

Wegbereiter eines Weltklimavertrags?

Subglobale Allianzen in der internationalen Klimapolitik

Die Vermeidung eines ungebremsten Klimawandels bedarf universeller Kooperation. Das gegebene multilaterale Klimaregime leistet dies gegenwärtig nur unzureichend. Subglobale Allianzen ambitionierter Klimapioniere könnten den unhaltbaren Status quo der internationalen Klimapolitik überwinden.

Von Steffen Bauer und Bernd Sommer

Die Einhegung der aus dem anthropogenen Klimawandel erwachsenden globalen Risiken bedarf zwingend universeller Kooperation. Die Emission von Treibhausgasen kann potenziell von jedem beliebigen Land vorangetrieben werden, wohingegen selbst die handlungsmächtigsten Einzelstaaten dies nicht eigenhändig unterbinden können. Dem steht ein völlig unzureichendes multilaterales Klimaregime gegenüber, das durch die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) repräsentiert wird.

Wir argumentieren, dass subglobale Allianzen helfen können, den Status quo zu überwinden, indem ambitionierte Klimapioniere die Handlungschancen nutzen, die sich aus der Komplexität des Klimaregimes schon kurzfristig ergeben. Sie können außerdem perspektivisch dazu beitragen, die Fragmentierung des Regimekomplexes im Sinne kohärenter internationaler Kooperation zu überwinden.

Die Welt braucht ein universelles Klimaregime

Der Fluchtpunkt solcher Allianzen sollte aber ein umfassendes multilaterales Abkommen bleiben, das Fehlanreize für Kooperationsverweigerer und Trittbrettfahrer ausschließt und das die Gefahren von „Klima-Protektionismus“ und „Carbon Leakage“ mittels rechtsverbindlicher Regeln eindämmt. Trotz der Fortschritte in Cancún bleibt ein derartiges Abkommen kurzfristig unwahrscheinlich. Um eine durchschnittliche globale Erwärmung von mehr als zwei Grad Celcius zu verhindern, müssen aber die globalen Treibhausgasemissionen binnen dieses Jahrzehnts ihren Zenit erreichen und bis 2050 möglichst rasch absinken (WBGU 2009; 2010).

Bei der Suche nach gangbaren Alternativen zu dem schwerfälligen Multilateralismus à la Vereinte Nationen finden polyzentrische Governance-Modelle, wie sie etwa von Elinor Ostrom erörtert werden, theoriegeleitete Analysen institutioneller Frag-

mentierung (vgl. den Beitrag von Zelli in diesem Heft) und politiknahe Diskussionen über die Handlungspotenziale neuer Akteurskonstellationen wie der G-20 und themenspezifischer subglobaler Allianzen vermehrte Aufmerksamkeit in Wissenschaft und Politik (Ostrom 2009; 2010; WBGU 2010).

Robert Keohane und David Victor zeigen, dass ein klimapolitischer Regimekomplex Vorteile gegenüber einem voll integrierten Klimaregime aufweisen kann, wenn man statt eines hypothetischen Klimavertrags die gegenwärtige Verhandlungsstruktur als Maßstab heranzieht (Keohane/Victor 2010). Statt die Zustimmung aller Vertragspartner zu einem umfassenden Abkommen erzielen zu müssen, können unterschiedliche Akteure in einschlägigen Politikfeldern des fragmentierten Klimaregimekomplexes wie Waldschutz, Forschung oder Anpassungszahlungen unmittelbar weitreichende Vereinbarungen eingehen.

Potenziale subglobaler Allianzen

Ob subglobale Allianzen die Vorteile größerer Flexibilität im Sinne des globalen Klimaschutzes nutzen können, hängt von verschiedenen Kriterien ab, die in der Kooperation der beteiligten Akteure erfüllt sein müssen. Diese Kriterien sind (Keohane/Victor 2010):

- Kohärenz ihrer Klimapolitiken,
- Rechenschaftspflicht gegenüber den relevanten Öffentlichkeiten,
- eine hohe Effektivität,
- Verbindlichkeit und
- Nachhaltigkeit der vereinbarten Maßnahmen sowie
- verlässliche Rückbindung an den wissenschaftlichen Sachstand.

Elinor Ostrom argumentiert, dass der Klimawandel so sehr als globales Problem definiert ist, dass den relevanten Akteuren mitunter das Bewusstsein für Handlungsspielräume unterhalb der globalen Ebene verloren gegangen sei (Ostrom 2009). In zahlreichen empirischen Untersuchungen zur Governance öffentlicher Güter konnte sie jedoch belegen, dass Individuen und Gruppen bei der Nutzung von Gemeinschaftsgütern unter bestimmten Bedingungen sehr wohl kooperieren bzw. selbstorganisiert Lösungsansätze entwickeln. Ein wiederkehrender Befund ist dabei, dass die Überwindung sozialer Dilemmata durch kollektives Handeln ein gewisses Grundvertrauen erfordert (Ostrom 2009). Holistische Politikansätze, die unter einer unüberschaubaren Anzahl von Akteuren allein auf globaler Ebene vorangetrieben werden, greifen daher zu kurz.

Ostrom stellt damit nicht die Notwendigkeit globaler Ansätze in Abrede, kritisiert aber deren Dominanz in der internationalen Klimapolitik. Sie plädiert stattdessen für eine komplexere, polyzentrische Mehrebenen-Politik. Auch ein umfassendes globales Klimaregime bedarf synchroner Anstrengungen auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene, um wirksam werden zu können. Die Stärke einer polyzentrischen Klimapolitik liege deshalb darin, auf verschiedenen Ebenen viele verschiedene Strategien und Maßnahmen erproben zu können (Ostrom 2009; 2010). Als Beispiele nennt Ostrom etwa das World Mayors Council on Climate Change oder das europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS).

Subglobale Modellallianzen

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) knüpfte nach dem Scheitern des Kopenhagener Weltklimagipfels an diese Erkenntnisse an und skizzierte subglobale Modellallianzen ambitionierter Schlüsseländerungen speziell in den Bereichen Waldschutz und Energie-Infrastruktur sowie zur Ausweitung des Emissionshandels (WBGU 2010):

- Ein deutlich verbesserter Waldschutz ist für den Klimaschutz unabdingbar. Ausgehend von der bereits im Kontext der UNFCCC erreichten Einigung über einen globalen Rahmen zur Verminderung der Emissionen aus Entwaldung und Walddegradation (REDD) ließe sich die bilaterale Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union (EU) und wichtigen Waldländern wie Indonesien, Brasilien oder der Demokratischen Republik Kongo verstärken, um eine zeitnahe und effektive Umsetzung von REDD-Projekten zu ermöglichen. Die so gewonnenen Erfahrungen ließen sich in den UNFCCC-Prozess einspeisen, um Vertrauen in denselben zu stärken und sukzessive weitere Länder für entsprechende Maßnahmen zu gewinnen.
- Der beschleunigte Ausbau erneuerbarer Energien bietet vielversprechende Kooperationsmöglichkeiten. So könnten etwa die EU und ihre nordafrikanischen Anrainer beim Aufbau eines transmediterranen Supergrids kooperieren. Ein auf erneuerbaren Quellen beruhendes europäisches Energiesystem kann seine Kosten deutlich reduzieren, wenn Regionen mit hohen Potenzialen für zum Beispiel Solarenergie einbezogen werden. Für die nordafrikanischen Partner wiederum böten sich ökonomische Entwicklungschancen sowie die Möglichkeit, ihre eigene Energieversorgung zu verbessern.
- Der Emissionshandel ist ein wesentlicher Baustein der europäischen Klimapolitik. Durch seine Ausweitung ließen sich neue Reduktionspotenziale erschließen und für die beteiligten Unternehmen die Marktliquidität erhöhen. Hierfür bietet sich eine Verknüpfung mit den Ländern und Regionen an, die ihrerseits Emissionshandelssysteme bereits eingeführt oder geplant haben, zum Beispiel Kanada (Western Climate Initiative), Australien (NSW Greenhouse Gas Abatement Scheme) und die USA (Regional Greenhouse Gas In-

itiative). Flankierende Technologiepartnerschaften könnten die Kooperationsbereitschaft zusätzlich erhöhen. Perspektivisch könnte eine Koppelung bestehender Emissionshandelssysteme dazu beitragen, einen globalen Kohlestoffmarkt zu schaffen (WBGU 2009).

Fazit

Ein rechtsverbindlicher Weltklimavertrag, der den Anforderungen zur Einhaltung der 2°C-„Leitplanke“ genügt, ist derzeit nicht realistisch. In dieser Situation können subglobale Allianzen zwischen ambitionierten Pionierstaaten helfen, die internationale Klimapolitik mit neuem Schwung zu versehen: Sie signalisieren zum einen, dass signifikante Wirtschaftsakteure auch ohne Weltklimavertrag auf einen raschen Übergang zu einer klimaverträglichen Wirtschaftsweise setzen. Zum anderen ermöglichen sie reale Fortschritte bei der drängenden Dekarbonisierung der Weltwirtschaft.

Ein kooperativer internationaler Geist lässt sich nicht herbeireden. Er ist jedoch elementare Voraussetzung eines wirksamen und legitimen Weltklimavertrags. Subglobale Allianzen von ambitionierten Klimapionieren in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft können in einer globalisierten Weltgesellschaft mittels konkreter Taten frisches Vertrauen in internationale Institutionen und Prozesse generieren. Sie können der multilateralen Klimapolitik so entscheidende Impulse geben und die Hoffnung am Leben erhalten, doch noch rechtzeitig zu einem universellen Weltklimaregime zu gelangen, das einen ungebremsten Klimawandel noch aufhalten kann.

Literatur

- 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.
- Ostrom, E.: A Polycentric Approach for Coping with Climate Change. Background Paper to the 2010 World Development Report. World Bank Policy Research Paper 5095. Washington, DC 2009.
- Ostrom, E.: Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. In: Global Environmental Change 20, 4/2010, S. 550-557.
- WBGU: Kassensturz für den Weltklimavertrag: Der Budgetansatz. Sondergutachten. Berlin 2009.
- WBGU: Klimapolitik nach Kopenhagen: Auf drei Ebenen zum Erfolg. Berlin 2010.

■ AUTOREN + KONTAKT

Dr. Steffen Bauer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) und Referent des WBGU.
DIE, Tulpenfeld 6, 53113 Bonn.
E-Mail: steffen.bauer@die-gdi.de,
Internet: www.die-gdi.de.



Dr. Bernd Sommer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen (KWI) und Referent des WBGU.



KWI, Goethestr. 31, 45128 Essen.
E-Mail: bernd.sommer@kwi-nrw.de,
Internet: www.kwi-nrw.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.