

ZUR ENTWICKLUNG DER INTERNATIONALEN KLIMAPOLITIK

Nino Galetti

Die Diskussion über die Erwärmung der Erdatmosphäre ist nicht neu. Seit über 35 Jahren wird vor einem möglichen Klimawandel gewarnt. Der politische Prozess zum Klimaschutz nahm seinen Beginn mit der Umweltkonferenz der UNO in Stockholm 1972. Seit den 1960er Jahren führten zunehmende Industrialisierung, steigende Bevölkerung und wachsender Pro-Kopf-Verbrauch zu erheblichen Belastungen der Umwelt. Schweden hatte aufgrund des „sauren Regens“, der in Skandinavien als Resultat weiträumiger Luftverschmutzung für gravierende Schäden an Wäldern, Böden und Seen sorgte, die Einberufung einer UN-Konferenz gefordert.

Da die Verschmutzung von Erdreich, Luft und Gewässern zunehmend grenzüberschreitende Dimensionen annahm, schien politisches Handeln nicht mehr nur auf staatlicher oder regionaler Ebene sondern zunehmend auch auf globaler Ebene erforderlich. Zwar hatte es Regelungen zum Umgang mit der Umwelt schon zuvor gegeben, doch waren diese bis in die 1960er Jahre hinein auf die Nutzung der Umwelt ausgerichtet. Durch wachsende ökologische Missstände trat zunehmend der Schutz der Umwelt in den Vordergrund.

Im Dezember 1968 beschloß die UN-Generalversammlung, eine internationale Umweltkonferenz im Jahr 1972 in Stockholm einzuberufen. Ergebnis dieser Konferenz, an der die Ostblockstaaten nicht teilnahmen, war der Abschluß eines Grundsatz-Katalogs zum Umgang mit der Umwelt. Bereits damals stand der Grundwiderspruch zwischen Umweltschutz und wirtschaftlicher Entwicklung zur Debatte. Die Länder der Dritten Welt äußerten die Befürchtung, die von den Industriestaaten geforderten Umweltschutzmaßnahmen könnten sie an der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung hindern.

Um diesen Widerspruch zu überbrücken, formulierten die Konferenzteilnehmer den Grundsatz, daß Umweltschutz nicht zu einer Behinderung der wirtschaftlichen Entwicklung führen dürfe. Ein weiteres Ergebnis der Umweltkonferenz von Stockholm war die Gründung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen – UNEP, das fortan den institutionellen Rahmen für die Koordination der Umweltaktivitäten der UNO bildete. Das Sekretariat der UNEP nahm 1973 seine Arbeit in Nairobi auf.

Die UNEP initiierte in den folgenden Jahren zahlreiche Verträge zu spezifischen Umweltbereichen, etwa die Konvention über den Handel mit bedrohten Tierarten (1973) oder ein Abkommen zum Schutz des Mittelmeers (1975). Gleichzeitig entstanden eine Reihe völkerrechtlich nicht bindender Erklärungen wie etwa die 1982 von der UN-Generalversammlung verabschiedete Weltnaturcharta. Im Verlauf der 1980er Jahre zeigte sich aber, daß die Umsetzung dieser Erklärungen und Abkommen häufig defizitär blieb, da es keine Sanktionsmechanismen bei Verfehlungen gab.

1982, zehn Jahre nach Stockholm, kamen zahlreiche Mitgliedsstaaten der UNEP zu einem ernüchternden Ergebnis. Unter diesem Eindruck berief die UN-Generalversammlung 1983 eine Kommission unter Leitung der norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland ein, deren Ziel es war, der internationalen Umweltpolitik neue Impulse zu verleihen. Der als „Brundtland-Bericht“ bekannt gewordene Abschlußbericht trug den Titel „Unsere gemeinsame Zukunft“ und wurde auf der UN-Generalversammlung 1987 vorgelegt. Der Bericht griff erneut den Gegensatz zwischen Umwelt und Entwicklung auf und prägte den Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“. Wirtschaftliches Wachstum wurde positiv betrachtet, solange dieses umweltgerecht und nachhaltig war.

Zur Umsetzung des Berichts beschloß die UN-Generalversammlung 1989, im Juni 1992 eine Weltkonferenz über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) in Rio de Janeiro einzuberufen. Die Konferenz sollte Strategien und Maßnahmen entwickeln, mit denen die Auswirkungen der Umweltzerstörung gebremst und eine nachhaltige Entwicklung gefördert werden. Die zunehmend von der Wissenschaft wahrgenommene und nachgewiesene Erderwärmung und Zerstörung der Ozonschicht verlieh den Umweltfragen eine noch größere und weltumspannende Dimension, die eine globale Handlungsweise notwendig machte. Gleichzeitig hatten zahlreiche Unfälle und Havarien zu Lasten der Umwelt und nicht zuletzt der verheerende Super-GAU im Atomkraftwerk Tschernobyl den Glauben an die technische Beherrschbarkeit der Natur erschüttert und zu einer Sensibilisierung für Umweltbelange geführt.

Bei den rund zweieinhalb Jahre andauernden Vorbereitungen zur Konferenz von Rio wurden in Vertreter der Zivilgesellschaft – NROs aus dem Umwelt- und Entwicklungsbereich – einbezogen. Mit rund 5000 Teilnehmern war Rio die bis dahin größte völkerrechtliche Kon-

ferenz aller Zeiten. Entsprechend groß waren die Interessengegensätze. Wieder brach der Grundkonflikt auf: während die Industriestaaten an der Lösung globaler Umweltprobleme interessiert waren, befürchteten die Entwicklungsländer durch verbindliche Regelungen zum Umweltschutz in ihren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt zu werden. Ein Kompromiß wurde im Leitbild der nachhaltigen Entwicklung gefunden, das im Rahmen der „Rio-Deklaration“ in 27 – rechtlich nicht verbindlichen – Prinzipien konkretisiert wurde. An erster Stelle steht darin das „Recht auf Entwicklung“.

Ein wichtiges Ergebnis der später als „Erdgipfel von Rio“ bezeichneten Konferenz war die Klima-Rahmenkonvention, die die völkerrechtliche Vertragsgrundlage für den internationalen Klimaschutz bildet und von 189 Staaten unterzeichnet worden ist. Sie verfolgt das Ziel, die globale Erwärmung zu verlangsamen und auf einem Niveau zu halten, auf dem der Klimawandel noch keine extremen Störungen verursachen. Alle Unterzeichner des Klimarahmenschutzabkommens haben sich verpflichtet, die geeigneten Maßnahmen zum Schutz des Klimas einzuleiten. Da die Industriestaaten zu den Hauptverursachern der Treibhausgase zählen, obliegt ihnen auch die Hauptverantwortung für die Maßnahmen gegen den Klimawandel. Zwar lässt die Klimarahmenkonvention offen, ab wieviel Grad Erwärmung ernsthafte Störungen verursacht werden, doch geht die Wissenschaft davon aus, daß schon bei einer Erwärmung des Weltklimas von etwa 2 Grad ernsthafte Konsequenzen nicht mehr auszuschließen sind.

Zu Beginn der 1990er Jahre waren die wissenschaftlichen Erkenntnisse über den Klimawandel und die Methoden, ihm zu begegnen, noch wenig gesichert. Aus diesem Grunde und wegen politischer Differenzen wurde die UN-Klimakonvention als Rahmenabkommen ausgestaltet. Diese Form erlaubte es den Verhandlungspartnern, mit zunehmendem Wissen über den Klimawandel und mit wachsendem politischem Problembewußtsein das Instrumentarium für einen globalen Klimaschutz anzupassen.

Um die weltweiten Erkenntnisse der Wissenschaft über den Klimawandel zu bündeln und ein einheitliches Bild über die drohenden Gefahren zu erhalten, hatten die Vereinten Nationen bereits 1988 gemeinsam mit der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) einen aus rund 450 Wissenschaftlern aus 35 Staaten zusammengesetzten Internationalen Sachverständigenrat für Klimawandel, das „Intergovernmental Panel on Climate Change“ (IPCC) ins Leben gerufen. Ziel des IPCC ist es, das Phänomen des Klimawandels zu erforschen, die

Risiken des Klimawandels zu beurteilen und Strategien zur Bekämpfung des Klimawandels zu entwickeln. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse des IPCC sind seither eine entscheidende Grundlage für die internationale Klimaschutzpolitik.

Die Klimarahmenkonvention war der Startpunkt für einen kontinuierlichen internationalen Verhandlungsprozess zum Schutz des globalen Klimas. Es war von Anfang an vorgesehen, daß nach dem Erdgipfel von Rio jährlich eine Konferenz aller Vertragsstaaten stattfindet, auf der das weitere Vorgehen beim internationalen Klimaschutz behandelt wird. Die erste Folgekonferenz fand im Februar 1995 in Berlin statt. Ihr Ziel war es, die Verpflichtungen aus der Klimarahmenkonvention umzusetzen. Ergebnis dieser Konferenz, auf dem die kurz zuvor ins Amt gekommene Bundesumweltministerin Angela Merkel den Vorsitz innehatte, war die Einigung, im Rahmen eines Zusatzprotokolls bis 1997 verbindliche Reduktionsziele und -fristen für die Industrienationen festzulegen. Dank des Verhandlungsgeschicks der späteren Bundeskanzlerin verlieh diese als „Berliner Mandat“ bekannte Regelung dem internationalen Klimaschutzengagement einen neuen Impuls. Die Bundesrepublik Deutschland versprach bereits damals, den größten Beitrag zur Reduktion der Treibhausgase in den Industriestaaten leisten zu wollen.

In dem 1997 auf der Weltklimakonferenz von Kyoto beschlossenen Protokoll wurden schließlich erstmals rechtlich verbindliche Emissionshöchstmengen für die Industrieländer festgelegt. Die Industriestaaten verpflichteten sich, bis 2012 ihre Emissionen von Treibhausgasen um 5,2 Prozent gegenüber 1990 zu verringern. Dabei galten für die einzelnen Industriestaaten ganz unterschiedliche Reduktionsziele: Während sich Deutschland verpflichtete, insgesamt 21 Prozent weniger Treibhausgase zu produzieren als 1990, versprachen die USA eine Verminderung um 7 Prozent, Japan und Kanada jeweils um 6 Prozent. Diese Reduktionsziele gelten bis zum Auslaufen des Kyoto-Protokolls im Jahr 2012.

Zur Erreichung dieser Ziele sieht das Kyoto-Protokoll flexible Instrumente vor: Neben Emissionshandel und Clean Development Mechanism (CDM) sind dies Joint Implementation und die Anrechnung von Kohlenstoff-Senken. Diese flexiblen Instrumente ermöglichen es allen Staaten, die zu einer Verminderung der Treibhausgasemissionen verpflichtet sind, zusätzliche Emissionsrechte durch die Realisierung von Klimaschutzprojekten in anderen Ländern zu erlangen. Der Emissionshandel nutzt ökonomische Instrumente zur Erreichung ökologischer Ziele und bindet auf diese Weise die Wirtschaftsunternehmen, die Emissionen verursachen, in die Maßnahmen zum Klimaschutz ein.

Damit das Kyoto-Protokoll in Kraft treten konnte, mußten mindestens 55 Staaten, auf die mindestens 55 Prozent der weltweiten Emissionen entfallen, das Abkommen ratifizieren. Nach der Ratifikation Rußlands im Jahr 2005 war die 55er-Schwelle in beiderlei Hinsicht überschritten und damit der Weg für einen global organisierten Klimaschutz frei. Deutschland ratifizierte das Protokoll 2002. Insgesamt haben über 150 Staaten das Kyoto-Protokoll unterzeichnet.

Nach Kyoto folgten Konferenzen in Buenos Aires (1998), Bonn (1999), Den Haag (2000), Marrakesch (2001), Neu Delhi (2002), Mailand (2003), Buenos Aires (2004), Montreal (2005) und Nairobi (2006). Diese Konferenzen werden im Fachjargon auch als COP 1–12 (Conference of the Parties) bezeichnet. Sie beschäftigten sich mit der konkreten Ausgestaltung der nicht unumstrittenen flexiblen Mechanismen für den Klimaschutz. Die Auswahl der Städte zeigt, daß der Klimaschutz als globales Problem wahrgenommen wird.

Einen wichtigen Impuls erhielt die internationale Klimaschutzpolitik durch den am 30. Oktober 2006 veröffentlichten Report des früheren Chefökonom der Weltbank und derzeitigen Wirtschaftsberaters der britischen Regierung, Sir Nicolas Stern. Der von der britischen Regierung in Auftrag gegebene Bericht untersucht die wirtschaftlichen Auswirkungen des Klimawandels. Dabei stützt sich Stern auf bestehende klimatologische Modelle, die eine durchschnittliche Erwärmung der Erdatmosphäre um 2–5 Grad bis zum Jahr 2100 prognostizieren.

Stern kommt zu dem Ergebnis, daß der Klimawandel eine Bedrohung für die Grundelemente des menschlichen Lebens – etwa den Zugang zu Trinkwasser, die Lebensmittelproduktion, oder die Gesundheit – darstellt. Die Gefahr von Hungersnöten, massenhafter Migration, Dürren, Überschwemmungen und Seuchen ist hoch. Diese Auswirkungen des Klimawandels sind mit hohen Kosten verbunden. Stern ist überzeugt: Wenn die Menschheit rasch reagiert, können die schlimmsten Auswirkungen vermieden werden.

Auch die im Februar, April und Mai 2007 vorgestellten Berichte des IPCC sorgten in der öffentlichen Wahrnehmung für Aufmerksamkeit. Die Berichte geben Aufschluß über den aktuellen wissenschaftlichen Kenntnisstand, über die sektorale und regionale Verwundbarkeit sowie über politische und wirtschaftliche Handlungsoptionen. Danach lassen die jüngsten wissenschaftlichen Beobachtungen und Messungen keinen Zweifel daran, dass der Klimawandel im Gange ist. Eine Erwärmung der Erde um durchschnittlich 0,2 Grad pro Dekade ist wahrscheinlich. Bis 2050 prognostiziert der IPCC-Bericht eine durchschnittliche Erderwärmung von rund 0,7 Grad. Es gilt als gesichertes Erkenntnis, daß der Klimawandel durch den seit rund 200 Jahren for-

cierten Verbrauch fossiler Brennstoffe sowie durch eine veränderte Landnutzung und die Landwirtschaft verursacht ist. Regionale Klimamuster verändern sich, extreme Wetterphänomene häufen sich. Die Intensität von Stürmen, Überschwemmungen oder Dürren hat zugenommen. Die weltweite Schneebedeckung verringert sich immer mehr. Gerade die Schnelligkeit der Klimaveränderungen erscheint dem IPCC als ungewöhnlich.

Die Bundesregierung hat den Klimaschutz zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit erklärt und in den Mittelpunkt der deutschen EU-Ratspräsidentschaft und des deutschen G8-Vorsitzes im Jahr 2007 gestellt. Auf Betreiben von Bundeskanzlerin Angela Merkel beschloßen die 27 Staats- und Regierungschefs beim EU-Gipfel im März 2007 in Brüssel, bis 2020 den Ausstoß der CO₂-Emissionen um 20 Prozent gegenüber 1990 zu senken. Beim Gipfeltreffen der G8-Staaten im vergangenen Juni in Heiligendamm einigten sich die führenden Staats- und Regierungschefs auf das Ziel, die globalen CO₂-Emissionen bis 2050 um die Hälfte zu verringern. Dies waren wichtige Signale im Vorfeld der Weltklimakonferenz im Dezember 2007 in Bali. Die wichtigste Aufgabe der Klimakonferenz von Bali wird es sein, die Verhandlungen über ein Klimaschutzabkommen für die Zeit nach 2012 einzuleiten. Bis 2009 soll ein neues Abkommen ausgehandelt werden, das nahtlos an die Regelungen des Kyoto-Protokolls anschließt. Auf Bali müssen sich die Staaten über ein Verhandlungsziel klar werden. Vor der UN-Klimaschutzkonferenz im September 2007 erklärte Bundeskanzlerin Merkel: „Der Klimawandel wird zu dramatischen Schäden führen, wenn wir nicht entschlossen handeln“.

Dessen sind sich auch Staaten wie die USA bewusst. Präsident George Bush und seine Administration lehnen jedoch das Kyoto-Protokoll und die damit verbundenen Verpflichtungen zur Reduktion von Treibhausgasen ab. Noch im September 2007 erklärte US-Außenministerin Condoleezza Rice, dass die USA freiwillige, individuelle und völkerrechtlich nicht bindende Vereinbarungen im Kampf gegen den Klimawandel favorisieren. Lange Zeit schien es, daß es das Ziel der US-Politik sei, die aufstrebenden Schwellenländer für dieses Modell zu gewinnen und damit ein Gegenmodell zum Kyoto-Prozess zu etablieren. Inzwischen sichern die USA jedoch ihre Unterstützung für eine internationale Klimaschutzpolitik unter dem Dach der Vereinten Nationen zu. Klar ist, dass sich ohne die Einbindung von China, Indien und Brasilien kaum etwas in der Frage des globalen Klimaschutzes bewegen wird. Ob sich andere aufstrebende Schwellenländer wie Südkorea, Saudi-Arabien oder Mexiko in das von den Europäern angestrebte System des Kyoto-Protokolls einordnen oder sich für das Konzept der USA gewinnen lassen, ist derzeit aber noch eine offene Frage.