

Warum sich die Klimakrise zum Guten wendet

# Das internationale Klimaregime: robust, aber wenig effektiv

Die Diskurse über den Klimawandel haben sich im Zeitverlauf verändert. Wurde er zunächst als globales Umweltproblem thematisiert, wird er heute als marktwirtschaftliche Chance gesehen. Die internationalen Klimaverhandlungen sind deshalb längst nicht mehr der zentrale Ort, an dem über den Klimaschutz entschieden wird.

Von Achim Brunnengräber

**A**nfang der 1990er Jahre wurde der Klimawandel als globales Umwelt- und Menschheitsproblem wahrgenommen und öffentlich diskutiert. Nach der Kyoto-Konferenz 1997 und vor allem mit dem Inkrafttreten des Protokolls und dem Beginn des Emissionshandels in der Europäischen Union im Jahr 2005 standen die marktwirtschaftlichen Instrumente im Vordergrund. Mit der Klimakonferenz 1998 in Buenos Aires wurde auch den Belangen des globalen Südens größere Aufmerksamkeit geschenkt. Heute aber wird der globale Klimawandel vor allem als wirtschaftliche Chance angesehen. Machtvolle Akteure erhoffen sich einen grünen Kapitalismus, der neue Geschäftsmöglichkeiten und Gewinne eröffnet. Auch deshalb sind die internationalen Klimaverhandlungen längst nicht mehr der zentrale Ort, an dem über den Klimaschutz entschieden wird. Nichtsdestotrotz erweist sich das Klimaregime zwar als wenig effektiv, aber robust.

Mit der 2008 ausgebrochenen Weltfinanz- und Weltwirtschaftskrise kam es zu einer doppelten Zäsur in der internationalen Klimapolitik. In den Verhandlungen zeigte sich eine deutliche Tendenz zur „Re-Nationalisierung“. Nationalstaatliche Interessen machten das Handeln im Konzert der Staaten fast unmöglich. Deshalb werden die beiden Klimakonferenzen in Kopenhagen 2009 und Cancún 2010 wohl in schlechter Erinnerung bleiben. Zugleich wurde im Zuge der Krise der Klimaschutz zum umfassenden Rettungsanker aufgewertet. Das globale Problem wird heute als ökonomische Chance betrachtet. Durch einen „Green New Deal“, eine „Global Green Recovery“ oder eine „Great Transformation“ kann dem krisengeschüttelten Kapitalismus wieder auf die Beine geholfen werden. Wie lässt sich diese doppelte Zäsur erklären und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Zukunft der internationalen Klimapolitik?

Die internationale Politik ist im Wesentlichen, so die geläufige Überzeugung der (neo-)realistischen Schule, von Anarchie

geprägt. Einzelstaatliche und unterschiedlich mächtige Akteure streben unter den Bedingungen der formalen Herrschaftsfreiheit nach Selbstbehauptung. Anders die (neo-)institutionalistischen Ansätze, zu denen Regimeansätze gezählt werden. Sie gehen von Interdependenzen, geteilten Normen und Prinzipien aus, die grundsätzliche und auch tief reichende Kooperationen begründen. Diese unterschiedlichen Ansätze lassen sich gleichermaßen und mit einiger Plausibilität auf die internationale Klimapolitik beziehen.

## Die Genese des Klimaregimes

Regime entstehen, wenn zunehmend nationalstaatlich geteilte Interessen vorliegen oder ein breit geteiltes Verständnis über das Problem besteht. Dafür sind wissenschaftliche Erkenntnisse notwendig, die in der Klimapolitik vom Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) zusammengetragen werden. Es legte die Grundlage für die Ausarbeitung der Klimarahmenkonvention von 1992 und des Kyoto-Protokolls von 1997. Das oberste beschlussfassende Organ der internationalen Klimapolitik ist die seit 1995 jährlich stattfindende Vertragsstaatenkonferenz, auf der das Regelwerk für den internationalen Klimaschutz ausgearbeitet wurde. Das Sekretariat der Vereinten Nationen (UN) steuert diesen Prozess. Damit sind alle Ingredienzien – Sekretariat, Wissenschaft, Staatenkonferenz, Prinzipien, Normen und Regeln – gegeben, die ein ordentliches Regime auszeichnen. Noch nicht geklärt ist damit aber, warum es zu den Diskursverschiebungen in der Klimapolitik kommen konnte. Zunächst liegt die Vermutung nahe, dass es sich gar nicht um ein klar definierbares Umweltproblem handelt, sondern dass die Klimapolitik ein Konflikterrain darstellt, das erhebliche Deutungsspielräume eröffnet.

Dann lässt sich auch erklären, dass nur die erste Phase der internationalen Klimapolitik zwischen der Konferenz 1992 in Rio de Janeiro bis zum Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls 2005 als Phase der Regimegenese und -konsolidierung bezeichnet werden kann. Schon formal läuft das völkerrechtlich verbindliche Kyoto-Protokoll Ende 2012 aus. Aber auch politisch ist die Klimapolitik in eine schwierige Phase eingetreten. Zudem gelingt die Reduktion der schädlichen Treibhausgase nur unzulänglich. Dennoch kann, wie unten noch zu zeigen sein wird, von einer gewissen Robustheit des Klimaregimes gesprochen werden. Dass zugleich eine Re-Nationalisierung der Klimaverhandlungen beobachtet werden kann, lässt sich mit drei externen Effekten begründen, und steht nicht unbedingt mit der Robustheit des Klimaregimes im Widerspruch. →

## Machtverschiebungen im System

Das Erstarren der BRIC-Staaten Brasilien, Russland, Indien und China in der Weltwirtschaft bleibt auch für das klimapolitische Konfliktterrain nicht ohne Konsequenzen. Vor allem Indien und China mit 40 Prozent der Weltbevölkerung sind längst aus dem Schatten Europas, Japans und der USA hervorgetreten, positionieren sich als machtvollere Verhandlungspartner und leiten eine tektonische Verschiebung der Weltordnung ein. Die Erweiterung der G8 zur G20 im Zuge der Finanzmarktkrise ist nur eines, wenn auch ein deutliches politisches Zeichen für diese Entwicklung. Ein weiteres sind die Auswirkungen auf den Klimawandel. Das Wachstum in den BRIC-Staaten führt zu einer gesteigerten Nachfrage nach fossilen Energieträgern und durch deren Verbrennung zu einem globalen Anstieg an Treibhausgasen.

Wenn die Industrieländer nun fordern, dass auch die Schwellenländer einen Beitrag zum Klimaschutz leisten müssen, erscheint das mehr als gerechtfertigt. Es lässt sich aus einer realistischen Perspektive aber auch so deuten, dass die Selbstbehauptung im Vordergrund steht. Denn es drohen nationale Wettbewerbsnachteile und eine Infragestellung der ökonomischen Machtbasis, wenn die Industrieländer kostspielige Klimaschutzmaßnahmen ergreifen und die BRIC-Staaten davon ausgenommen sind. Für die BRIC-Staaten wäre es wiederum von Nachteil, wenn sie nicht ebenso wie die Industrieländer gerade in der Phase ihres wirtschaftlichen Aufstiegs auf billige, fossile Energieträger zugreifen könnten.

## Nationale Sparmaßnahmen

Die BRIC-Staaten waren in geringerem Ausmaß von der Weltfinanz- und Weltwirtschaftskrise betroffen. Sie traten auch deshalb 2009 und 2010 selbstbewusster und fordernder auf als jemals zuvor in den internationalen Klimaverhandlungen. Mit einigem Recht klagen sie die Industrieländer an, die sich in der Mehrzahl schwer damit tun, die selbst gesteckten Reduktionsziele des Kyoto-Protokolls zu erfüllen. Zum anderen zeigte sich, dass in Krisenzeiten die Bereitschaft zum Finanztransfer in die Entwicklungsländer und die Bereitschaft, sich auf klimapolitische Regulierungen einzulassen, die womöglich neuerliche Wachstumsdynamiken verhindern könnten, weniger als gering sind. Die Milliardenausgaben der Industrieländer für Konjunkturpakete, Rettungsschirme und Stabilisierungsmaßnahmen ihrer jeweils nationalen Banken- und Wirtschaftssektoren verhinderten, dass ein Handlungsspielraum für die erforderlichen finanziellen Zugeständnisse besteht. Auch die Europäische Union, die sich gerne als Vorreiter beim Klimaschutz darstellt, ist davon nicht ausgenommen.

## Anti-Klima-Stimmung in den USA

Nach 2001 und der damals formulierten ablehnenden Haltung der Bush-Regierung kam durch den Regierungswechsel

2008/9 zunächst Hoffnung auf. Der Regierungswechsel 2008/9 und der neue Elan, den US-Präsident Obama und die Demokraten gerade auch in der Klimapolitik zeigten, versprachen neuen Schwung in den internationalen Klimaverhandlungen. Doch früh schon war abzusehen, dass das Anfang 2009 im Repräsentantenhaus vorgelegte Klimagesetz, der „American Clean Energy and Security Act“, im US-amerikanischen Kongress keine Überlebenschance haben würde. Nach den Zwischenwahlen im November 2010 und den neuen Mehrheitsverhältnissen im Repräsentantenhaus sowie der neuen Sitzverteilung im Senat ist es ausgeschlossen, dass das Energie- und Klimaschutzgesetz in der vorliegenden Form den politischen Prozess überstehen und verabschiedet wird. Das kurze, vermeintlich klimafreundliche Zeitfenster, das mit dem Amtsantritt der Obama-Administration geöffnet wurde, hat sich nur allzu schnell wieder geschlossen.

## Hohe Regimeflexibilität

Diese drei externen Effekte sind keine vorübergehenden Erscheinungen. Sie stehen erst für den Anfang weitreichender weltpolitischer Strukturveränderungen und Kräfteverschiebungen. Es zahlt sich zudem nun aus, dass die internationale Klimapolitik von neoliberalen Politikvorstellungen geprägt ist. Die unendliche Zahl möglicher Verhaltensweisen wurde durch die Bezugnahme auf die Prinzipien Freihandel und Wachstum stark verringert. Die drei flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, Emissionshandel, Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI), wurden deshalb so flexibel gestaltet, damit eine Transformation hin zur Dekarbonisierung der Ökonomie nicht zwingend wird, sondern abhängig ist von der Wirtschaftsentwicklung. Ihre Flexibilität erweist sich als Vorteil gegenüber ordnungspolitischen Maßnahmen wie Steuern, die den Staatshaushalt oder die Unternehmenskassen auch in Krisenzeiten belastet hätten.

Die Situation bildet sich quasi in der Emissionsentwicklung ab. Nicht nur auf globaler Ebene, sondern auch in vielen nach dem Kyoto-Protokoll verpflichteten Industrieländern sind die Emissionen bereits zwischen 2000 und 2008 leicht angestiegen. In der Summe der im Anhang B des Kyoto-Protokolls genannten westlichen Industrieländer (Annex-II-Länder, ohne USA) betrug der Anstieg etwa 2,2 Prozent. Innerhalb der Europäischen Union konnten die Emissionen gegenüber dem Basisjahr 1990 gesenkt werden, was zu nahezu 80 Prozent an den gesunkenen Emissionen in Deutschland liegt. In allen anderen EU-15-Mitgliedsstaaten steigen die Emissionen dagegen an. Länder wie Dänemark, Irland, Italien, Luxemburg, Österreich, Portugal oder Spanien werden ihre Reduktionsziele ohne den Zukauf von Emissionszertifikaten kaum erfüllen können.

Im Jahr 2009 konnte allerdings ein Rückgang der globalen Emissionen von Kohlenstoffdioxid (CO<sub>2</sub>) verzeichnet werden. Die damit verbundene „Atempause“ (Hans-Joachim Ziesing) in der Emissionsentwicklung ist aber nicht auf die Kyoto-Instrumente zurückzuführen, sondern in erster Linie auf die Weltfi-

nanz- und Weltwirtschaftskrise. Der Verbrauch fossiler Energien wird jedoch in dem Maße wieder zunehmen, wie der nationale Wettbewerbsstaat zur Krisenbewältigung das Wachstum ankurbeln muss. Der dafür erforderliche Zuwachs an Primärenergie wird, so die Prognose der Internationalen Energieagentur IEA 2010, zu mehr als der Hälfte auf fossilen Energien beruhen.

## Geringe Regimeeffektivität

Nichtsdestotrotz hat das internationale Klimaregime eine gewisse Robustheit erreicht. Dazu trug bei, dass erstens ein Wertekonflikt vermieden wurde. Die Verbrennung fossiler Energien und wirtschaftliches Wachstum standen nicht zur Disposition. Zweitens wurde der Mittelkonflikt rasch in Richtung marktwirtschaftlicher Flexibilität entschieden. Deren Schwächen werden als Kinderkrankheiten dargestellt, die durch Lernprozesse überwunden werden können. Eine differenzierte Betrachtung der Regimeeffektivität ergibt das folgende Gesamtbild:

- Das Klimaregime wird durch internationales Völkerrecht stabilisiert. Mit der Klimarahmenkonvention und dem Kyoto-Protokoll liegen völkerrechtlich verbindliche Vereinbarungen vor, die von den übergeordneten Normen Freihandel und Wachstum geprägt sind.
- Nichtregierungsorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Akteure partizipieren am Klimaregime und tragen dazu bei, dass ein breiter gesellschaftlicher Konsens und somit Legitimation über die Art und Weise der Institutionalisierung hergestellt wird.
- Auch Verhaltensänderungen der Regimemitglieder sind aufgrund des Regimes insofern zu konstatieren, als dass neue marktwirtschaftliche Mechanismen, Finanzinstrumente und Anpassungsmaßnahmen implementiert werden.
- Das Ziel des Regimes, die Emissionen in den Industrieländern bis 2012 um 5,2 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren, könnte durchaus erreicht werden. Vor allem die großen Schlupflöcher erleichtern die Zielerreichung.
- Davon ist auch die Regeleinhaltung betroffen. Die Schlupflöcher bieten kostengünstigere Möglichkeiten, die Reduktionsziele bilanztechnisch zu erreichen. Die Sanktionen greifen deshalb kaum.
- Die Zielerreichung ist jedoch zu unterscheiden von der Lösung des Problems. Die stetige Zunahme des Verbrauchs fossiler Energien in den Industrie- wie den Schwellen- und Entwicklungsländern weist nicht auf den notwendigen Pfad der Dekarbonisierung hin.
- Das Regime weist institutionell eine gewisse Robustheit auf, die mit der geringen Effektivität eines Regimes nicht zwangsläufig im Widerspruch stehen muss.

Das internationale Klimaregime muss als Kristallisation der vorherrschenden Machtkonstellationen und Kräfteverschiebungen in der internationalen Politik angesehen werden. Dort, wo nationale Interessen im Vordergrund stehen, stoßen internationale Regelwerke an ihre Grenzen oder werden solchermaßen

*„Das zentrale Problem der internationalen Klimapolitik ist, dass sie Klimaschutz bisher nicht als positiven Wirtschaftsfaktor darstellen konnte.“*

ausgestaltet, dass die Normeinhaltung diesen Interessen nicht grundsätzlich entgegen wirkt. Hierin liegt das zentrale Problem der internationalen Klimapolitik. Sie vermochte es bisher nicht, Klimaschutz als positiven Wirtschaftsfaktor darzustellen. Die Instrumente zielen lediglich darauf ab, die Emissionen durch eine möglichst kreative Buchführung der Kohlenstoffmengen auf dem Papier zu begrenzen. Weil sie auf so komplexe Weise ausgestaltet und miteinander verknüpft sind, stellt sich ihre Kontrolle als so schwierig da. Das gilt vor allem für den Clean-Development-Mechanism (CDM) und den europäischen Emissionshandel. Beim CDM stellen sich die Kriterien der Nachhaltigkeit und Zusätzlichkeit nur schwer ein, der europäische Emissionshandel wurde bereits von kriminellen Machenschaften diskreditiert.

Ganz anders die nationalstaatlichen Konzepte, die einen „Green New Deal“ versprechen. Durch Klimaschutz sollen im jeweiligen Nationalstaat neue Arbeitsplätze geschaffen und alte erhalten werden, wirtschaftliches Wachstum soll generiert oder ein neues dynamisches Anlagefeld für brachliegendes Kapital eröffnet werden, wenn nur die Weichen in Richtung einer nachhaltigen Ökonomie gestellt werden. Die Idee, Klimapolitik mit dem Markt zu versöhnen, erscheint so charmant und faszinierend, dass sie breite Resonanz erfährt. Doch Wachstum, Arbeitsplätze und re-vitalisierte Finanzmärkte sind ganz erheblich vom Verbrauch der fossilen Ressourcen Gas, Kohle und Öl abhängig. Die Konkurrenz um diese endlichen Ressourcen aber ist groß. Eine „Great Transformation“ ist also voraussetzungsvoll. Sie findet nicht unabhängig von den überwältigenden Machtstrukturen des internationalen Systems statt. Im Schatten der Anarchie kann ein „Green New Deal“ durchaus gedacht werden, auf dem Weg dorthin können aber auch die Verharrungskräfte des Fossilismus nicht vernachlässigt werden.

### ■ AUTOR + KONTAKT

**Dr. Achim Brunnengraber** ist Privatdozent am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin und Vertretungsprofessor am Lehrstuhl für Internationale Politik der TU Dresden.



Technische Universität Dresden,  
Lehrstuhl für Internationale Politik, 01062 Dresden.  
Tel.: + 49 351 463 35809,  
E-Mail: priklima@zedat.fu-berlin.de,  
Internet: www.globalpolicy.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.