

Frank Uekötter

Wiedersehen in Rio

Historisches über Sinn und Unsinn ökologischer Gipfeltreffen

Seit Monaten steht der Termin in den Kalendern der Mächtigen. Weltweit planen die Staatenlenker ihren Auftritt auf dem Erdgipfel. Sie lernen die neuesten Schlagworte der Umweltdebatte, verabschieden noch rasch ein Maßnahmenpaket und mobilisieren die eigene Umweltszene, damit man vor Ort mit einer ordentlichen Delegation aufwarten kann. Verhandlungsführer bereiten sich minutiös vor, um im entscheidenden Moment nur ja nicht als Bremser zu wirken. Jeder weiß: Die ganze Welt wird auf Rio schauen. Wie nie zuvor bekennt sich die Staatengemeinschaft zum Schutz der natürlichen Umwelt. Es ist eine einmalige Chance für den blauen Planeten, ja vielleicht sogar die letzte Chance.

So war das vor zwanzig Jahren, als der Rio-Gipfel von 1992 Menschen weltweit in den Bann schlug. Eine ähnliche Stimmung suchte man im Vorfeld der diesjährigen Rio+20-Konferenz vergebens. Die Konferenz war eher ein lästiger Pflichttermin für Politiker, die gedanklich eher bei anderen Themen waren oder – wie die deutsche Kanzlerin Merkel – gleich ganz absagten. Das lag wohl nicht nur daran, dass in Krisenzeiten andere Themen in den Vordergrund drängen. Es fällt inzwischen schwer, die Hoffnungen der Menschen im Jahre 1992 nachzuvollziehen. Warum nur kam man damals auf die Idee, die Rettung der Welt könne an einem großen Gipfeltreffen hängen?

Rio war schließlich nicht das erste Gipfeltreffen, das sich den globalen Umweltpro-

blemen widmete. Schon 1972 hatten sich die Mächtigen der Welt zum Umweltgipfel der Vereinten Nationen in Stockholm getroffen.

Dem wiederum gingen jahrzehntelange internationale Treffen auf niedrigerer Ebene voraus, die bis in die Zeit vor dem Ersten

Am effektivsten wirken die Klimaverhandlungen immer noch als Alibi, indem nationale Regierungen sich unter Verweis auf die nächste Verhandlungsrunde herausreden können.

Weltkrieg zurückreichen. 1909 trafen sich zum Beispiel Regierungsvertreter in Paris zum ersten Kongress für Heimatschutz, und 1913 lud der Baseler Zoologe Paul Sarasin zu einer „Weltnaturschutzkonferenz“ nach Bern. Manche träumten gar schon von verbindlichen Regeln für die Weltgemeinschaft; aber das zerschlug sich rasch. Am Ende liefen die ersten internationalen Konferenzen lediglich auf ein unverbindliches Beschnuppern hinaus.

Auch 1972 in Stockholm blieb das gemeinsame Handeln wenig mehr als ein frommer Wunsch. In der Zeit des Kalten Krieges waren solche Veranstaltungen stets Spielbälle der weltpolitischen Großwetterlage, und so wurde im Vorfeld erst einmal ausgiebig über den völkerrechtlichen Status der DDR diskutiert – was die Länder

des Ostblocks am Ende zum Anlass für einen Boykott nahmen. Immerhin zeigte der Rest der Welt sich etwas aufgeschlossener, und mit 1 200 Delegierten aus 114 Ländern hatte der Umweltgipfel von Stockholm durchaus politisches Gewicht. Das Dumme war nur, dass die Agenda des Westens keineswegs von allen Anwesenden geteilt wurde. Wer auf einmütige Beschlüsse im Kampf gegen Umweltgifte und Naturzerstörung gehofft hatte, wurde spätestens bei der Rede der indischen Premierministerin Indira Gandhi hellhörig. „Ist denn nicht Armut der größte Umweltverschmutzer“, lautete ihre provozierende Frage. Die Konferenz offenbarte mit Blick auf Problemverständnis und Prioritäten eine tiefe Kluft zwischen Nord und Süd, die keine salbungsvolle Umweltrhetorik zu überspielen vermochte. Für Gesellschaften im Kampf mit dem Hunger wirkte die Angst des Westens vor Krebsgefahren und schleichenden Giften wie ein Luxusproblem. Hatte nicht der Westen selbst erst seine Sorge um die natürliche Umwelt entdeckt, nachdem er reich geworden war? So blieb von den Hoffnungen des Stockholm-Gipfels kaum mehr als das United Nations Environment Programme (UNEP) das seither seinen Sitz im kenianischen Nairobi hat.

Frank Uekötter ist Dilthey-Fellow der Volkswagen-Stiftung und LMU-Fellow am Rachel Carson Center in München. Sein Buch *Am Ende der Gewissheiten. Die ökologische Frage im 21. Jahrhundert* ist 2011 im Campus Verlag erschienen.



Vor diesem Hintergrund hätte man dem Erdgipfel von Rio eigentlich mit sehr beschränkten Hoffnungen entgegensetzen müssen. Es ist ein mühseliges Unterfangen, mehr als einhundert Länder auf eine gemeinsame Linie zu bringen, und das gilt erst recht für ein notorisch kompliziertes Feld wie die Umweltpolitik. Aber seit Stockholm hatte sich einiges verändert. Der Kalte Krieg hatte in den achtziger Jahren ein friedliches Ende gefunden. Umweltverbände hatten sich in vielen Ländern zu respektierten und einflussreichen Akteuren entwickelt. Und es gab nun Probleme, bei denen man tatsächlich auf gemeinsames Handeln angewiesen war.

Bei den Umweltproblemen der frühen siebziger Jahre konnte man sich nämlich noch vorstellen, im Rahmen nationalstaatlicher Politiken zu einem befriedigenden Ergebnis zu kommen. Man brauchte schließlich keine internationalen Vereinbarungen, um Naturschutzgebiete auszuweisen, Giftstoffe zu verbieten und Kläranlagen zu bauen. Das änderte sich jedoch, als Satellitenaufnahmen über der Antarktis Mitte der achtziger Jahre eine geringe Konzentration des Ozons in der Stratosphäre nachwiesen, die rasch als „Ozonloch“ in den allgemeinen Sprachgebrauch einging. Als Ursache galten die Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW), die in vielen Bereichen von der Kühltechnik bis zur Spraydose verwendet wurden. Natürlich konnten Nationalstaaten Verbote erlassen, wie etwa die Vereinigten Staaten, die schon in den siebziger Jahren untersagt hatten,

solche Chemikalien als Treibgase in Spraydosen zu füllen. Das half freilich herzlich wenig, wenn nebenan weiter fröhlich ozonschädliche Stoffe verwendet wurden.

Zunächst sah es mit Blick auf ein international koordiniertes Vorgehen nicht gut aus. Um einen Verhandlungsprozess

**Das Gipfeltreffen, 1992 in Rio
noch ein aufsehenerregendes Fanal,
wurde zu einem Routineereignis,
das Medienkonsumenten weltweit
mit zunehmendem Desinteresse
registrierten.**

vorzubereiten, fand sich 1983 eine internationale Arbeitsgruppe aus fünf Ländern zusammen: Schweden, Finnland, Schweiz, Kanada und Norwegen. Keines der Länder war ein diplomatisches Schwergewicht, eine Beteiligung aus dem Ostblock gab es ebenso wenig wie aus asiatischen Tigerstaaten oder dem Globalen Süden. Als Mitte der achtziger Jahre plötzlich Tauwetter im Kalten Krieg einsetzte, kam jedoch Schwung in die Verhandlungen. Im März 1985 wurde in Wien ein erstes Grundsatzabkommen erzielt, dem im September 1987 das Montreal-Protokoll zum Schutz der Ozonschicht folgte. Delegationen aus 25 Staaten verpflichteten sich darin, die Produktion ozonschädlicher Substanzen innerhalb der folgenden zehn Jahre auf die Hälfte zu reduzieren. Drei Jahre später wurde das Ziel auf ei-

ner Vertragsstaatenkonferenz in London auf einen Produktionsstopp bis zum Jahr 2000 hochgeschraubt.

Ozonloch und Montreal-Protokoll: Ambivalenzen eines Präzedenzfalls

Das Montreal-Protokoll wurde rasch zum Fanal der Weltumweltpolitik. Offenkundig waren Staaten in der Lage, die eigenen Egoismen zugunsten des gemeinsamen Handelns zurückzustellen, wenn ein Problem wirklich unter den Nägeln brannte. Tatsächlich war die Vereinbarung von Montreal ein Meilenstein: Nie zuvor hatte ein Umweltabkommen so tief in die Souveränität der Nationalstaaten eingegriffen und die weltweite Produktion einer ganzen Stoffgruppe zu regulieren versucht. Ein Vierteljahrhundert danach ist weithin unstrittig, dass die vereinbarte Strategie tatsächlich Erfolg hat, auch wenn es aufgrund der Trägheit atmosphärischer Prozesse noch einige Zeit dauern wird, bis sich das Ozonloch tatsächlich schließt.

Der Erdgipfel von Rio war deutlich von dem Bestreben geprägt, den Erfolg von Montreal zu wiederholen. Gleich drei Verträge gingen aus der Veranstaltung hervor: die Klimarahmenkonvention, das Übereinkommen über die biologische Vielfalt und ein weniger bekannter Vertrag zur Bekämpfung der Wüstenbildung. Hinzu kam die Agenda 21, die seither als Leitfaden für nachhaltige Entwicklung weltweit diskutiert wird. So wurde der Erdgipfel von Rio zu einem Ereignis, das eindrucks-

voll Hoffnung und Entschlossenheit der Weltgemeinschaft dokumentierte, und doch war schon in Rio zu erahnen, dass es mit der Umsetzung der gegebenen Versprechen nicht leicht werden würde. Während im Plenum des Erdgipfels die ökologischen Probleme der Welt offen benannt wurden, vollzog sich hinter den Kulissen ein zähes Ringen um die Details. Es ging um Formulierungen – und um Geld. Am Ende gelang die Einigung wohl nur deshalb, weil sich alle Teilnehmer zum Erfolg verdammt fühlten.

Im Kern war Rio jedoch nicht mehr als ein optimistisches Versprechen, das erst noch mit Leben gefüllt werden musste. Besonders deutlich zeigt sich dies an der Klimarahmenkonvention zur Bekämpfung der globalen Erwärmung. Sie wurde nach dem Erdgipfel rasch von 50 Staaten ratifiziert (darunter übrigens auch von den Vereinigten Staaten) und konnte deshalb schon im März 1994 in Kraft treten. Das lag allerdings auch daran, dass der Vertrag kaum mehr als eine unverbindliche Willensbekundung war. Die konkreten Vorgaben für die Senkung klimaschädlicher Emissionen sollten auf Folgekonferenzen ausgehandelt werden, zu denen sich die Unter-

zeichnerstaaten seither alljährlich treffen.

Beim Ozonloch hatte sich dieses schrittweise Vorgehen als Erfolgsrezept erwiesen: zu Beginn ein Grundsatzabkommen, dann erste verbindliche Vorgaben, die später verbessert und verschärft werden können. Internationale Umweltpolitik ist schließlich ein kompliziertes Geschäft, bei dem die Staaten eifersüchtig darauf

**Es ist höchste Zeit für ein
ökologisches Subsidiaritätsprinzip:
Jedes Umweltproblem sollte von
der niedrigsten Ebene angegangen
werden, die zu einer effektiven
Bekämpfung in der Lage ist.**

achten, dass niemand unfaire Vorteile aus einer Übereinkunft zieht. Erst nach und nach entwickelte sich eine Vertrauensbasis, die dann auch unbequeme Vorgaben ermöglichte. Zur Not gab es auch noch eine Härteklause: Wenn ein Land der Ansicht war, für bestimmte Anwendungen auf ozonschädliche Chemikalien nicht verzichten zu können, gab es die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung.

public forum-Podcast: „Strategien gegen die Machtlosigkeit“

Als Erweiterung dieses Dossiers findet der Leser auf unserer Internetseite einen Audiomitschnitt des public forum vom 26. Juni 2012. Thema des Diskussionsabends waren die Strategien der Luxemburger Umweltbewegung angesichts des Scheitern der nationalen und internationalen Eliten aus Wirtschaft und Politik.

Braucht die Umweltbewegung ein neues politisches Projekt? Wo soll sie vorrangig die Hebel ansetzen: auf der individuellen Ebene, bei den Gemeinden, bei den nationalen Regierungen, bei der Privatwirtschaft, auf der Ebene der EU, bei internationalen Umweltgipfeln? Welche Mittel soll sie einsetzen: alternative Lebensstile, Konsumverhalten, technischen Fortschritt, politischen Druck, juristische Verfahren, Lobbyismus, Expertise, soziale Bewegungen? Wo liegen die Gefahren der Institutionalisierung oder der Zusammenarbeit mit Unternehmen? Und wie hält sie's mit dem Wachstum?

Diese und andere Fragen diskutierte das Publikum mit Roby Biwer (Präsident des Naturschutzsyndikates Sicon), Tom Conzemius (Vizepräsident von natur&emwelt), Martina Holbach (Klima- und Energiecampaignerin bei Greenpeace) und Norry Schneider (Mitglied von Transition Town Minett). Moderiert wurde die Debatte von den beiden forum-Koordinatoren Laurent Schmit und Bernard Thomas.

Nachzuhören unter: www.forum.lu

Auf dem Weg zur Endlosschleife: Die Klimadiplomatie

Nach und nach zeigte sich jedoch, dass bei der Klimarahmenkonvention andere Regeln galten. Das begann schon damit, dass sich die Festlegung konkreter Vorgaben in die Länge zog. Erst ein halbes Jahrzehnt nach Rio gelang es auf der dritten Vertragsstaatenkonvention im japanischen Kyoto nach einem dramatischen Verhandlungsmarathon, verbindliche Grenzen für den Ausstoß klimaschädlicher Gase festzulegen. Danach dauerte es noch einmal mehr als sieben Jahre, bis das Kyoto-Protokoll tatsächlich von einer hinreichenden Zahl von Ländern ratifiziert war und damit in Kraft treten konnte. Erst 2005 gab es damit einen rechtsverbindlichen Vertrag zum Schutz der Erdatmosphäre – und der reichte gerade mal bis zum Jahr 2012.

Dabei waren die Vorgaben des Kyoto-Protokolls geradezu lächerlich schwach gewesen. Auch da grüßte das Montreal-Protokoll: erst einmal ein begrenztes Abkommen aushandeln und dann später nachbessern. In der Klimapolitik ging der Zug jedoch eher in die umgekehrte Richtung, als selbst die laxen Ziele des Kyoto-Protokolls immer mehr unter Druck kamen. Statt auf Kyoto aufbauend eine strengere Regelung anzustreben, fanden sich die Klimaschützer nun in der paradoxen Situation, für das Überleben einer Übereinkunft kämpfen zu müssen, die von der Sache her nur als Einstieg in eine Lösung legitimierbar war. Das Mittel wurde zum Ziel: Mit wachsender Verzweiflung bemühte man sich, „Kyoto zu retten“.

Die Klimaverhandlungen waren inzwischen jedoch so komplex, dass selbst Insider kaum noch durchblickten, und so wurde über die Verwässerung der einstigen Ziele erstaunlich wenig diskutiert. Bezeichnenderweise waren es weniger die Verhandlungsergebnisse, die die globale Klimapolitik in die Kritik brachten, als die alljährlichen Großkonferenzen: Musste man wirklich jedes Jahr vielköpfige Delegationen um die Welt schicken, um das Klima zu retten? Dabei sah die Situation beim Klimaschutz eigentlich noch besser aus als bei den beiden anderen Rio-Konventionen, die magere Resultate, aber zu-

gleich immer neue Folgetreffen generierten. Das Gipfeltreffen, 1992 in Rio noch ein aufsehenerregendes Fanal, wurde zu einem Routineereignis, das Medienkonsumenten weltweit mit zunehmendem Desinteresse registrierten: ach ja, mal wieder ein Umweltgipfel.

Es war wohl auch diese Krise der globalen Umweltdiplomatie, die die Beteiligten zu einem regelrechten Va-Banque-Spiel animierte. Sie formulierten eine ambitionierte Deadline: Bis zum Klimagipfel von Kopenhagen im Dezember 2009 sollte sich die Weltgemeinschaft auf ein Folgeabkommen für das Kyoto-Protokoll verständigen. Monatlang trommelte die Klimaszene für den „Last Exit Kopenhagen“, mit bekanntem Resultat: Kopenhagen wurde zum größten Desaster der jüngeren Weltumweltpolitik.

Und doch ist es seltsam, wie rasch die Maschinerie der internationalen Klimadiplomatie danach wieder zur Tagesordnung überging und zu den nächsten Jahresversammlungen lud: 2010 nach Cancún, 2011 nach Durban, demnächst nach Doha am Persischen Golf. Es ist, als wolle man sich durch emsige Betriebsamkeit der eigenen Relevanz vergewissern. Reicht nicht auch ein Abkommen bis 2015, das dann 2020 in Kraft treten kann? Was im Lichte des „Last Exit Kopenhagen“ wie bittere Ironie klingt, ist tatsächlich die aktuelle Beschlusslage.

All das spricht nicht gegen die Umweltdiplomatie an sich. Wer weiß, wie mühsam es war, die Verhandlungen über Grenzen hinweg erst einmal in Gang zu bringen, wird sie gewiss nicht leichthin zur Disposition stellen. Und doch scheint es höchste Zeit, eine Diskussion über die Grenzen solcher internationaler Vereinbarungen zum Schutz der Umwelt zu beginnen.

Was kann man realistisch von einem globalen Vertrag erwarten – und was überlässt man besser den Nationalstaaten? In der schnelllebigen Politik des 21. Jahrhunderts werden globale Übereinkommen rasch zum Alibi, ganz nach der Methode: Erst einmal warten wir die nächsten Vertragsstaatenkonventionen ab, und dann sind wir vielleicht auch gar nicht mehr im Amt.



Umweltdiplomatie zwischen großen Utopien und globaler Unverbindlichkeit

Wer heutigen Ökos zuhört, kann manchmal den Eindruck bekommen, das Adjektiv „global“ sei ein Synonym für „wichtig“. Dabei standen am Anfang der Umweltbewegung ganz konkrete, geographisch begrenzte Sorgen: um Verschmutzung, um bedrohte Tier- und Pflanzenarten, um unwirtliche Städte. Solche Probleme sind keineswegs verschwunden, sondern werden lediglich von neuen Herausforderungen wie Ozonloch und Klimaschutz überlagert. Wenn sich die Städte des Globalen Südens mehr um Schmutz und Lärm als um den Klimaschutz sorgen, folgen sie damit nur sehr plausiblen Prioritäten. Genauso haben sich die europäischen Großstadtverwaltungen vor hundert Jahren verhalten.

Die globale Umweltdebatte hat eben auch gezeigt, wie weit die Prioritäten weltweit auseinanderklaffen. Schon in Stockholm scheiterte der Versuch, einen weltumspannenden Konsens durch große Gipfeltreffen zu erzwingen, und seither ist das Problem eher noch größer geworden. Auch bei einem Problem wie dem Klimawandel, wo schon die Unteilbarkeit der Atmosphäre ein gemeinsames Handeln nahelegt, ist eine entschlossene Politik über Ländergrenzen hinweg weiterhin illusorisch. Am effektivsten wirken die Klimaverhandlungen

immer noch als Alibi, indem nationale Regierungen sich unter Verweis auf die nächste Verhandlungsrunde herausreden können. Deshalb ist es höchste Zeit für ein ökologisches Subsidiaritätsprinzip: Jedes Umweltproblem sollte von der niedrigsten Ebene angegangen werden, die zu einer effektiven Bekämpfung in der Lage ist.

Niemand sollte sich zwanzig Jahre nach dem Erdgipfel von Rio mit Floskeln oder vagen Hoffnungen zufrieden geben. Die Bilanz mag vorläufig sein, aber sie ist dafür sehr eindeutig: Die Ergebnisse der internationalen Umweltdiplomatie sind nicht sehr beeindruckend. Aber vielleicht sagt das auch etwas über unsere Erwartungen aus? Es wäre tatsächlich sehr schön, wenn ein globales Übereinkommen uns aller ökologischen Sorgen entledigen würde. Die große Lösung wird es jedoch auf absehbare Zeit nicht geben. Aber vielleicht dafür ein paar kleine. Was wäre eigentlich passiert, wenn sich die Klimaverhandlungen von Kopenhagen auf konkrete Ziele fokussiert hätten? Gewiss, den Planeten hätte man dann nicht mehr retten können.

Aber vielleicht wäre dann immerhin das Flugbenzin nicht mehr steuerfrei. ♦