

Die institutionellen Strukturen der globalen Klimapolitik

Patchwork als Lösung?

Nach dem Gipfel von Cancún im Dezember 2010 stellt sich globale Klimapolitik mehr denn je als Patchwork dar. Innerhalb des Klima-Regimes der Vereinten Nationen (UN) spiegelt eine wachsende Zahl von Verhandlungsforen die Breite der Klima-Agenda wider. Und jenseits des Regimes diskutieren immer mehr Institutionen klima-relevante Themenfelder.

Von Fariborz Zelli

Wie schon in Kopenhagen wurde zwar auch in Cancún kein bindendes Vertragswerk aus der Taufe gehoben. Aber die Unterhändler konnten gleich bei mehreren Themen Einigung erzielen und ein umfassendes Paket von Entscheidungen verabschieden. Die überraschend lange Liste von Resultaten ist das Ergebnis einer neuen Sachlichkeit bei den Klima-Gesprächen. Als Lehre aus dem Scheitern des Kopenhagener Gipfels im Dezember 2009 hat sich eine realistischere Verhandlungskultur entwickelt, die das bisher übliche Prozedere auf den Kopf stellt. 1997 wurde in Kyoto noch ein sehr abstrakter Vertrag erstritten, um dann in jahrelanger Detailarbeit mühsam nachzubessern. In Cancún lief es umgekehrt. Konkrete Beschlüsse wurden vorgezogen, das große Ganze vertagt. Dabei kam man im Bausatz-System und mit zwei Geschwindigkeiten voran. Wo Einigungen greifbar waren, wurden sie auch getroffen. Auf Kompromisse zu strittigeren Themen wurde nicht länger gewartet (Zelli 2011).

Neue Sachlichkeit beim Klima-Gipfel

Dieses Stückwerk hat zu Recht keine unbändige Euphorie entfacht. Mit Blick auf die Dringlichkeit des Problems der globalen Erwärmung ist eine Klimapolitik der kleinen Schritte immer noch zu wenig. Dennoch: gemessen an den Nachrufen, die in den letzten Monaten angestimmt wurden, erwiesen sich die UN-Klimaverhandlungen in Cancún als erstaunlich robust und beschlussfähig. Nicht wenige Beobachter hatten zuvor, wie auch schon zu früheren Anlässen, die aufgeblähten und überforderten Klimagipfel zum Teil des Problems erklärt. Als gangbare Alternative priesen sie kleinere multilaterale Arenen an, verbunden mit einem stärkeren Fokus auf nationale Klima-Strategien (Aldy/Stravins 2009; Victor 2001). Zu solchen Arenen gehören unter anderem die G-20-Gipfel, die von Washington angestoßenen Klima-Meetings großer Volkswirtschaften und die zunehmende Zahl von Technologie-Partnerschaften, etwa die „Asia-

Pacific Partnership on Clean Development and Climate“ (van Asselt/Karlsson-Vinkhuyzen 2009).

Vor- und Nachteile eines institutionellen Flickenteppichs

Doch wäre ein solcher Mix von multilateralen und nationalen Ansätzen außerhalb der UN-Verhandlungen wirklich effektiver? Zweifellos sind viele externe Foren mit ihrer geringen Zahl an Mitgliedern und ihren überschaubaren Agenden handlicher als ein Klimagipfel mit zahllosen Verhandlungsthemen und derzeit 194 Vertragsstaaten. Im kleinen Kreis der G-20 oder G-8+5-Gespräche konnten in der Tat wichtige klimapolitische Anstöße gegeben werden. So geschehen im vergangenen Jahr mit der gemeinsamen Erklärung, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf maximal zwei Grad Celsius gegenüber vorindustriellen Werten zu begrenzen. Auch bieten solche Arenen unverbrauchte Plattformen für die stärkere Einbeziehung von Bremsern, insbesondere den USA, die das Kyoto-Protokoll nie ratifiziert haben (Biermann et al. 2009).

Die möglichen Nachteile sind freilich nicht minder beträchtlich. Erstens sind bei den genannten Foren Industrie- und Schwellenländer unter sich. Die von der globalen Erwärmung besonders betroffenen ärmsten Entwicklungsländer und kleinen Inselstaaten sind nicht eingeladen. Die Interessen dieser Länder, insbesondere ihre Unterstützung bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels, werden in diesen Foren kaum berücksichtigt (Biermann et al. 2009). Zweitens klammern solche Clubs oft zentrale Grundsätze der Klimaverhandlungen aus, etwa die besondere Verantwortung der Industrieländer, und bieten so Anreize zum „forum shopping“: Jedes Land kann sich auf die Gespräche konzentrieren, die am ehesten seinen Interessen dienen und dafür nur geringe Pflichten auferlegen (van Asselt 2007). Und drittens sind unverbunden nebeneinander stehende nationale Treibhausgasziele noch kein Ersatz für einen gemeinsamen Richtwert und koordiniertes Handeln. Rechnet man sämtliche bis zum Cancún-Gipfel gemachten Zusicherungen für das Jahr 2020 zusammen, verfehlen die Industriestaaten die vom Weltklimarat angemahnte Marke um gewaltige neun Gigatonnen Kohlendioxid (UNEP 2010).

Vor allem aber übersehen die Kritiker der Klimagipfel, dass sich dort ganz ähnliche Regeln und Machtkonstellationen eingespielt haben wie in den von ihnen angepriesenen externen Foren. Auch bei den globalen Verhandlungen treffen sich seit jeher hinter verschlossenen Türen kleinere Gruppen aus Industrie- und Schwellenländern, um Vereinbarungen in letzter

Minute zu erzielen. Angesichts dieses internen Baukasten-Prinzips erscheint der Mehrwert eines externen Flickentepichs an Arenen eher begrenzt (Keohane/Victor 2010; Zelli 2011).

Fingerzeige für eine künftige institutionelle Architektur

Wie also sollte eine faire und effektive, aber zugleich realistische Architektur zum Schutz des Klimas aussehen? Und wie lassen sich die jüngsten Gipfel-Ergebnisse hierfür deuten? Das Vermächtnis von Kopenhagen war ein Ende der Utopie. Die globalen Verhandlungen sind keine Wundertüte, aus der sich ein allumfassender Vertrag zur Rettung des Klimas zaubern lässt. Die Lehre aus Cancún sollte ein Ende des Defätismus sein: Die UN-Klimagipfel sind keine Zeitverschwendung. Sie sind alternativlos, als die fairsten und wichtigsten Entscheidungsgremien zur Bekämpfung der globalen Erwärmung.

Doch der Ausbruch aus der Spirale von Gipfel-Hysterie einerseits und Gipfel-Skepsis andererseits ist noch keine Lösung. Für die nächsten Verhandlungsrunden braucht es eine differenziertere Vision, die über das gegenwärtige Flickwerk und die Koexistenz verschiedener Foren deutlich hinausgeht. Das Ziel muss eine Balance und Arbeitsteilung sein (Sugiyama/Sinton 2005). Auf der einen Seite sollten die globalen Verhandlungen auch in Zukunft den Rahmen für die internationale Klimapolitik abstecken und damit als Bezugspunkt und Legitimationsquelle für andere Arenen und nationale Politiken dienen. Hierzu gehören alle Aspekte, für die es einer gerechten und universellen Basis von Verständnissen, Standards und Konditionen bedarf, zum Beispiel globale Ziele für Treibhausgasemissionen, gemeinsame Richtlinien für Finanzierungsinstrumente sowie einen übergreifenden Mechanismus zur Überprüfung von Regelbefolgungen.

Auf der anderen Seite können viele technische Punkte und Detailfragen rascher und kompetenter von kleineren Foren aufgegriffen werden. Neben den bereits bestehenden Partnerschaften zur Verbreitung von Technologien wären auch regionale Abkommen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels wünschenswert. Die diversen Arenen müssen freilich enger als bisher mit dem UN-Prozess abgestimmt werden. Kooperationsverträge mit dem Klima-Sekretariat wären eine Möglichkeit, die Aufgabenverteilung zu optimieren und zugleich das Bekenntnis zu gemeinsamen Prinzipien einzuholen. Schließlich könnte die Koordination verschiedener Klimapolitiken national, also an Ort und Stelle, geleistet werden, anstatt sie den globalen Verhandlungen aufzubürden (Horstmann 2008).

Der Gipfel von Cancún hat wichtige Bausteine für eine solche verbesserte Arbeitsteilung zwischen den Institutionen geliefert – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Die nächsten Verhandlungsrunden werden zeigen, inwiefern dieser Balanceakt zwischen UN-Universalismus und institutionellem Pluralismus in eine handlungsfähige neue Architektur zum effektiven Schutz des globalen Klimas münden kann.

„Die Koordination verschiedener Klimapolitiken könnte national geleistet werden, anstatt sie den globalen Verhandlungen aufzubürden.“

Literatur

- Aldy, J. E. / Stavins, R. N. (Hrsg.): Post-Kyoto International Climate Policy. Cambridge 2009.
- Biermann, F. / Pattberg, P. / van Asselt, H. / Zelli, F.: The Fragmentation of Global Governance Architectures: a Framework for Analysis. In: Global Environmental Politics 9, 4/2009, S. 14-40.
- Horstmann, B.: Framing Adaptation to Climate Change – a Challenge for Building Institutions. German Development Institute, Discussion Paper 23. Bonn 2008.
- Keohane R. O. / Victor D. G.: The Regime Complex for Climate Change. Harvard Project on International Climate Agreements, Discussion Paper 10-33. Cambridge (Massachusetts) 2010.
- Sugiyama, T. / Sinton, J.: Orchestra of Treaties: A Future Climate Regime Scenario with Multiple Treaties among Like-minded Countries. In: International Environmental Agreements 5, 1/2005, S. 65-88.
- UNEP [United Nations Environment Programme]: The Emissions Gap Report. Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2° C or 1.5° C? Nairobi 2010.
- van Asselt, H. / Karlsson-Vinkhuyzen, S. (Hrsg.): Exploring and Explaining the Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate. Special Issue of International Environmental Agreements 9, 3/2009. Dordrecht 2009.
- Victor, D. G.: The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming. Princeton 2001.
- Zelli, F.: The Fragmentation of the Global Climate Governance Architecture. Wiley Interdisciplinary Reviews: In: Climate Change 2, 2/2011, S. 255-270.

■ AUTOR + KONTAKT

Dr. Fariborz Zelli ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) und arbeitet dort zu den Themen internationale Klimapolitik, Konflikte zwischen Klima und Handel, Vermeidung von Entwaldung und Anpassung an den Klimawandel.



Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE),
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn.
Tel.: +49 228 94927 152,
E-Mail: fariborz.zelli@die-gdi.de,
Internet: www.die-gdi.de

Lizenzhinweis

Die Beiträge in *Ökologisches* Wirtschaften werden unter der Creative-Commons-Lizenz "CC 4.0 Attribution Non-Commercial No Derivatives" veröffentlicht. Im Rahmen dieser Lizenz muss der Autor/Urheber stets genannt werden, das Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert und außerdem nicht kommerziell genutzt werden.

Die digitale Version des Artikels bleibt für zwei Jahre Abonnent/innen vorbehalten und ist danach im Open Access verfügbar.