

Die globale Bedeutung von Vorreitern und die Grenzen globaler Klimapolitik

HERMANN SCHEER

Ob die klimapolitische Verlautbarung des G8-Gipfels als Erfolg oder Misserfolg verstanden werden kann, ergibt sich aus den Bewertungskriterien. Zu diesen gehören mindestens zwei wesentliche Aspekte: Zum einen die vorgegebene personelle Konstellation der Mitspieler, die man sich nicht aussuchen kann und die unterschiedliche Interessen und Sichtweisen haben – und mit denen man dennoch zu weiterführenden Ergebnissen kommen muss. Der zweite Aspekt ist die uns gestellte tatsächliche Problemlage. Jedes Ergebnis muss auch danach bewertet werden, ob es zu einer Überwindung der rapide kulminierenden und kumulierenden Klimagefahr führen kann. Wir befinden uns dabei im Wettlauf mit der Zeit. Es gibt prinzipiell eine Verantwortung für Handeln wie auch für unzulängliches Handeln oder Nicht-handeln.

Gemessen an der personellen Konstellation des G8-Gipfels war dieser sicherlich ein beachtlicher Erfolg der Bundeskanzlerin. Sie wurde zur Künstlerin des Möglichen, weil es ihr gelang, die amerikanische Administration wieder in den Prozess der Weltklimakonferenzen im Hinblick auf ein bis 2009 zu vereinbarendes „Kyoto II-Abkommen“ zu locken – und ihre Bereitschaft erklärte, die Entscheidung der EU und anderer zur Halbierung der Treibhausgase bis 2050 „ernsthaft zu prüfen“. Mehr war wohl auch nicht zu erreichen. Doch warnte Bundeskanzlerin Merkel in ihrer anschließenden Rede auf dem Evangelischen Kirchentag selbst vor überdimensionierten Erwartungen eines „Erlösungsergebnisses“ und

verwies auf die vielen kleinen Schritte, auf die weiterhin zu setzen sei. Doch der Klimawandel mit seinen ökologischen und wirtschaftlichen Negativfolgen ist ein gigantisches Problem, das große und eilige Schritte herausfordert. An dieser Herausforderung gemessen, ist das Resultat erneut kläglich, wie schon die Resultate früherer G8-Gipfel, und ebenso wie die bisherigen Verläufe globaler UN-Konferenzen oder der Weltklimakonferenzen.

Die entscheidende Frage ist deshalb: Wie weit trägt der „multilaterale Ansatz“, der am Heiligendamm ein weiteres Mal bekräftigt wurde? Multilateral steht für breiten Konsens innerhalb des UN-Staatensystems. Für die Klimapolitik ist dieser Handlungsansatz seit langem das Maß der Dinge – ausgehend von dem Credo, dass nur vereinbarte globale Lösungen das zweifellos globale Problem lösen könnten. Das klingt unmittelbar einleuchtend. Dennoch ist die Überlegung überfällig, ob dieser Ansatz allein zu einer Abwendung der Klimagefahren wirklich ausreicht. Diese Frage müssen sich alle Beteiligten einschließlich der Organisationen des UN-Systems stellen. Denn nach mittlerweile zwei Jahrzehnten globaler Bemühungen um das Klimaproblem auf verschiedenen multilateralen Handlungsebenen sieht die Bilanz betrüblich aus. Bereits der Bericht der „Our Common Future“-Kommission der UN von 1987 warnte deutlich vor den aufkommenden Gefahren. Ihm folgte drei Jahre später die gleichnamige UN-Konferenz im norwegischen Bergen. Deren einziges Resultat wurde, dass seitdem das Jahr 1990 als das Referenzjahr gilt, von dem ab Verpflichtungen zur Reduzierung von Treibhausgasen eingeleitet wer-

den sollten. Gemeinsame Maßnahmen wurden auf die „Rio-Konferenz“ 1992 verschoben, die die Klima-Rahmenkonvention verabschiedete, jedoch wiederum ohne konkrete Verpflichtungen.

Als Clinton mit seinem Vize Al Gore 1993 US-Präsident wurde, deklarierte er die Initiative für ein Weltklimaabkommen mit dem Ziel, bis 2010 (!) eine weltweite Minderung der Treibhausgase um 50 % zu erreichen. Ab 1995 startete, in Berlin, die Serie der Weltklimakonferenzen. Von deren Beginn an trat jedoch die amerikanische Delegation als Bremser auf, innenpolitischem Interessendruck folgend. Der klimapolitische Hoffnungsträger Al Gore erschien schon gar nicht mehr zur Konferenz, um nicht in die Verlegenheit zu kommen, dafür gerade stehen zu müssen. Das Klimaprotokoll, das seine Bezeichnung einer dieser Konferenzen in Kyoto (1997) verdankt, war in seinen Grundelementen im Jahr 2001 fertig. Mittlerweile war Bush jr. US-Präsident geworden. Aber schon zuvor war klar, dass die USA das Abkommen nicht mittragen würden, obwohl es in seinen Verpflichtungen weit hinter den von ihnen selbst einst vertretenen Zielsetzungen zurückblieb – im Schnitt 6 % Emissionsminderung bis 2012, und das allein für Industriestaaten, obwohl zu diesem Zeitpunkt das von der UN eingesetzte Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) eine mindestens weltweite Minderung von 60 % bis 2050 als erforderlich betrachtet hatte. Das Kyoto-Protokoll selbst trat erst im Februar 2005 in Kraft, weil erst durch den Beitritt Russlands das vereinbarte Staatenquorum erreicht war. Zu diesem Zeitpunkt waren die weltweiten Klimagas-Emissionen seit 1990 um etwa 40 % gestiegen – schneller als je zuvor, und das trotz des zwischenzeitlichen Zusammenbruchs der russischen Wirtschaft!

Diese Erfahrungen werfen seit Jahren die Frage auf, ob der multilaterale Handlungsansatz, gar mit Ausschließlichkeitsanspruch vertreten, selbst bei bestem Willen tatsächlich der Herausforderung gerecht werden kann. Er läuft mit langsamen Schritten hinter der schnell anwachsenden Gefahr her. Wer kann sich im Ernst vorstellen, dass auf

diesem Wege – hin zu einem „Kyoto II“ nach 2012 – der große konkrete Problemlösungsschwung kommen könnte? Die Zahl der Teilnehmer dieser Konferenzen wird größer, aber die Resultate bleiben mager und folgen dem ungeschriebenen Motto „Global reden, national aufschieben“. Schon die UN-Konferenz über Nachhaltige Entwicklung 2002 in Johannesburg warnte angesichts jahrelang vergeblicher Konferenzbemühungen in ihrer Abschlusserklärung davor, dass die Menschen „das Vertrauen in ihre Vertreter verlieren und sie als tönendes Blech oder klingende Schellen ansehen“ (soundling brass oder tinkling cymbals) könnten, wenn sich daran nichts ändert. Aber auch dort wurde die überfällige Frage nach anderen Handlungsansätzen als allein multilateralen nicht aufgeworfen. Wahrscheinlich wäre es auch zu viel erwartet, dass die globale Umwelt- und Entwicklungsdiplomatie die Grenzen ihrer eigenen Handlungsmöglichkeiten erörtert oder dass auch die UN-Organisationen dieses selbstkritisch tun. Mehr als Minimalverpflichtungen sind offenbar nicht zu erreichen, so dass sich die Schere zwischen Problem und Problemlösung ständig weiter öffnet. Zu groß sind die unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstadien der beteiligten Länder, so dass ein kaum überbrückbarer Widerspruch zwischen notwendigen schnellen und großen Antworten einerseits und den Konsensbemühungen andererseits unverkennbar ist.

Nun ist zwar kein Staat gezwungen, es nur bei einer erhandelten Minimalverpflichtung zu belassen und nicht darüber hinauszugehen. Doch die Erfahrung zeigt, dass in der politischen Praxis das äußerste Minimum als Maximum des eigenen Tuns betrachtet wird. Das Kyoto-Protokoll, bisher einziges konkretes internationales Resultat, enthält sogar durch seine „flexiblen Instrumente“ (Emissionshandel, Joint Implementation, Clean Development Mechanism) einen ökonomischen Anreiz, nicht mehr als das vereinbarte Minimum zu tun. Wer nämlich darüber hinausgeht, bekommt dafür keine finanzielle Kompensation mehr. Und wer überdies seine eingegangenen Verpflichtungen missachtet, braucht keine Sanktionen zu befürchten.

ten. Zwar ist im Klimaprotokoll vorgesehen, dass solche Staaten dann in einer nächsten, noch auszuhandelnden Vertragsperiode höhere Reduktionsverpflichtungen auferlegt bekommen sollen. Doch wahrscheinlich ist eher eine Amnestie, weil es auch für ein „Kyoto II“ um ein Stimmensammeln gehen wird.

Wir müssen den multilateralen Handlungsansatz nicht generell anzweifeln. Für sehr viele Fragen ist er unverzichtbar und alternativlos, besonders wenn es um neue völkerrechtliche Regelungen geht. Dass das oft lange dauert, ist ebenso bedauerlich wie es hingenommen werden muss. Aber beim Klimaproblem sind wir nicht nur mittlerweile in offensichtlicher Zeitnot, weshalb nach den Gründen seiner offenkundigen Insuffizienz gefragt werden muss. Es sind nämlich die Lösungswege selbst, die großenteils nur bedingt als internationaler Verhandlungsgegenstand geeignet sind. Hinzu kommt, dass die Grundannahme nicht stimmig ist, der die Klimaverhandlungen immer noch folgen - dass die vielversprechendsten Maßnahmen für einen wirkungsvollen Klimaschutz als volkswirtschaftliche Last angesehen werden. Es gilt als unzumutbare Beeinträchtigung der internationalen wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, wenn nur ein einzelnes oder wenige Länder diese Last auf sich nehmen würden. Diese Auffassung gipfelt in dem viel gehörten Satz, dass es auch gar nichts nütze, wenn ein einzelnes Land etwas tue, die anderen aber nicht.

Was als Last wahrgenommen wird, führt automatisch zu dem internationalen Gefehlsche über die Lastenteilung („burden sharing“), so wie es seit Jahr und Tag demonstriert wird. Wie fragwürdig diese Lastenannahme ist, zeigen nicht nur seit Jahren vorliegende Analysen über die sozialen Kosten konventioneller Energieversorgung, etwa die gesundheitsökonomischen Folgen, die über das Klimaproblem hinausgehen. Es zeigen auch jüngere Analysen, vom „Stern-Report“ für die britische Regierung bis zum DIW, die die gesamtwirtschaftlichen Kosten des Klimawandels deutlich höher beziffern als die Kosten zur Verminderung der

Schadensquellen in Form der aufzubringenden Investitionen zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Nutzung Erneuerbarer Energien.

Bei diesen Investitionen handelt es sich um vielfältige technische Innovationen, mit denen nicht nur konventionelle Brennstoffe ersetzt werden, sondern die Strukturen der Energieversorgung selbst – von der Förderung der Energiequellen bis zu den Transportinfrastrukturen, den Kraftanlagen und den Nutzungstechniken – einem breit angelegten und tiefgehenden Wandel ausgesetzt sind. Im Kern geht es um eine neue technologische Revolution mit vielfältigen neuen Produktions- und Anwendungstechniken, die die Produktivität einer Volkswirtschaft erhöhen und darüber hinaus vielfache volkswirtschaftlich bedeutsame Zusatzeffekte hat, die über das Ziel der Senkung von Treibhausgasen hinausgehen: Neue industrielle Arbeitsplätze und neue technische Dienstleistungstätigkeiten – vor allem für diejenigen Volkswirtschaften, die hierbei eine Vorreiterrolle einnehmen; Entlastung der Zahlungsbilanz und verbesserte Energiesicherheit durch verminderte Energieimporte; Erhöhung der Versorgungssicherheit; Minderung der Umweltfolgen.

Bei jeder technologischen Revolution, die neue Möglichkeiten aufschließt, hieß und heißt es stets, man solle schneller sein als andere, weil das der wirtschaftlichen Zukunftssicherung nur nutzen kann. So auch bei der immer noch anhaltenden informationstechnologischen Revolution. Bei dieser war von vornherein klar, dass sie einen strukturellen Umbruch in der Wirtschaft auslöst, mit sogar einschneidenden Verwerfungen einzelner Wirtschaftszweige und dem Aufkommen neuer Unternehmen – also Folgen, die Joseph Schumpeter als notwendige „schöpferische Zerstörung“ beschrieb. Keine Regierung kam je auf die Idee, wegen solcher struktureller Folgen die Realisierung einer für sinnvoll erachteten technologischen Revolution davon abhängig zu machen, ob alle Volkswirtschaften sofort mitziehen. Schon gar nicht haben sie einen internationalen Vertrag mit vereinbarten und handelbaren Einführungsquoten zur Vorbedin-

gung zu gemacht. Ein schneller Strukturwandel ist ohne die Inkaufnahme von Kapitalvernichtungen im Ist-Bestand nicht zu haben. Das ist der normale „Preis“ von Marktwirtschaften. Es ist auch der „Preis“ einer zeitgerechten Abwendung der Klimagefahren. Dass dennoch bei der anstehenden technologischen Revolutionierung der Energieversorgung anders gedacht und gehandelt wird, ist die Folge eines strukturkonservierenden Denkens in Energiepolitik und -wirtschaft, das über lange Zeiträume entstanden ist und unverkennbare protektionistische Züge hat.

Was demgegenüber bei zusammenhängender Sichtweise nicht als Last, sondern als neue Chance begriffen wird, bedarf auch keines verpflichtenden Vertrages. Man tut es und setzt damit eine neue Dynamik in Gang, die umso größere Wellen schlägt, je größer der Problemdruck und die Lösungsattraktivität zur Druckentlastung ist. Ein Beispiel dafür ist das deutsche Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG): Dieses hat in sieben Jahren Geltungskraft zu 50 Mio. t CO₂-Minderung geführt und etwa 200.000 neue Arbeitsplätze geschaffen in Unternehmen, die nun auf dem Weltmarkt als Technologieführer antreten. Es hat in jüngerer Zeit mehr als 40 Länder als Nachahmer gefunden. Im Vergleich dazu liegen die Emissionsminderungen durch das deutsche, auf dem Kyoto-Protokoll aufbauende, Emissionshandelsgesetz bei nicht einmal einem Zehntel – und das aufgrund der Einpreisung der Emissionszertifikate zu höheren finanziellen Mehrbelastungen der Stromverbraucher als durch das EEG.

Damit sollen die Mühen einer zunächst unilateral vorangetriebenen technologischen Revolution der Energieversorgung mit ihrem positiven Klimaefekt nicht heruntergespielt werden. Volkswirtschaftliche Vorteile sind nicht automatisch einzelwirtschaftliche für jeden Wirtschaftsteilnehmer. Deshalb müssen sie mit den dafür geeignetsten politischen Instrumenten übersetzt werden in einzelwirtschaftliche Anreize - neben gezielter Technologieförderung und darauf bezogener Ausbildung. Diese politische Handlungskunst ist mehr als

alles andere gefordert. Welche Instrumente die effektivsten dafür sind, hängt nicht zuletzt vom Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft und ihren gegebenen Strukturen ab. So sehr Regierungen hierbei ihre Erfahrungen austauschen müssen, so wenig ist eine verbindliche Gleichmacherei ratsam, schon weil das unnötige Widerstände provoziert. Der wichtigste Punkt ist, die Anfangshürden der Mobilisierung der Technologien für Erneuerbare Energien und der Energieeffizienzsteigerung überwinden zu helfen. Stets geht es dabei um einen zunächst höheren Investitionsaufwand, der den kommerziellen Brennstoffbedarf dauerhaft reduziert. Mit anderen Worten: Es geht um unkonventionelle Finanzierungsansätze und längere Abschreibungszeiträume für energetische Zukunftsinvestitionen. Wir müssen wieder lernen, auf Zeitachsen zu kalkulieren.

Multilaterale Bemühungen werden dadurch nicht überflüssig. Aber sie müssen andere Verhandlungsgegenstände aufgreifen. Auf die Tagesordnung gehören alle Fragen, die dem jeweils selbständigen, Klima schützenden Strukturwandel der Energieversorgung international entgegenstehen: Etwa der Abbau der teilweise exorbitant hohen Zollschranken für diese Energietechnologien, die im krassen Gegensatz zur Zollfreiheit für Rohenergieimporte stehen. Oder die Organisierung des Transfers dieser Technologien in die vielen Länder mit Nachholbedarf, vor allem mit Hilfe einer Internationalen Agentur für Erneuerbare Energien (IRENA); eine auf die Einrichtung einer solchen Agentur zielende Initiative steht im Arbeitsprogramm der Großen Koalition.

Die Einführung umfänglicher Portfolios für diese Technologien bei den internationalen Entwicklungsbanken mit Vorzugszinsen und Mikrokrediten ist ein weiterer schlüsselhafter Gegenstand. Ebenso die Besteuerung von Flugtreibstoffen, nicht zuletzt für die Bildung eines Finanzierungsfonds für klimaschonende Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern, einschließlich solcher für ein globales Aufforstungsprogramm, um Übermengen an CO₂ wieder in Bäume zu speichern.

Soviel unilaterale Eigenverantwortung wie möglich, soviel multilaterale Assistenz dafür wie nötig – daraus erwächst eine problem- und realitätsnahe Entwicklung zum Weltklimaschutz, mit mehr globalen Konsenschancen als die bisherigen Bemühungen. Vom Historiker Christian Meier stammt die Unterscheidung zwischen „Macht in den Verhältnissen“ und „Macht über die Verhältnisse“. Erstere beschränkt sich auf die gegebenen Konstellationen, so dass man in ihnen gefangen bleibt und mehr als geringfügige Fortschritte nicht möglich sind. Aber beim Klimawandel geht es darum, die Verhältnisse zu ändern durch eine problemgerechtere Methodik des Handelns, das eigenverantwortlicher werden muss. Es gilt, was der bedeutende

Marburger Philosoph der Aufklärung Christian Wolff als ethische Regel formulierte: Nicht wortreiche Erklärungen, sondern nur beispielhaftes Verhalten kann etwas Tugendhaftes hervorbringen, zumal beim Klimaproblem durchdachter volkswirtschaftlicher Eigennutz das beispielhafte Verhalten erleichtert. Weder unilaterale noch multilaterale Ansätze sind bloßer Selbstzweck. Beide müssen sich durch ihre Problemlösungsqualität legitimieren. Ein multilateraler Ansatz, der nur Schleppendes hervorbringt, schadet allen. Unilaterales Vorgehen ist jedenfalls dann angebracht, wenn es nicht nur einem selbst nützt, sondern die Gesamtentwicklung auch andernorts beflügeln hilft.