem Grundgesetz zugrunde liegt. Darum ist uns das Schicksal der Menschen an anderen Orten dieses Planeten nicht egal. Es ist eine Frage von humanitärer Solidarität, dass wir uns gerade als Industrieland für den Klimaschutz einsetzen.

Aber es gibt auch keine Insel der Glückseligen bei der Globalisierung. Vielmehr kommen die Probleme alle zu uns. Die klimatischen Folgen kommen zu uns und erreichen uns. Auch die Flüchtlingsströme erreichen uns. Das ist eine elementare Frage der Gerechtigkeit in unserer Zeit, in doppelter Hinsicht. Es ist eine Frage der Gerechtigkeit, weil die

Menschen auf dem Planeten, die am wenigsten – im Grunde nichts – zum Problem des Klimawandels beitragen, am stärksten betroffen sind. Die, von denen ich eben gesprochen habe, sind keine Verursacher – so gut wie nicht –, aber sie sind die Betroffenen.

Das ist auch eine Frage der Gerechtigkeit in der Perspektive, die die Menschen und die Menschheit haben. Ich glaube, dass die Vorstellung realistisch ist, dass die Atmosphäre ein begrenzter Deponieraum für die Aufnahme von Treibhausgasen wie CO<sub>2</sub> ist. Wenn wenige Länder durch ihre Entwicklung, durch ihre Art des Lebens und Wirtschaftens diesen Deponieraum auffüllen, dann schneiden wir Milliarden Menschen von der Perspektive einer persönlich, wirtschaftlich und individuell guten Entwicklung ab. Es geht um die Frage nach globaler Gerechtigkeit, die aber immer ein menschliches Gesicht hat. Es geht also um die Abwehr einer fundamentalen Bedrohung für die Menschen und die Menschheit. Parallel dazu geht es um die enormen wirtschaftlichen Chancen. Das ist nicht nur ein defensiver Ansatz, etwas zu verhindern, sondern wenn man die Begrenzung der natürlichen Lebensgrundlagen und des Deponieraumes in ein intelligentes, zukunftsfähiges, nachhaltiges System des Wirtschaftens einführt, dann entsteht dort auch ein ganz neuer Wettbewerb, und dann werden diejenigen, die sich kulturell und technologisch darauf einstellen, die wirtschaftlichen Gewinner dieses Jahrhunderts werden. Es geht um enorme wirtschaftliche Chancen. Man darf sagen, dass wir diese wirtschaftlichen Chancen nutzen wollen. Das ist ausdrückliches Ziel unserer Politik, für Deutschland und für Europa in ganz besonderer Weise. Weil die fundamentale Bedrohung wie die fundamentale Chance und die neue Orientierung von Wirtschaft, Wettbewerb und Modernisierung so bestehen, haben wir, die Deutschen und die Europäer, hart verhandelt. Wir haben uns den Forderungen, Europa solle in jedem Falle eine zweite Verpflichtungsperiode des Kioto-Protokolls eingehen – sie sind auch in diesem Haus gestellt worden –, nicht angeschlossen, mit einem Risiko.

(Jürgen Trittin [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]): Das war ein Fehler!

– Herr Trittin sagt: „Das war ein Fehler.“ Nein, es war kein Fehler. Es war ein Risiko, und zwar das Risiko, dass die Region Europa, die als einzige Region weltweit wirklich entschlossen und bereit ist, Verpflichtungen einzugehen, am Ende noch den Schwarzen Peter bekommt, wenn man sich nicht einigt. Dieses diplomatische, außenpolitische Risiko sind wir eingegangen. Wir sind es übrigens mit großer

Unterstützung auch der nationalen und internationalen Umwelt- und Klimaschutzverbände eingegangen, weil es ein Scheitern gewesen wäre, wenn wir uns damit zufrieden gegeben hätten, dass sich nur einige wenige Länder, dass sich nur Europa verpflichtet. Die Europäische Union und einige zusätzliche Länder wie Norwegen und die Schweiz decken circa 15 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen ab. Mit einem Regelungsregime, das nur 15 Prozent der Verursacher und der Verursachung erfasst, können wir nicht 100 Prozent des Problems lösen. Es ist, wie ich gerade ausgeführt habe: Wir müssen 100 Prozent lösen. Mali, Grenada und andere haben nichts davon, wenn wir 15 Prozent lösen. Darum waren sie bei diesem Ansatz an unserer Seite. Es war genau richtig, diesen Ansatz zu wählen und dieses Risiko einzugehen: um der Sache willen. [...]

Ich komme damit zu der Rolle, die Europa auf dieser Konferenz gespielt hat und die ich hervorheben möchte. Wir debattieren in unserer Zeit fast nur über Europa. Europa hat auf dieser Konferenz etwas gezeigt, was aus meiner Sicht, nebenbei bemerkt, der tiefste Grund für all unsere Euro-politischen und europapolitischen Debatten ist: Wir haben zusammengehalten. Europa agierte geschlossen. Europa hat mit einer Stimme gesprochen. Weil das so war, war Europa der prägende, konstruktive Part auf dieser Konferenz. Ich glaube, diesen Erfolg kann man mit großem Glück feststellen. Europa hat diese Konferenz positiv, konstruktiv geprägt, weil wir unter polnischer Ratspräsidentschaft zusammen mit der Kommission und den Mitgliedsländern geschlossen agiert haben, weil wir glaubwürdig sind – Europa hat nicht in erster Linie von anderen etwas verlangt, sondern Europa hat gesagt, andere Länder, insbesondere die Schwellenländer, müssen zu dem bereit sein, zu dem wir selbstverständlich auch bereit sind – und weil wir entschieden waren, nicht alles mitzumachen, und eine klare Position vertreten haben.

Ich habe die polnische Ratspräsidentschaft und die Kommission erwähnt, Dänemark, das die kommende Ratspräsidentschaft innehat, und Frankreich: Das alles sind unsere engsten Partner neben anderen Ländern, aber ich möchte auch hier betonen, dass es auf dem Gebiet der Klimapolitik eine enge, vertrauensvollste und fruchtbarste Zusammenarbeit insbesondere auch mit dem Vereinigten Königreich gibt. Auf diesem Gebiet haben wir eine besonders enge und wirkungsvolle Partnerschaft. Ein Teil und ein wesentliches Element dieser europäischen Strategie, die wir hatten und die funktioniert hat, neben der Geschlossenheit war, dass wir erstmalig eine strategische Partnerschaft

Europas mit den am wenigsten entwickelten Ländern dieser Welt und mit den so genannten kleinen Inselstaaten, AOSIS, entwickelt haben, eingegangen sind und auch zur Geltung gebracht haben.

Ohne diese Partnerschaft, ohne das politische und moralische Gewicht dieser Länder und Europas wäre der Erfolg nicht erreicht worden. Wir hätten es alleine nicht geschafft. Nur zusammen mit so kleinen und unter machtpolitischen Gesichtspunkten bedeutungslosen Ländern, die aber eine authentische Stimme der Betroffenheit und des ehrlichen Engagements haben, wurde dieser Erfolg erreicht, weil die so genannten BASIC-Staaten China, Indien, Brasilien und auch Südafrika, die die Präsidentschaft innehatte, von deren Stimme und von deren Anklage – „Ihr lasst uns im Stich“ – beeindruckt waren.

Darum möchte ich hier sagen – ich glaube, dass wir darin übereinstimmen; es war ja auch eine Delegation des Bundestages dort: Diese strategische Partnerschaft wird über den Tag dieser Konferenz hinaus Bedeutung haben. Sie muss sie haben; denn sie ist ein ganz wesentlicher Ertrag, den wir mit unserer internationalen Klimadiplomatie erreicht haben. Wir werden diese Partnerschaft weiter pflegen und einsetzen, weil sie weiterhin erfolgreich und notwendig sein wird.

Ich möchte auf die einzelnen wichtigsten Ergebnisse der Konferenz eingehen, sie darstellen und natürlich auch bewerten. Das, was aus meiner Sicht, aus deutscher Sicht, aus europäischer Sicht den Erfolg schlechthin ausmacht, ist, dass es nunmehr ein globales Klimaschutzabkommen für alle Länder geben wird. Es war das zentrale Ziel unserer Verhandlungen, dass es ein Regelungssystem gibt, ein – wir kennen die Redewendung aus den Kopenhagener Vorverhandlungen und Verhandlungen – bindendes Rechtsinstrument für alle. Das ist eine fundamentale Neuordnung der internationalen Klimapolitik. Sie war bislang davon geprägt, dass es die Verpflichtungen einiger weniger Industrieländer gibt, aus denen sich immer mehr Industrieländer zurückgezogen haben. Wir alle haben das inakzeptable Verhalten von Kanada jetzt zur Kenntnis nehmen müssen, nicht nur die Ankündigung wahr zu machen, an einer zweiten Periode nicht teilzunehmen, sondern auch aus der bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtung der laufenden Verpflichtungsperiode auszusteigen. Das heißt, es gibt immer weniger Industrieländer, die tatsächlich zu etwas bereit sind, und immer mehr Länder, die als Maximum freiwillige Maßnahmen ergreifen, aber nicht bereit sind, sich vertraglich zu verpflichten.



Mit diesem Ordnungsrahmen, mit dieser Rechtsordnung aus einer vergangenen Zeit werden und würden wir das Problem nicht in den Griff bekommen, sondern wir brauchen diejenigen, die schon heute und immer mehr große Emittenten von CO<sub>2</sub> sind. Das sind die Schwellenländer. China mit einer Bevölkerung von 1 200 Millionen Menschen hat schon heute eine Pro-Kopf-Emission an Treibhausgasen von annähernd 7 Tonnen, wir liegen bei knapp 10 Tonnen. Das zeigt die Dynamik der Entwicklung bei den CO<sub>2</sub>- und anderen Treibhausgasemissionen. Wenn es nicht gelungen wäre, etwa ein Land wie China in diesen Prozess, in diesen Rechtsrahmen einzubinden, dann hätten wir keine Chance auf eine wirklich wirksame Klimaschutzpolitik gehabt. China hat sich dagegen gewehrt, in ein Regime von Verpflichtungen hinein genommen zu werden. Sie haben sich dagegen gewehrt, gemeinsam mit anderen Staaten in das Boot einzusteigen. Ich habe auf der Versammlung appelliert: Kommen Sie mit in das Boot! Wir müssen alle in das eine gemeinsame Boot einsteigen. Genau das ist das Ergebnis, das wir am Sonntag früh um 4 Uhr erreicht haben. Ein Riesenerfolg für die internationale Klimadiplomatie! Ein einziges globales Klimaschutzabkommen wird kommen. 2015 wird es angenommen werden. Das ist der große Erfolg dieser Konferenz. Daneben wird es die zweite Verpflichtungsperiode im Kioto-Protokoll geben. [...]

Es gibt den Ansatz „Verhandeln und Handeln“. Wir werden über dieses Abkommen bis 2015 verhandeln müssen. Es wird dann die Umsetzungsphase und die Ratifikationsphase geben. Das dauert; das ist keine Frage, das kann man nicht bestreiten. Darum haben wir darauf bestanden – das wurde in letzten Stunden noch in den Verhandlungstext aufgenommen –, dass es neben dem Verhandlungsstrang auch Handeln geben muss, und zwar sofort. Darum wird es einen Arbeitsplan dafür geben, dass das Ambitionsniveau gesteigert wird, dass es mehr nationale Maßnahmen für Klimaschutzpolitik geben soll. Verhandeln und Handeln zugleich, das war immer die deutsche und europäische Position. Wir haben sie durchgesetzt, weil sie notwendig ist. Die Klimafinanzierung ist ein ganz wichtiger Bereich; denn die armen Länder, von denen ich gesprochen habe, sind auf Unterstützung angewiesen. Etwa bei Anpassungsmaßnahmen, bei Technologiemaßnahmen, bei dem, was man Kapazitätsbildung nennt, brauchen sie unsere Unterstützung. Dafür wird – das ist nunmehr klar, das war vor der Konferenz nicht klar – der Globale Klimafonds ab 2012 arbeitsfähig sein. Er ist in Cancún beschlossen worden. Er wird nunmehr nach Durban ab dem nächsten Jahr arbeitsfähig sein. Die



deutsche Bundesregierung konnte in Abstimmung mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und dem Bundesumweltministerium ankündigen, dass die Arbeitsfähigkeit jetzt tatsächlich zum Ausdruck kommt. Darum konnten wir 40 Millionen Euro für Startmaßnahmen und Sofortmaßnahmen in Aussicht stellen. [...]

Deutschland hat auf dieser Konferenz angekündigt, sich als Sitzstaat für diesen Fonds zu bewerben. Das drückt unser weiteres Engagement in diesem Bereich und den Wunsch aus, dabei zu sein, führend zu sein, eine Gastgeberrolle, eine Förderrolle einzunehmen. Wir werden starke Konkurrenz um diesen Sitz haben, aber wir sind auch eine starke Bewerbung. Ich weiß nicht, wie es ausgeht. Aber ich bin fest davon überzeugt, dass sich Deutschland mit einem guten Angebot bewirbt. Auch die Resonanz ist ermutigend. Auch Klimafinanzierung, Anpassungsfinanzierung und Klimaschutzmaßnahmen sind elementar. Es geht um eine elementare Frage der Glaubwürdigkeit der Industrieländer: Wenn Industrieländer Versprechungen machen und sie nicht einhalten, gefährden sie die eigene Glaubwürdigkeit, gefährden wir, dass sich andere Länder auf diesen Entwicklungspfad begeben.

Darum ist es selbstverständlich, dass die Bundesregierung ihre Verpflichtungen erfüllt. Die Fast-Start-Finanzierung, die wir in Kopenhagen verabredet haben, macht für Deutschland bis 2012 1,26 Milliarden Euro aus. [...]

Wir haben die Gelegenheit genutzt, in Durban über die Energiefrage in Deutschland zu reden, mit höchster internationaler Aufmerksamkeit und Interesse, mit Respekt dafür, was ein führendes Industrieland auf diesem Gebiet tut, sich nämlich selber für eine Transformation der Energieversorgung zu entscheiden, weg von der großen zentralen Versorgung mit wenig Wettbewerb und konventionellen Technologien hin zu einem dezentralen Wettbewerb und neuen Technologien mit erneuerbaren Energien und Energieeffizienz. Mit höchster Aufmerksamkeit und hoher Kooperationsbereitschaft anderer europäischer Länder haben wir zum Beispiel das Projekt SARI beschlossen, ein Unterstützungsprojekt für die Entwicklung von erneuerbaren Energien in Südafrika mit Norwegen, Dänemark, dem Vereinigten Königreich und anderen Ländern, weil auch andere Länder zunehmend sehen, dass dies der richtige Weg der Entwicklung ist. Industriepolitisch, innovationspolitisch und ökologisch ist

das der Zukunftsweg. Dafür stehen wir, und darum wollen wir diesen Weg. Wir werden diesen Weg zum Erfolg führen, mit allen Akteuren in Deutschland und darüber hinaus. Wir wollen diesen Dialog der Akteure. Wir wollen das Handeln der Akteure. [...]

Der Bundesaußenminister hat im Sommer dieses Jahres das Thema Klimawandel und internationale Sicherheit in den Weltsicherheitsrat unter deutschem Vorsitz eingeführt. Erstmals hat der Weltsicherheitsrat anerkannt, dass der Klimawandel die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilität gefährden kann. Klimawandel ist auch eine Frage der internationalen Sicherheit, der Energiesicherheit, der Wassersicherheit, der Versorgungssicherheit und der Ernährungssicherheit. Diesen Konnex hergestellt und in die UN-Politik eingebracht zu haben, ist ein ausdrückliches Verdienst des Außenministers. Er war damit erfolgreich, weil anerkannt worden ist, dass es diesen Zusammenhang gibt. Diesen Zusammenhang müssen wir sehen, weil der Klimawandel die Stabilität vieler Länder bedroht.

Klimapolitik ist Weltordnungspolitik. Daran werden wir in Europa geschlossen weiterarbeiten. Dazu sind wir eine strategische Partnerschaft eingegangen. Wir werden den Rio-Gipfel im Frühjahr nächsten Jahres gestalten, und zwar wieder in der Weise, die ich eben geschildert habe. Wir werden die Petersberg-Konferenz wieder durchführen, eine international anerkannte Konferenz, zu der die Bundeskanzlerin nach der Kopenhagener Konferenz eingeladen hat. Daran werden die Länder teilnehmen, die für diesen Prozess wichtig sind. Deutschland ist Partner auf diesem Gebiet, und Deutschland ist Vorreiter auf diesem Gebiet, um die Lebensgrundlagen von uns, der Menschheit zu erhalten, aus Solidarität mit denjenigen, die Opfer sind. Das ist verbunden mit der Wahrnehmung enormer wirtschaftlicher Chancen. In diesem Zusammenwirken unterschiedlicher Ziele und Güter liegt die Motivation und die Strategie unserer Klimapolitik; denn wir wissen, dass alle – zuerst die Armen und dann die noch Reichen – viel zu verlieren haben, aber wir wissen auch, dass wir viel zu gewinnen haben. Ich glaube, das verdient die Anstrengung aller.

Quelle:

Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/150, Stenografischer Bericht, 150. Sitzung, Berlin, Freitag, den 16. Dezember 2011.

Das Buch zur Klimakonferenz in Cancún:

## **Es bleibe Licht – 100% Ökostrom für Europa ohne Klimaabkommen – Ein Reiseführer**

Karl-Martin Hentschel  
Deutscher Wissenschafts-Verlag [DWV],  
Baden-Baden, September 2010  
ISBN 978-3-86888-023-6



Die Lage scheint verzweifelt. Das Klima spielt bereits verrückt und die Klimakonferenz in Kopenhagen ist gescheitert. Die Kohlendioxidemissionen in den Industriestaaten müssen um 80 bis 90% reduziert werden – und das eher heute als morgen. Das kann nur gelingen, wenn wir unsere gesamte Energieversorgung auf Erneuerbare Energien umstellen. Doch kaum jemand kann sich vorstellen, wie das gehen soll.

„Es bleibe Licht“ beschreibt eine präzise Reiseroute, auf der dieses Ziel bis spätestens 2050 erreicht werden kann. Überzeugend wird dargestellt, warum Deutschland und Europa auf diesem Weg vorangehen müssen, um den Rest der Welt – allen voran China – mitzureißen.

Im Zentrum der Darstellung steht die Versorgung mit elektrischem Strom, der zur Lebensader der Menschheit geworden ist. Kenntnissreich und anschaulich werden technische Fragen, die Ökonomie der Energiewende, Umweltprobleme und die Probleme der politischen Durchsetzung diskutiert: Was passiert bei Flaute, wenn die Windräder sich nicht drehen? Wie soll Wüstenstrom aus der Sahara nach Europa kommen? Welche strategische Rolle kommt den Wasserkraftwerken in Skandinavien zu? Wieso werden die Atomkraftwerke ab 2020 ein Störfaktor im Netz und was sind die Alternativen? Diese und Dutzende anderer Fragen werden auf interessante und verständliche Weise beantwortet. Die Antworten ergeben ein erstaunliches Bild. Die Energiewende ist nicht nur möglich. Mittelfristig wird sie sich auch wirtschaftlich lohnen und zu einer deutlichen Senkung der Strompreise führen. Dazu bedarf es keines Weltklimaabkommens – auch wenn ein solches wünschenswert wäre. Spätestens in den 20er Jahren des neuen Jahrhunderts wird ein Wettlauf in die Zukunft einsetzen. Die neuen Energien werden der Wirtschafts- und Innovationsmotor der kommenden 50 Jahre sein. Dazu müssen aber heute die entsprechenden Weichen durch die Politik gestellt werden. Das Buch beschreibt gezielt, wo wir ansetzen können und was getan werden muss.

# Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 79!

## Rohstoff-Poker

Geopolitisches Kalkül  
Deutschlands Strategie  
Energiesicherheit EU  
Asiens Einfluss

EU-Wirtschaftsregierung

Weltgewalt in Libyen  
Kuba im Stillstand  
Stabiler Südsudan?

**Abo-Vorteil!**  
6 Ausgaben jährlich  
ab 25 €!



bestellung@welttrends.de  www.welttrends.de

# Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 66!

## Energiesicherheit Deutschlands

Globale Energiepolitik  
Versorger Russland  
Kaspische Ressourcen  
Kooperation im Hohen Norden  
Atom ist keine Alternative

Somalia – Scheitern als Chance?  
Nordkoreas Raketen  
Deutsche Wirtschaft in Afrika

**Abo-Vorteil!**  
6 Ausgaben jährlich  
ab 25 €!



bestellung@welttrends.de

www.welttrends.de

# Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 80!

## Japan 3/11

System in der Krise  
Wirtschaftlicher Niedergang?  
Innere Blockaden  
Atomlobby nach Fukushima

Europa neu Denken  
Deutsche Rohstoffstrategie?

Die Nichtpaktgebundenen  
Palästina in die UNO

**Abo-Vorteil!**  
6 Ausgaben jährlich  
ab 25 €!



bestellung@welttrends.de  www.welttrends.de

**bestellung@welttrends.de**

4 Hefte für nur 20 €.

Die kleine politische Bibliothek.

**www.welttrends.de**

# Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

## Themenhefte

- |  |  |
|--|--|
| 82   Autoritarismus Global               | 45   Von Dynastien und Demokratien           |
| 81   Atomare Abrüstung                   | 44   Modernisierung und Islam                |
| 80   Japan in der Katastrophe            | 43   Großmächtiges Deutschland               |
| 79   Rohstoffpoker                       | 42   Europäische Außenpolitik                |
| 78   Polen regiert Europa                | 41   Transatlantische Perspektiven II        |
| 77   Vom Fremden zum Bürger              | 40   Transatlantische Perspektiven I         |
| 76   Herausforderung Eurasien            | 39   Wohlfahrt und Demokratie                |
| 75   Exit Afghanistan                    | 38   Politisierung von Ethnizität            |
| 74   Vergessene Konflikte                | 37   Vergelten, vergeben oder vergessen?     |
| 73   Klimapolitik nach Kopenhagen        | 36   Gender und IB                           |
| 72   Südafrika und die Fußball-WM        | 35   Krieg im 21. Jahrhundert                |
| 71   Selektive Grenzen                   | 34   EU-Osterweiterung im Endspurt?          |
| 70   Brodelnder Iran                     | 33   Entwicklungspolitik                     |
| 69   Europäische Brüche                  | 32   Balkan – Pulverfaß oder Faß ohne Boden? |
| 68   NATO in der Sinnkrise               | 31   Recht in der Transformation             |
| 67   Außenpolitik in Schwarz-Rot         | 30   Fundamentalismus                        |
| 66   Energiesicherheit Deutschlands      | 28   Deutsche Eliten und Außenpolitik        |
| 65   Naher Osten – Ferner Frieden        | 27   10 Jahre Transformation in Polen        |
| 64   Konfliktherd Kaukasus               | 26   (Ab-)Rüstung 2000                       |
| 63   Geopolitik Ost                      | 24   Wohlfahrtsstaaten im Vergleich          |
| 62   Zerrissene Türkei                   | 21   Neue deutsche Außenpolitik?             |
| 61   Soziale Bewegungen in Lateinamerika | 20   Demokratie in China?                    |
| 60   Russische Moderne                   | 19   Deutsche und Tschechen                  |
| 59   EU-Außenpolitik nach Lissabon       | 18   Technokratie                            |
| 58   Regionalmacht Iran                  | 17   Die Stadt als Raum und Akteur           |
| 57   Ressource Wasser                    | 16   Naher Osten – Region im Wandel?         |
| 56   Militärmacht Deutschland?           | 14   Afrika – Jenseits des Staates           |
| 55   G8 Alternativ                       | 12   Globaler Kulturkampf?                   |
| 54   Identität Europa                    | 11   Europa der Regionen                     |
| 53   Rotes China Global                  | 8   Reform der UNO                           |
| 52   Deutsche Ostpolitik                 | 7   Integration im Pazifik                   |
| 51   Geheime Dienste                     | 6   Zerfall von Imperien                     |
| 50   Kerniges Europa                     | 5   Migration                                |
| 49   Militär in Lateinamerika            | 3   Realer Post-Sozialismus                  |
| 48   Internet Macht Politik              | 2   Chaos Europa                             |
| 47   Europäische Arbeitspolitik          | 1   Neue Weltordnung                         |
| 46   Globale Finanzmärkte                |  |

## Bestellen Sie ...

... mit einer Mail an [bestellung@welttrends.de](mailto:bestellung@welttrends.de)

... auf [www.amazon.de](http://www.amazon.de) – Suchwort „Welttrends“

[www.welttrends.de](http://www.welttrends.de)



Universität Potsdam

## Universitätsverlag Potsdam

Der Wissenschaftsverlag für  
hybrides Publizieren an der  
Universität Potsdam

Über **450** lieferbare **gedruckte** Titel  
im **Webshop**. Über **5.400** Publikationen  
**online** auf dem Publikationsserver  
**Open Access** zum Download.

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

Tel.: +49 (0)331 977-2533

Fax: +49 (0)331 977-2292

**Publizieren Sie Ihre Forschungsergebnisse!**

## **Horizonte 21 – Energie, Umwelt, Sicherheit**

**Sie suchen** eine Möglichkeit für eine solide Veröffentlichung Ihrer akademischen Arbeitsergebnisse in den Bereichen Energie, Umwelt und Sicherheit. Weder ein billiges Internet-Portal noch ein teurer Verlag sollen es sein. Ein bezahlbares Buch zum Anfassen, für Ihre nächste Vorlesung, für die nächste Konferenz oder Ihr wissenschaftliches Renommée – das möchten Sie? Immerhin sind es substantielle Ergebnisse, die Ihre wissenschaftliche und berufliche Laufbahn begründen. Die Arbeit, die darin steckt, sollte eine ordentliche, vorzeigbare Publikation wert sein!

**Wir bieten** Ihnen gemeinsam mit dem Universitätsverlag Potsdam diese Möglichkeit. Seit über 15 Jahren publiziert **WeltTrends** akademische Texte in verschiedenen Reihen. Herausgeber sind erfahrene Hochschullehrer, Prof. Dr. Lutz Kleinwächter und PD Dr. Lutz Mez. Wenn Sie sich eine der bisherigen Arbeiten anschauen wollen, dann besuchen Sie die Internetseite [www.welttrends.de](http://www.welttrends.de) oder die Website des Universitätsverlages Potsdam.

**Schnell, preiswert und akademisch vollwertig!**

**Unser Angebot:** WeltTrends übernimmt Lektorat, Satz und Werbung.

Der Universitätsverlag Potsdam realisiert die Buchpublikation sowie die Online-Veröffentlichung auf dem zertifizierten Publikationsserver der Universität Potsdam und den Nachweis in den relevanten bibliographischen Datenbanken und Bibliothekskatalogen. Sie erhalten 10 Autorenexemplare, weitere Exemplare gibt es zum Sonderpreis.

**Ihre Kosten:** Sie liegen deutlich unter den üblichen Verlagsangeboten.

Übrigens: Einen Teil der Kosten können Sie sich bei VG Wort zurückholen.

**Ihr Ansprechpartner:** Wenn Sie Interesse haben, dann 0331 - 977 4540 anrufen, schreiben Sie der [redaktion@welttrends.de](mailto:redaktion@welttrends.de) oder wenden Sie sich direkt an Prof. Dr. L. Kleinwächter und besprechen mit ihm die konkreten Konditionen und das weitere Verfahren.

**Wir beraten und betreuen Sie bei Ihren akademischen Publikationen – WeltTrends, der kompetente Dienstleister für Wissenschaftler und Dozenten.**

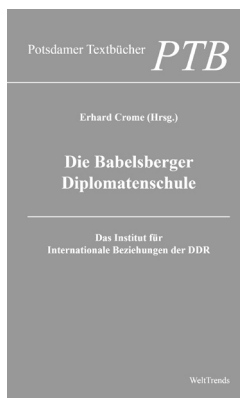
**WeltTrends • c/o • Prof. Dr. Lutz Kleinwächter** Tel. +49/(0)331/977-4540  
E-Mail: [L.Kleinwaechter@welttrends.de](mailto:L.Kleinwaechter@welttrends.de)

Potsdamer Textbücher

*PTB*

*In fachkundig konzipierten und  
breit angelegten eigenständigen  
Schriften und Sammelbänden  
werden im Rahmen der Schriftenreihe  
interdisziplinär diverse politische  
Themen analysiert und diskutiert.*

- PTB 1: Regionen in der Europäischen Union
- PTB 2: Polen – Staat und Gesellschaft
- PTB 3: Naher Osten – Politik und Gesellschaft
- PTB 4: Totalitäre und autoritäre Regime
- PTB 5: Kommunale Selbstverwaltung
- PTB 6: Die verschwundene (DDR-)Diplomatie
- PTB 7: Recht in der Transformation
- PTB 8: Das moderne Polen
- PTB 9: Making Civil Societies Work
- PTB 10: Polen und Deutsche im Wandel
- PTB 11: Das Castro-Regime auf Kuba
- PTB 12: Die Babelberger Diplomatschule
- PTB 13: Ein autoritäres Regime: Der Fall Spanien



### ***Bestellen Sie ...***

... mit einer Mail an [bestellung@welttrends.de](mailto:bestellung@welttrends.de)

... auf [www.welttrends.de](http://www.welttrends.de)

... auf [www.amazon.de](http://www.amazon.de) – Suchwort „Welttrends“

---

Anfragen zu den Potsdamer Textbüchern richten sie bitte an den Herausgeber  
Dr. Erhard Crome ([crome@berlinerdebatte.de](mailto:crome@berlinerdebatte.de)).





Der Klimawandel birgt globale Risiken. Dies ist weithin anerkannt. Umstritten ist die Frage, wie diesen Gefahren zu begegnen ist. 14 Jahre nach Kyoto ist klar: Klimapolitik ist Interessenpolitik. Das zeigte zuletzt die UN-Klimakonferenz 2011 in Durban mit ihren unverbindlichen Ergebnissen.

In diesem Sammelband analysieren Experten Ursachen für das Scheitern der vergangenen Klima-Konferenzen und Konsequenzen für die künftige Klimapolitik. Insbesondere geht es um die Politik der Akteure China und Indien, um die Rolle der NGOs und die Klimafrage in der Entwicklungspolitik. Zugleich wird die deutsche Klimapolitik diskutiert und die Politik Brandenburgs von der verantwortlichen Ministerin vorgestellt.

ISSN 1868-6222  
ISBN 978-3-86956-173-8