

DIE KLIMAVERHANDLUNGEN DER VEREINTEN NATIONEN NACH DEM GESCHEITERTEN KLIMAGIPFEL VON DEN HAAG,

Christoph Bals,
GERMANWATCH e.V.

GERMANWATCH beobachtet u.a. seit sechs Jahren die UN-Klimaverhandlungen.

GERMANWATCH versucht dabei der Perspektive derer Gehör zu verschaffen, die besonders vom globalen Klimawandel betroffen wären, vor allem in den Ländern des Südens. Wir beraten Politik, informieren Medien und gehen, wo sinnvoll, strategische Allianzen mit der Wirtschaft ein.

Die folgende Analyse schildert das Scheitern des Klimagipfels von Den Haag und dessen Konsequenzen nicht in erster Linie aus der lebensweltlichen Perspektive einer Nichtregierungsorganisation, die den Fokus auf der existentiellen Bedrohung zahlreicher Menschen vor allem in den Ländern des Südens hat, sondern reichert die Beschreibung aus systemtheoretischer Perspektive an.

Zu diesem Zweck wird zunächst der menschengemachte globale Klimawandel als unbeabsichtigter Nebeneffekt der „Schumpeterdynamik“ (H. Krupp) der strukturell gekoppelten Gesellschaftssysteme Ökonomie, Technologie und Politik beschrieben. Dann wird der aufgrund wissenschaftlicher Aufarbeitung dieser Bedrohung (IPCC) initiierte Versuch einer Selbstkorrektur des politischen Systems durch den UN-Verhandlungsprozess beschrieben. Doch das Kyoto-Protokoll (1997) hat einen ehrgeizigeren Anspruch. Es will – v.a. mittels des internationalen Emissionshandels – eine Selbstkorrektur des ökonomischen und technologischen Systems initiieren. Dabei war es – obwohl es erst verabschiedet, aber noch nicht in Kraft gesetzt ist – erstaunlich erfolgreich. Erste ökonomisch/technologische Dynamisierungen werden (auch) als Reaktion auf das Kyoto-Protokoll beschrieben.

Vor diesem Hintergrund wird dann die Frage kommentiert: warum ist der Klimagipfel von Den Haag gescheitert? Daran schliesst sich die Frage an: Wie geht es weiter? Drei Szenarien werden kurz skizziert.

1. Verpasster Kairos in Den Haag?

Den Morgen des 25. November 2000, des letzten Tages des Klimagipfels von Den Haag, werde ich so schnell nicht vergessen. Kurz vor 12 Uhr: Ein wutschnaubender britischer Minister kommt aus der EU-Baracke, umschwärmt von Kamerateams, die wie eine Dampfwalze alles überrollen, was in der Richtung liegt, wohin der Minister geht. Kurz darauf kommt auch

Hendrik Vygen heraus, der seit vielen Jahren die deutsche Delegation leitet. „Es ist aus. Es ist vorbei“, murmelt er. Vorbei, vorbei war die Chance, ein substantielles Ergebnis in Den Haag zu erreichen. (Vgl. hierzu: www.germanwatch.org/rio/cop6.htm): Zwei Stunden später, um kurz nach zwei, verkündete der niederländische Umweltminister und Tagungspräsident Jan Pronk offiziell das Scheitern. Es wird beschlossen, den 6. Klimagipfel zu unterbrechen und später nach sorgfältiger Vorbereitung fortzuführen. Möglicherweise – seinerzeit war das Tauziehen um die Präsidentschaft in den USA noch nicht beendet – mit einem völlig neu politisch ausgerichteten US-Verhandlungsteam. Inzwischen wissen wir – es geht weiter in der zweiten Juli-Hälfte in Bonn, tatsächlich mit einem neu ausgerichteten Verhandlungsteam der USA.

Vielleicht kennen Sie die antike Darstellung des griechischen Zeitgottes „Kairos“, des Gottes der günstigen Gelegenheit. Er wird vorne mit Schopf und hinten mit Glatze dargestellt. Wenn die Gelegenheit nicht beim Schopfe gepackt wird, dann ist der Kairos vorbeigehuscht. Die Hand greift nur noch nach der Glatze, greift ins Leere.



Als eine schnellen Flugs auf einem Schermesser
Sich wiegende Gestalt, belockt die Stirn, sonst kahl –
Ergreifst du sie, so halt sie fest; einmal entschwunden,
Vermag selbst Jupiter sie nicht zurückzuholen

Phaedrus: Liber fabularum V 8

Ist in den Morgenstunden des 25. November in Den Haag der Kairos vorbeigehuscht? Versäumten die Minister den Griff nach seinem Schopfe? Bleibt bei der im Juli in Bonn geplanten Fortsetzung des Klimagipfels von Den Haag nur noch der Griff nach der Glatze des hässlich lachenden Kairos?

Ich möchte im folgenden nicht den Details des Scheiterns von Den Haag nachgehen. Etwa der Frage, warum die entscheidende Verhandlungsgrundlage des niederländischen Umweltministers und Präsidenten des Klimagipfels, Jan Pronk, zu spät vorgelegt wurde; warum sich der in den ersten zehn Tagen erreichte Verhandlungsfortschritt nur unzureichend in dem Papier widerspiegelte; oder warum die EU von der französischen EU-Präsidentschaft allzu schlecht koordiniert wurde und bisweilen bei den EU-Abstimmungen der Sprachenstreit – wird auf französisch oder englisch diskutiert – wichtiger als Inhalte schienen. Mich interessieren hier hingegen die grossen Linien dieses Scheiterns. Warum kommt es nach zehn Jahren internationaler Klimaverhandlungen zu dieser Krise? Welche Chancen und Risiken liegen in ihr? Wie kann es weitergehen?

2. Der Klimawandel als unbeabsichtigter Nebeneffekt der „Schumpeterdynamik“

Das Zusammenspiel von drei strukturell gekoppelten gesellschaftlichen Subsystemen – der Ökonomie, der Technologie und der Politik¹ – treibt weltweit die dynamischen Entwicklungen voran, die in den letzten 20 Jahren zu den Umgestaltungen und Zwängen geführt haben, die normalerweise mit dem Schlagwort „Globalisierung“ belegt werden. Der langjährige (Gründungs-)Leiter des ISI, des Fraunhofer-Instituts in Karlsruhe, Helmar Krupp, hat dieses dynamische Zusammenspiel der strukturell gekoppelten, jeweils ihrer eigenen Logik verpflichtenden ökonomischen, technologischen und politischen Systeme mit dem schönen Begriff „Schumpeter-Dynamik“ belegt². Eine Dynamik, deren Leitbild vor Augen, sich vor gut zehn Jahren Osteuropa politisch und ökonomisch umgestaltet hat; die so erfolgreich ist, dass sie sich letztendlich selbst bedroht. „Die langfristig weitaus grösste Selbstbedrohung der Schumpeter-Dynamik resultiert ... aus ihrer Tendenz, alle irdischen (...) Ressourcen für die Eigenentwicklung zu verwerten und die Umwelt mit wachsendem Abfall zu belasten, den diese immer weniger durch eigenen Kreisläufe unschädlich zu machen vermag.“ (Krupp, 1996, 98). Diese wachsenden globalen Gefahren haben die „Nationen der Welt längst hinter ihrem Rücken zu einer unfreiwilligen Risikogemeinschaft vereinigt“ (Habermas, 1999, 180).

¹ Krupp übernimmt von Niklas Luhmann die Konstruktion autopoietischer autonomer Systeme. Er geht dann aber stärker auf deren synergetisches Zusammenspiel und die daraus resultierende Gesamtleistung dieser Systeme ein.

² Ich benutze den Begriff „Schumpeterdynamik“ mit gewissen Abweichungen von Krupp. Erstens spreche ich vom gesellschaftlichen Subsystem „Technologie“ und nicht von „Technik“. Damit will ich einerseits zum Ausdruck bringen die Verschmelzung von zunehmenden Teilen der Wissenschaft mit der Technik zu einem Hybridsystem; andererseits heisst dies eben auch, dass dieses gesellschaftliche System nicht nur Technikentwicklung, sondern gerade auch die gesellschaftliche Kapazität mit ihr umzugehen, meint. Ausserdem interpretiere ich die Konsumwelt nicht als eigenes Subsystem der Gesellschaft. Ich verstehe sie vielmehr als Schnittstelle zwischen Lebenswelt und ökonomischem System, so wie die Wahlbürger(innen) die Schnittstelle zwischen Lebenswelt und politischem System darstellen.

Die UN-Klimaverhandlungen sind der grossangelegte Versuch, die Dynamik der drei Systeme Politik, Wirtschaft und Technologie so zu irritieren, dass diese Systeme sich selbst klimaverträglich umgestalten³. Nur so ist das Ziel der UN-Klimarahmenkonvention, wie es in Artikel 2 der Klimarahmenkonvention festgehalten ist, zu erreichen: die Treibhausgas-Konzentrationen auf einem Niveau zu stabilisieren, das ausreicht, um existentielle Bedrohungen für Mensch und Natur abzuwenden und eine nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen (Vgl. United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC, Art. 2).

In einem Aufruf der Deutschen Meteorologischen Gesellschaft, den diese am 26.3.2001 der Öffentlichkeit vorgestellt hat, wird dieses Ziel konkretisiert. „Zur Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre, das zentrale Ziel der UN-Klimarahmenkonvention, ist allein beim CO₂ mindestens eine Halbierung der anthropogenen Emissionen notwendig. Soll die Stabilisierung der Konzentration auf einem Niveau unterhalb der Verdoppelung des vorindustriellen CO₂-Gehalts erreicht werden, muss die genannte Reduktion der CO₂-Emission bis spätestens zur Mitte dieses Jahrhunderts erfolgt sein.“

Aufgrund der bereits beobachteten Klimaänderungen, ihrer ursächlichen Interpretation und der in Zukunft zu erwartenden Entwicklung unterstützt die Deutsche Meteorologische Gesellschaft (DMG) diese Zielsetzung nachdrücklich“ (DMG, 26.3.2001).

Wieder einmal zeigt sich, wie auch beim gerade vorgelegten 3. Sachstandsbericht des IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), dass die Wissenschaft ihrer Bringschuld nachkommt. Dennoch bleibt die Frage offen:

Kann es wirklich gelingen, gestützt auf den seltsam gewaltlosen Zwang wissenschaftlicher und moralischer Argumente und deren mehr oder weniger grosse Resonanz in der Öffentlichkeit, die Schumpeterdynamik, also das dynamische Zusammenspiel des politischen, ökonomischen und technologischen Systems zu einer entscheidenden Selbstkorrektur anzuregen?

2.1. Der Versuch, eine Selbstkorrektur des politischen Systems zu initiieren

Der Versuch der **Selbstkorrektur des globalen politischen Systems** wurde 1992 in Rio de Janeiro durch die Verabschiedung der UN-Klimarahmenkonvention eingeleitet. Diese soll über das Verhandlungssystem der UN erfolgen (UNFCCC). Im Gegensatz zu einigen anderen Themen, zu denen in Rio Verhandlungsprozesse in Gang gesetzt wurden (konkret etwa die Wüstenbildungskonvention), spricht einiges dafür, dass im Klimabereich tatsächlich auf dem

³ In dieser drücken sich Bedenken gegen einen naiven Steuerungsoptimismus aus. Die Irritation des jeweiligen Systems – in diesem Fall des politischen Systems – kann nur gelingen, wenn das jeweilige System in seiner Systemlogik angesprochen wird und die entsprechende Information als relevant erachtet. Das gutgemeinte Appellieren an die Verantwortung der Politik erscheint demgegenüber als „Verzweiflungsgeste“ (Niklas Luhmann). Auch diese kann sinnvoll sein, vor allem wenn sie öffentlichkeitswirksam inszeniert wird, und die Aufnahmebereitschaft der Politik, ein Thema selbst in ihre Systemlogik zu übersetzen, fördern. Dann wird reagiert – ob sachgemäss oder mit Symbolpolitik ist eine andere Frage.

multilateralen Verhandlungsweg nennenswerte Ergebnisse zu erreichen sind. Das sage ich, wohl wissend um das Scheitern des Klimagipfels von Den Haag und um den Klima-Salto-Mortale im Brief des US-Präsidenten Bush vom 13. März 2001⁴. Für diesen strukturellen Optimismus sprechen verschiedene Argumente:

Erstens: Alle Vertragsstaaten haben ein Interesse, mögliche katastrophale Folgen, resultierend aus diesem „Experiment des Menschen mit der Atmosphäre“ (DMG, 26.3.2001) und damit letztlich mit sich selber, zu vermeiden. Aber es hilft nicht sehr viel, wenn einer der Akteure dauerhaft allein aktiv wird, selbst wenn es der weltweit grösste Emittent ist. Gemeinhin ist eine solche Situation als Gefangenen-Dilemma bekannt. Umso besorgniserregender ist ja, dass die US-Regierung nicht nur das Kyoto-Abkommen zur Debatte stellt, sondern auch generell zur Diskussion stellt, ob ein multilateraler Verhandlungsprozess sinnvoll ist. Wie ohne multilaterale Ansätze ein Ausweg aus dem Gefangenen-Dilemma aussehen könnte, wird nicht deutlich. Ebenso wenig, welcher andere Prozess auch nur annähernd die Legitimation eines UN-Prozesses haben könnte.

Zweitens: Alle Seiten, auch die gewöhnlich im UN- und noch mehr im WTO-Kontext schwachen Verhandlungspartner, die Entwicklungsländer, haben eine relativ grosse Verhandlungsmacht – da vor allem die grossen Länder des Südens in Zukunft als Partner im Klimaschutz gebraucht werden.

Drittens: Es ist durch die bisherigen Klimaverhandlungen gelungen, einen sich selbst dynamisierenden Prozess zu etablieren. Ich möchte im folgenden aufzeigen, wie das zentrale – leider vom Verhandlungsführer Jan Pronk viel zu spät vorgelegte – grundlegende Kompromisspapier des Den Haager Klimagipfels, künftige Ereignisse so terminiert, dass dies mit einiger Wahrscheinlichkeit den Prozess weiter dynamisiert. Dieses Papier wird in überarbeiteter Form auch Grundlage der Ministerverhandlungen bei der Fortsetzung des 6. Klimagipfels von Den Haag im Juli in Bonn sein.

Das Verhandlungspapier von Jan Pronk schreibt den Jahren 2005 und 2008 eine zentrale Bedeutung zu. Dies ist kein Zufall. Im Jahr 2005 sollen die Verhandlungen für die zweite Verpflichtungsperiode (nach 2012) beginnen. Und im Jahr 2008 beginnt die erste fünfjährige Verpflichtungsperiode, in der die Industrieländer ihre Emissionen laut Kyoto-Protokoll im Durchschnitt um fünf Prozent gegenüber 1990 reduzieren sollen.

Das Pronkpapier versucht nun durch die Terminierung verschiedener Ereignisse, die Wahrscheinlichkeit einer positiven politischen Dynamik zu diesen Zeitpunkten zu steigern.

⁴ Der für den internationalen Klimaschutz zentrale Passus des Briefes lautet: „I oppose the Kyoto Protocol because it exempts 80 percent of the world, including major population centers such as China and India, from compliance, and would cause serious harm to the U.S. economy. The Senate’s vote, 95-0, shows that there is a clear consensus that the Kyoto Protocol is an unfair and ineffective means of addressing global climate change concerns“ (George Bush, 13.03.01).

Zum einen wird detaillierter als im Kyoto-Protokoll geregelt, dass und wie die Industrieländer bis 2005 sichtbare Fortschritte bei der Erreichung ihrer Klimaschutzziele demonstrieren. Denn nur, wenn die Industrieländer bis dann gezeigt haben: Klimaschutz ist machbar, zerstört nicht die Wirtschaft, setzt vielmehr Innovationen frei und schafft mindestens so viele Arbeitsplätze wie er zerstört, ist zu erwarten, dass führende Entwicklungsländer Emissionsbegrenzungsziele für die Zeit nach 2012 akzeptieren werden. Insoweit ist die derzeitige Krise des internationalen Klimaschutzprozesses nur der Beginn einer kritischen Phase. Wenn nach einem positiven Ausgang des Bonner Klimagipfels nicht eine zügige Ratifizierung und Umsetzung der Klimapolitik in zentralen Industrieländern erfolgt, wird es kaum einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen für die zweite Verpflichtungsperiode geben.

Eine weitere Regelung soll den Entwicklungsländern zeigen, dass sie von einem Engagement im Rahmen des Kyoto-Protokolls profitieren. Nach dem Pronk-Papier müssen – spätestens ab 2005 – die Industrieländer jährlich eine Milliarde US-Dollar aufbringen, um den Prozess der Anpassung an Klimafolgen, Technologietransfer und den Aufbau entsprechender Kapazitäten in Entwicklungsländer über zwei Fonds finanzieren.

In der Zeit um 2005 steht noch mehr auf dem Spiel. Die Bereitschaft zentraler Entwicklungsländer, über Emissions-Begrenzungsziele zu verhandeln, wird aller Voraussicht nach – das wäre wohl auch unter einer Regierung Gore so gewesen – Voraussetzung für eine Ratifizierung des Kyoto-Protokolls durch die USA sein. Umgekehrt werden die Entwicklungsländer nur zu einer Verpflichtung bereit sein, wenn bis dahin eine Pro-Klimaschutzwende in den USA eingeleitet ist.

Spätestens bis zum Jahr 2008 aber sollen die Emissionsziele für die zweite Verpflichtungsperiode – vermutlich eine Verschärfung für Industrieländer und erste Treibhausgasbegrenzungsverpflichtungen für wichtige Entwicklungsländer - ausgehandelt werden. Und die USA müssen ratifizieren, sonst können ihre Unternehmen nicht am Multi-Milliarden-Markt des Emissionshandels partizipieren. (Der internationale Emissionshandel ist wohl derzeit der stärkste Anreiz für die USA, zu ratifizieren). Ich rechne damit, dass eine erfolgreiche Umsetzung des Kyoto-Protokolls durch einen Grossteil der Industrieländer bis 2008 genug Dynamik erzeugt, dass die USA zumindest für die zweite Verpflichtungsperiode (ab 2013) sich wieder am multilateralen Klimaprozess beteiligen.

Es ist damit abzusehen, dass sich bis 2008 die kritische Phase für den internationalen Klimaschutz hinziehen wird, die mit dem Scheitern von Den Haag begann und mit dem Klima Salto Mortale im Brief des US-Präsidenten einen zweiten Höhepunkt zeitigte. Aber dann könnte – im positiven Fall – der Durchbruch erreicht sein zum für die wirtschaftliche Entwicklung weltweit bedeutendsten Abkommen neben der WTO.

2.2. Der Versuch, eine Selbstkorrektur des ökonomischen und technologischen Systems zu initiieren

Das Kyoto-Protokoll (1997) ist nicht nur eine **politisch** vereinbarte völkerrechtlich verbindliche Treibhausgas-Reduktion für die Industrieländer. Nein, das Kyoto-Protokoll ist weit anspruchsvoller. Es will den Rahmen setzen für eine Richtungsänderung der Dynamik des **ökonomischen Systems**. Die ökonomische Dynamik soll nicht gebremst werden, aber sie soll – indem der politische Treibhausgas-Reduktions-Beschluss in eine ökonomische Logik übersetzt wird, zu einer Richtungsänderung angeregt werden.

Cap und Trade, Deckelung und Handel - durch den geplanten internationalen Emissionshandel soll die Übersetzung der politischen in die ökonomische Logik gelingen. Deckelung, das absolute Reduktionsziel, ist Ausdruck politischer Logik. Durch die Möglichkeit des Emissionshandels wird sie in die ökonomische Logik übersetzt. Der ökonomische Sektor erhalte somit einen systeminhärenten Anreiz, Emissionen kostengünstig zu reduzieren. Dies senkt nicht nur die Kosten des Klimaschutzes und ermöglicht somit eine baldige Verschärfung der Ziele, sondern der Emissionshandel erzeugt auch neue Märkte, neue Dynamik. Bei den Unternehmen wird kein Ausweichverhalten, sondern eher ein Suchverhalten induziert. Nur in den wenigsten Fällen wird die Finanzabteilung im Unternehmen einfach die Emissionszertifikate zahlen, sondern die zuständige Abteilung bekommt eine Suchauftrag: wo gibt es die kostengünstigsten Emissionsreduktionen, im eigenen Unternehmen oder anderswo. Das ökonomische Subsystem erhält Ziele und Fristen. Innerhalb dieser Leitplanken kann es sich selbst mit grosser Dynamik klimaverträglich umgestalten. Der Emissionshandel und dessen Derivat-Produkte erlaubt auch Unternehmen, die einen hohen Treibhausgasausstoss haben, eine zukunftsweisende Risikomanagementstrategie.

Zugleich sendet das ökonomische damit ein starkes Innovations-Signal an das **technologische** Subsystem der Gesellschaft, emissions-senkende Technologien zu entwickeln. Um nur ein Beispiel zu nennen: Bei einer europaweiten Etablierung eines Emissionshandelsregimes wäre mit einiger Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, dass endlich der Aufbau von solarthermischen Kraftwerken im Sonnengürtel Europas, durch den grosse Mengen solarer Energie ins europäische Netz eingespeist werden, verwirklicht würde.

3. Wird Europa die Chance nutzen?

Alleine der Abschluss des Kyoto-Protokolls 1997 – noch ohne Ratifizierung und Inkrafttreten – hat eine erstaunliche Dynamik in dieser Richtung ausgelöst bzw. deren Entwicklung unterstützt. Ironischerweise erinnert diese Dynamik an eine Aussage von Karl Marx : „Die uralten nationalen Industrien ... werden verdrängt durch neue Industrien, deren Einführung eine Lebensfrage für alle zivilisierten Staaten wird“. Für den Durchbruch der notwendigen Klimaschutz-Innovationen gilt das in besonderer Weise: eine Lebensfrage für alle zivilisierten

Staaten. So könnte man fast die Kapitulation der Bush-Regierung vor der Kohle-Lobby, die Ankündigung sein Wahlkampfversprechen zu brechen, ein CO₂-Emissionshandelssystem in den USA zu etablieren und sein „I oppose Kyoto“ als Ankündigung des Ausstiegs aus der Gruppe der zivilisierten Staaten interpretieren. Die USA scheint angesichts der zivilisatorischen Aufgabe abzudanken, kurzfristige Interessen zurückzustellen, um ein Grosseperiment mit der Atmosphäre und Menschheit in einigemmassen kalkulierbarem Rahmen zu halten. Der Soziologe und Zivilisationstheoretiker Norbert Elias hat die Zivilisierung als Reaktion auf „die Notwendigkeit einer Abstimmung des Verhaltens von Menschen über so weite Räume hin und eine Voraussicht über so weite Handlungsketten, wie noch nie zuvor“ bezeichnet. Genau vor einer solchen Herausforderung stehen wir angesichts des globalen Klimawandels. Wenn Zivilisation massgeblich darin besteht, kurzfristige Impulse – historisch etwa das Faustrecht – zugunsten langfristiger Existenzsicherung für sich und andere zurückzustellen – etwa durch das Staatsmonopol – , ist die Ankündigung von US-Präsident Bush schlichtweg eine Verweigerung eines Zivilisationsschrittes.

Doch wichtiger ist: Der US-Präsident gibt der US-Industrie ein klares Signal: Innovationssuche für Erneuerbare Energieträger und Energieeffizienz einstellen. Erstmals seit langem scheinen die von Lobbyinteressen und fossiler Abhängigkeit gebundenen USA und nicht die EU der Bedenkenträger angesichts einer beginnenden Innovationswelle. Diesmal scheinen die USA vor der „schöpferischen Zerstörung“ (Schumpeter) einer solchen Innovationswelle zurückzuschrecken und der EU den Vortritt zu lassen. Wird die EU die Chance nutzen? Wird sie etwa tatsächlich schon bald ein EU-weites Emissionshandelssystem einführen?

4. Erste ökonomisch-technologische Reaktionen auf das Kyoto-Protokoll

Es mehren sich die Anzeichen, dass die gewünschte Innovationsdynamik im ökonomisch-technologischen System – angetrieben u.a. durch Kyoto – bereits anfangshaft in Gang gekommen sein könnte. Noch ist allerdings nicht klar, ob es sich hier tatsächlich um die noch sachte ansteigende erste Phase einer exponentiellen Kurve handelt.

Die weit überdurchschnittliche Börsen-Kursentwicklung der entsprechenden Technologien – von der Brennstoffzelle bis zur Windkraft – in den letzten Jahren könnte so interpretiert werden.

Ein zweites Indiz ist die Diversifizierung der Industrielobby in der Klimafrage. Beim Klimagipfel 1995 in Berlin stand die Wirtschaft dieser Welt noch wie eine Front da. Es reichte ein Wort um die Position zu allem, was nach völkerrechtlich verbindlichen Klimaschutz roch, auszudrücken: „nein“. Aber diese Einheit sollte Schritt für Schritt verfallen. Ab 1996 waren bereits das (von Germanwatch initiierte) European und US-Business Council for a Sustainable Energy Future bei den UN-Klimaverhandlungen aktiv, die die Unternehmen organisieren, die die Innovationschancen des Klimaschutzes wahrnehmen wollen; auch die UNEP-Versicherer-Initiative meldete sich seit 1996 deutlich warnend zu Wort. Zwischen 1997 und

1999 traten fast alle grossen Unternehmen, zunächst BP, dann Shell, Dupont, Ford, Daimler-Chrysler und dann immer mehr aus der Bremser-Organisation „Global Climate Coalition“ aus. Im Pew Center in den USA sammelten sich Grossunternehmen, die eine konstruktive Rolle im Klimaschutz einnehmen. Und auch für den Bonner Klimagipfel bereitet eine transatlantische Unternehmerinitiative „e-mission 55“ ihre Positionierung vor: „Klimaschutz ist notwendig, Emissionshandel muss ein zentraler Bestandteil sein, wir brauchen internationale Regeln, und Bonn muss den Durchbruch für Kyoto bringen“.

Ein drittes Indiz, dass die gewünschte Dynamik an Fahrt gewinnt, ist Deutschland. Das politisch induzierte schnelle Wachstum der Erneuerbaren Energieträger wird auch die gesellschaftliche Dynamik ändern. Bereits im vergangenen Jahr gab es in Deutschland mehr Beschäftigte in der Produktion der Erneuerbaren Energieträger als in der Kernenergiebranche. Und in ein/zwei Jahren wird es mehr Arbeitsplätze für Erneuerbare Energieträger als für Steinkohle geben. Die Rückkopplungen dieser ökonomisch-technologischen Entwicklung ins politische System lassen sich leicht ausmalen. Es ist nicht mehr selbstverständlich, dass Kohleregionen für mehr Bergbau votieren. Die Zeiten, wo die Kohlebranche die Positionen der Gewerkschaften und indirekt der SPD massgeblich beeinflussen konnten, neigen sich allmählich dem Ende zu. In Kohleregionen gab es in den letzten Monaten erstmals grössere und schnell wachsende Bürgerinitiativen gegen die Kohle.

Sicherlich liegen in diesen drei beschriebenen Entwicklungen Phänomene vor, die man in den Naturwissenschaften Schwankungserscheinung oder Fluktuation nennt. „In den weitaus meisten Fällen verschwinden sie rasch wieder. Wenn aber eine Abweichung an ihre Umgebung >anzuschliessen< vermag, kann sie erhalten bleiben. Einzelabweichungen können zu einem neuen Systemzustand, einer *Innovation*, akkumulieren.“ (Krupp, 1996, 93).

5. War es wirklich der UN-Klimaverhandlungsprozess (UNFCCC), der diese Fluktuationen im Sinne des Klimaschutzes hervorgerufen hat?

Vieles spricht dafür, dass weltweit der UN-Klimaverhandlungsprozess der Motor auch für die nationalen Klimapolitiken war. Dies lässt sich schon bei oberflächlicher Betrachtung am Beispiel Deutschland nachvollziehen:

1992 Die deutsche Selbstverpflichtung, den CO₂-Ausstoss zwischen 1987 und 2005 um 25 Prozent zu verringern, erhält durch die Verkündung vor aller Weltöffentlichkeit in Rio durch Bundeskanzler Kohl einen deutlich herausragenderen Charakter als vorher.

1995 Kanzler Kohl verschärft auf dem Berliner Klimagipfel durch Verschiebung des Basisjahrs auf 1990 das Ziel indirekt um weitere 5 Prozent. Ausgelöst durch den Klimagipfel wird auf diesem die erste, noch völlig unzureichende Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Wirtschaft abgegeben.

1997 In Kyoto wird die erheblich verschärfte Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Wirtschaft vorgelegt.

1999 Auf dem Klimagipfel in Bonn kündigt Bundeskanzler Schröder das neue Klimaschutzprogramm an, um die deutschen Klimaschutzziele noch zu erreichen. Die erste Klima-Bundestagsdebatte der neuen Legislaturperiode findet anlässlich des Klimagipfels statt.

Diese unvollständige Aufzählung zeigt, welche wesentliche Impulse von der Internationalen Klimapolitik ausgingen. Andererseits gilt genauso: Eine entschiedene Klimaschutzpolitik im eigenen Land ist eine dynamische Triebfeder für den internationalen Klimaschutz. Wenn der internationale Klimaschutz jetzt in eine Krise gerät, dann vor allem auch deshalb, weil die meisten Industrieländer eben gerade keine entschiedene Klimaschutzpolitik im eigenen Lande durchgeführt haben und ihnen ihre Kyoto-Ziele davonliefen. Und es gilt auch: Nur weil in Deutschland relativ ehrgeiziger Klimaschutz umgesetzt wurde, unterstützte der BDI in Den Haag ohne Vorbehalte den Kurs der EU und engagierte sich stark für das Kyoto-Protokoll – weil sonst Wettbewerbsnachteile befürchtet werden. Falls der Kyoto-Prozess tatsächlich kollabieren sollte, wird es sehr spannend, ob dann der BDI nicht auch in Deutschland zum Rückzug bläst. Argument – die anderen machen ja auch nichts und haben dann Wettbewerbsvorteile.

6. Warum ist der Klimagipfel von Den Haag gescheitert?

Meine Damen und Herren. Wenn man auf der Grundlage wissenschaftlicher und moralischer Argumente auf die Notwendigkeit entschiedenen Handelns drängt, kann man angesichts des Zeitlupentempos des internationalen Verhandlungsprozesses fast verzweifeln. Gerade nach dem gescheiterten Klimagipfel in Den Haag ist auch damit zu rechnen, dass sich dieser Frust bei künftigen Klimaverhandlungen Luft macht. Wenn man aber die dem politischen, dem ökonomischen und dem technologischen System inhärenten Systemzeiten einkalkuliert, ist es sehr erstaunlich, wie rasant sich der internationale Klimazug von 1992 (Rio de Janeiro) bis heute bewegt hat und welche gesellschaftliche Dynamik er bereits in Gang gesetzt hat. Diese Systemzeiten sind auch ein wesentliches Argument, den Einstieg in den Klimaschutz nicht zu lange herauszuschieben. Klimaschutz ist dann am günstigsten, wenn er mit den Innovationszyklen zu verknüpfen ist. Dann wenn eine Investition ohnehin fällig ist, sollte sinnigerweise die Klimaschutzinvestition erfolgen. Ein Crash-Programm wäre wesentlich teurer.

Andererseits gilt es auch die inhärenten Systemzeiten des Klimasystems zu beachten. Wenn nicht rechtzeitig mit dem Klimaschutz begonnen wird, dann bleibt nur die Option eines Crash-Programmes, wenn die unerwünschten Folgen des Klimawandels im Rahmen gehalten werden sollen. Der „safe landing approach“, der sowohl die technisch-ökonomischen Systemzeiten als auch die Klima-Systemzeiten berücksichtigt, ist der rationale Ansatz für eine Klimapolitik.

Aus dieser Überblicksperspektive betrachtet, ist es keineswegs erstaunlich, dass es gerade jetzt, wo mit dem Kyoto-Protokoll erstmals völkerrechtlich **verbindliche** Mengenbegrenzun-

gen in Kraft treten sollen, zu einer ernsthaften Krise dieses Prozesses kommt. Widerstand von Staaten, denen es bislang nicht gelungen ist, ihre relative Abhängigkeit von fossilen Energieträgern deutlich zu mindern, kann nicht verwundern. Auch nicht, dass Regierungen, die ihren Wahlkampf wesentlich von diesen Interessengruppen bezahlt bekommen haben, auf diesen Druck reagieren. Ohne den Lobbydruck aus dem schmutzigen Dreieck von USA, Australien und Saudi-Arabien wäre das Kyoto-Abkommen schon längst über den Berg, wäre Den Haag nicht gescheitert.

6.1. Der Grundfehler von Kyoto: Ziele auf Kosten der Architektur

Allerdings hat dem Scheitern von Den Haag auch ein Webfehler des Kyoto-Protokolls Vorschub geleistet. Zu stark war in Kyoto die Versuchung, wählerwirksamen Zahlen den Vorrang vor der notwendigen Anreiz-Architektur für die Wirtschaft zu geben. Es wurden – um öffentlichkeitswirksam eine wirkliche Treibhausgas-Reduktion um 5 Prozent zusagen zu können – Schlupflöcher eingebaut oder offen gelassen. Wenn man aber schon die Ziele reduziert, dann wäre es wesentlich sinnvoller, direkt bei der Höhe der Ziele statt bei der Stringenz der Architektur Kompromisse zu machen. Denn die Ziele müssen für die nächste Verpflichtungsperiode ohnehin neu verhandelt werden. Die Diskussion um diese „Schlupflöcher“ des Kyoto-Protokolls bestimmte schwerfälligen Debatten in Den Haag.

6.2. Scheu vor dem völkerrechtlich verpflichtenden Charakter

Der Lösung zweier in Den Haag noch nicht gelöster Fragen kommt zentrale Bedeutung zu, um Versuche einzelner Länder zu verhindern, sich aus der politischen, ökonomischen und technologischen Dynamik herauszuwinden. Erstens: Welche Sanktionen und Hilfen gibt es bei Nichterfüllung der versprochenen Ziele? Zweitens: wer haftet, wenn im Rahmen des Emissionshandels unseriöse Ware verkauft wird? Hier steht zugleich die Integrität des Klimaschutzes und des Emissionshandelsregimes auf dem Spiel. Die Lösung dieser Fragen ist wesentlich dafür, ob das Abkommen hält, was es verspricht. Sie blieben bis zum Schluss offen.

6.3. Der Interessenskonflikt bezüglich der „Senken“

Der Kompromiss der letzten Nacht von Den Haag ist aber letztlich an einer anderen Frage gescheitert: welche Formen und in welchem Ausmass Senken – also die Anrechnung von Kohlenstoffbindung – im Kyoto-Protokoll zugelassen werden soll. Einerseits in den Industrieländern, und andererseits, wenn diese durch Projekte in Entwicklungsländern – im Rahmen des sogenannten Clean Development Mechanismus – ihre Emissionsverpflichtungen erfüllen wollen.

Hinter der kontroversen Debatte um Senken verbergen sich sehr unterschiedliche Interessen:

Aus der Sicht der EU ist der Einbezug von Senken zu betrachten:

- § als ein Versuch, den technischen Innovationsschub zu umgehen oder verlangsamen;
- § und als ein Versuch, die wissenschaftliche Seriösität des Kyoto-Abkommens zu unterminieren.

Aus Sicht der USA:

- § als ein Versuch, in den USA politische Dynamik für Kyoto zu erzeugen, indem man Land- und Forstwirte „einkauft“, da sich ihnen neue Geschäftsmöglichkeiten auftun;
- § und als ein Versuch, die ökonomischen Kosten zu minimieren

Aus der Sicht Japans:

- Als Versuch, das eigene Ziel ohne irgendwelche Aktivitäten zu reduzieren. Dies hatten die Japaner 1997 in Kyoto informell versprochen bekommen, damit sie in eine höhere Reduktionszahl einwilligen.

Aus Sicht der least developed countries – vor allem in Afrika und Lateinamerika – erscheinen sie als Möglichkeit,

- wenn schon wegen der ökonomischen Rahmenbedingungen über den Clean Development Mechanismus kaum Technikprojekte dort umgesetzt werden, wenigstens Forstprojekte gezahlt zu bekommen.

Den rapidly developing countries hingegen erscheint der Einbezug von Senken als Gefahr:

- dass sie wegen dieser kostengünstigen Konkurrenz durch den CDM zu wenig neue Technologien finanziert bekommen.

Die Ländergruppen, vor allem die EU und die USA, konnten sich in Den Haag nicht auf die Regeln für den Einbezug von Bäumen und Büschen einigen. Nach dem Scheitern von Den Haag entschied der US-Supreme Court, einen Bush zum Präsidenten zu machen. Und dieser hat am 13. März angekündigt, eine Senke für das Kyoto-Protokoll sein zu wollen. „I oppose Kyoto“. Sogar seine Initialien hat er demenstreichend ausgesucht: G.W. Bush – Global Warming Bush. Aber wir werden sehen. Aus der Diskussion über Senken haben wir gelernt, dass eine von deren wesentlichen Schwächen ist, dass sie keine Dauerhaftigkeit garantieren können. Es wird massgeblich darauf ankommen, wie sich der Grossteil der Wirtschaft, speziell der US-Wirtschaft, jetzt positionieren wird, die von Klimapolitik kaum betroffen sind oder darin Innovationschancen sehen. Es gibt Anzeichen dafür, dass grosse Teile der US-Wirtschaft inzwischen weit konstruktiver mit dem Thema umgehen als die neue US-Regierung. Wir werden sehen, ob sie den Mut haben, dies zum Ausdruck zu bringen. Wir werden sehen, ob am Ende der derzeitigen kritischen Phase das für die Weltwirtschaft neben der WTO bedeutsamste Regulierungsabkommen oder der Kollaps des Klimaschutzes steht.

7. Wie geht es weiter? Drei mögliche Szenariengruppen:

Erstens, es formt sich vor, in oder kurz nach dem Bonner Klimagipfel eine Gruppe von Staaten, die Kyoto bis 2002 – zehn Jahre nach Rio – ratifizieren und in Kraft setzen will. Der EU kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Wenn sie nicht aktiv wird, wird das kaum geschehen. In Kraft treten kann das Abkommen nur, wenn neben anderen Japan und Russland eine solche Strategie mitmachen, da 55 Staaten, die zumindest 55 Prozent der Industrieländer-Emissionen des Jahres 1990 repräsentieren, mitmachen müssen. Dann könnte das Kyoto-Abkommen in Kraft treten, zunächst ohne USA, aber mit offener Tür für sie.

Die zweite Möglichkeit wäre, dass die USA sich auch im Klimaschutz in die Gruppe der zivilisierten Staaten zurückbewegt und konstruktiv an den Verhandlungen im Juli teilnimmt. Dann käme wahrscheinlich ein problematischer Kompromiss zustande, aber immerhin die Chance einer relativ frühen Ratifizierung durch die USA, den grössten Emittenten.

Die dritte Möglichkeit wäre, dass der Kyoto-Prozess auseinanderfällt. Dies würde den internationalen Klimaschutz wohl um etwa eine Dekade zurückwerfen. Es wäre zudem generell ein schwerer Vertrauensverlust in die Regelungskompetenz der UNO.

Dann wäre tatsächlich Kairos in Den Haag vorbeigehuscht und käme so bald nicht wieder.

Literatur

Deutsche Meteorologische Gesellschaft e.V. (DMG), 26.3.2001: Stellungnahme zu Klimaänderungen (C.-D. Schönwiese unter Mitwirkung von M. Claussen, U. Cubasch, H. Fischer, H. Graßl, S. Rahmstorf u.a. (DMG-Vorstand: W. Wehry, U. Gärtner, J. Sündermann)

Norbert Elias, 1969, (16, 1991) Über den Prozess der Zivilisation, Frankfurt a.M., Suhrkamp

Jürgen Habermas, 1999: Die Einbeziehung des Anderen, Frankfurt, Suhrkamp

Helmar Krupp, 1996: Zukunftsland Japan, Globale Evolution und Eigendynamik, Darmstadt, Wissenschaftl. Buchgesellschaft

Karl Marx, 1948, Manifest der kommunistischen Partei. In: Landshut, Siegfried, 1953, Karl Marx – die Frühschriften. Alfred Kröner Verlag Stuttgart, 525-560;

Phaedrus, Liber Fabularum, Reclam, Stuttgart 1987

UNFCCC-Convention on Climate Change, Bonn, 1992

www.germanwatch.org/rio