

Joël Adami

High Stakes

In Paris wird es vor allem um Finanzierungsfragen gehen. Wie im Kasino sind dabei die (finanziellen) Einsätze hoch und der Ausgang ungewiss.

Eigentlich sollte es doch nicht so schwer sein: Es gibt eine Bedrohung für die Umwelt, die ein globales Problem darstellt. Alle Staaten treffen sich und überlegen sich mithilfe von ein paar Wissenschaftler_innen und anderen Expert_innen, wie alle gemeinsam das Problem lösen können.

Beim Klimawandel ist die Sache leider nicht so einfach: So gut wie jede wirtschaftliche Aktivität verursacht Treibhausgase, die Alternativen sind oft unerprobte und komplizierte Technologien und das Weltklima ist nichts, was sich mit drei Formeln erklären ließe. Zudem sind die wissenschaftlichen Erkenntnisse dementsprechend unsicher. Immerhin konnte sich in den letzten Jahren auf ein Ziel geeinigt werden: Die durchschnittliche Erwärmung des Weltklimas bis Ende des Jahrhunderts soll bei maximal 2 °C liegen.

Dieses Ziel ist nicht einmal ein besonders ambitioniertes. Die Grenze von 2 °C wird gemeinhin als „Tipping Point“ verstanden, der nicht überschritten werden darf, da ansonsten durch positive Rückkopplungen (z. B. Freiwerden von klimawirksamen Methan aus auftauenden Permafrostböden) eine katastrophale Kette von Ereignissen ausgelöst würde, die nicht mehr zu kontrollieren wären. Ob

dieser Punkt wirklich bei 2 °C oder eventuell sogar etwas tiefer liegt, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen. Das IPCC („der Weltklimarat“) hat sich in seinem aktuellsten Bericht geweigert, eine Empfehlung dazu abzugeben, ob 1,5 oder 2 °C als Ziel gewählt werden sollen: Diese Zielsetzungen seien viel zu sehr abhängig von den vertretenen Werten, also eine Sache der Politiker_innen. Der Klimawissenschafts-

Die Frage, wer die Reduktion finanzieren soll, spaltet die Staatengemeinschaft.

korpus kann ihnen also nicht die Entscheidung abnehmen, was globale und intergenerationelle Gerechtigkeit bedeutet.¹

Klimapolitik ist Wirtschaftspolitik

Auch wenn der Klimawandel medial eher als umwelttechnisches Problem dargestellt wird, das es zu lösen gilt, so geht diese Sichtweise an der Realität der Verhandlungen, wie sie im Dezember in Paris stattfinden werden, vorbei. Klimapolitik ist immer auch Wirtschaftspolitik. Wer sich zu Einsparungen im eigenen CO₂-Budget bekennt, muss die eigene Wirtschaft schrumpfen oder umbauen. Während Industriestaaten diese Einsparungen wirtschaftlich verkraften können und Teile ihrer Wirtschaft sogar davon profitieren, stellen sie die sogenannten

„Entwicklungsländer“ vor schier unlösbare Aufgaben. Die Frage, wer Mitigations-, aber auch Adaptionskosten tragen soll, trug maßgeblich zum Scheitern der Konferenz in Kopenhagen bei, auf der eigentlich ein Nachfolgevertrag zum Kyoto-Protokoll verhandelt werden sollte, bei.

Nicht nur die Frage, wer wie viel reduzieren soll, sondern vor allem die Frage, wer diese Reduktion finanzieren soll, spaltet die Staatengemeinschaft. Lange Zeit wurden Reduktionsziele in einem „Top-Down“-Prozess festgelegt: Die „Conference of Parties“ (COP) beschloss und die Staaten mussten sich fügen (bzw. einem Konsens zustimmen). Dies hat sich seit letztem Dezember in Lima geändert: Nun reichen alle Staaten im Vorfeld der Konferenz ihre „Intended Nationaly Determined Contributions“ (INDC) ein. Sie geben also in einem „bottom-up“-Prozess an, wie viel sie zu reduzieren gedenken und wie viel Geld sie dafür benötigen.

Wie genau dieser Prozess zu dem 2 °C-Ziel führen soll, ist nicht definiert: Im Zweifelsfall werden in Paris alle nochmal nachjustieren müssen. Mit den bisher übermittelten INDC wird das gesteckte Ziel nicht erreicht. Laut dem „Climate Action Tracker“, einer Initiative von vier Klimaforschungsinstituten, wird mit den geplanten Reduktionen der INDC, die bis zum 1. Oktober eingereicht wurden, eine Erwärmung von 2,5 bis 2,7 °C im globalen Durchschnitt erreicht.²

Joël Adami studiert Umwelt- und Bioressourcenmanagement an der Universität für Bodenkultur Wien und bloggt unter <http://soulzeppelin.in> unter anderem über Umweltpolitik.

Natürlich können aktuelle kleinere Reduktionen durch größere Reduktionen in späteren Jahren kompensiert werden. Dies wird natürlich umso schwieriger, je länger der Status Quo aufrechterhalten wird. Anders ausgedrückt: Je früher der Peak an Treibhausgasemissionen ist, umso sanfter kann die Umstellung zu einer postfossilen Wirtschaftsweise erfolgen. Ansonsten müssen wahrscheinlich umstrittene Technologien wie Atomkraft oder Carbon Capture and Storage (CCS) benutzt werden, um das 2 °C-Ziel bis zum Ende des Jahrhunderts überhaupt zu erreichen.

Wer finanziert den Wandel?

Viele Staaten haben in ihren INDCs angegeben, finanzielle Hilfe zu benötigen, um diese Reduktionen erreichen zu können. Doch die 100 Mrd. USD, die ab 2020 jährlich im „Long Term Finance“-Programm für die Finanzierung von Klimaprojekten zur Verfügung stehen sollen, werden bei weitem nicht ausreichen: 296 Mrd. USD schwer sind alleine schon die Forderungen von nur sieben Staaten.³ Dabei müssen nicht nur Mitigationsmaßnahmen, sondern die auch jetzt schon notwendige Adaption an die veränderten klimatischen Bedingungen finanziert werden. Der neugeschaffene, paritätisch von Entwicklungs- und Industriestaaten besetzte Green Climate Fund (GCF) soll die bisherige Global Environment Facility der Weltbank als Finanzierungsinstrument ergänzen.

Aber auch der GCF steht schon unter der Kritik der ärmeren Staaten: Die Vergabekriterien sind immer noch unklar, viel Geld könnte zurück in Klimaprojekte in Industriestaaten fließen und das Verhältnis von Mitigations- und Adaptationsfinanzierung ist unklar. Außerdem besteht die Befürchtung, dass die Gelder für den GCF einfach vom Budget für Entwicklungshilfe abgezweigt werden, so dass schlussendlich nicht mehr, sondern weniger Geld zur Verfügung steht. Deswegen pochen die Entwicklungsländer in Verhandlungen auf die Formulierung „neu und zusätzlich“.⁴

Während die historische Klimaschuld der Industriestaaten und damit die moralische Verpflichtung, ärmeren Staaten bei ih-

ren Reduktionszielen unter die Arme zu greifen, unbestritten ist, ist die Rolle der sogenannten „Schwellenländer“ (BRICS – Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) umstrittener. Obwohl sie nicht auf dem gleichen wirtschaftlichen Stand wie Industriestaaten sind, gehören sie teilweise zu den größten Emittenten. Es wird in Paris also auch um die Frage gehen, inwiefern die BRICS-Staaten bereit sind, in die Klimafonds einzuzahlen – wahrscheinlich werden sie dann mit sich reden lassen, wenn die Industriestaaten vorlegen und ihren Verpflichtungen nachkommen. Allerdings haben sie auch schon eine eigene Bank (New Development Bank) gegründet, die laut dem indischen Ministerpräsidenten Modi vorwiegend in grüne Infrastrukturprojekte investieren soll.

Welcome to the Club

Sollten die Verhandlungen in Paris scheitern oder nur ein sehr schwaches Abkommen zum Ergebnis haben, so könnte ein neues Instrument zum Tragen kommen: der Climate Club. Der US-Ökonom William Nordhaus schlägt vor, eine Koalition der Willigen zu gründen, die eine Art

klimapolitisches Kartell darstellen würden. Ein großes Problem von freiwilligen Vereinbarungen wie dem Kyoto-Protokoll sind die Trittbrettfahrer_innen. Wer nicht reduziert, muss nichts dafür bezahlen, profitiert aber davon, dass alle anderen reduziert haben.

Um dem entgegenzuwirken schlägt Nordhaus vor, dass der Climate Club sich intern auf einen Preis pro Tonne CO₂ einigt. Wie dieser umgesetzt wird, bleibt den einzelnen Ländern überlassen. Es wären je nach Präferenz also Steuern oder marktbasierende Systeme wie der (bisher grandios gescheiterte) europäische Zertifikatshandel möglich. Um die Trittbrettfahrer_innen dazu zu bewegen, sich an dem Club zu beteiligen, schlägt Nordhaus Strafzölle vor. Nach seinen spieltheoretischen Berechnungen würde ein solches System auch die USA dazu bewegen, sich an dem Club zu beteiligen.⁵

Ob dieses Modell sich in der Realität bewähren wird, ist ungewiss: Auch der Zertifikatshandel sieht in ökonomischen Papers großartig und effizient aus, die politische Umsetzung hat durch Lobbying und anschließendes „Grandfa-

COP20 in Lima, Peru: Auftritt von Al Gore im China Pavillon (© Mira Kapfinger). Der Pavillon wurde gesponsert von Chinas größtem Immobilienunternehmen Vanke.



thering“ (wie Großeltern haben Politiker_innen die Firmen verzogen und mit übermäßig vielen Zertifikaten versorgt) dazu geführt, dass in Europa Kohlekraftwerke nun einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den aus umweltpolitischer Sicht zu bevorzugenden Gaskraftwerken haben.⁶

Sponsored by

Lobbying und Klimapolitik gehen sehr oft Hand in Hand. Begünstigt werden die Bestrebungen der Industrie, ihre eigenen Einsparungen so gering wie möglich zu halten, natürlich durch die allgemeine Entwicklung des umweltpolitischen Instrumentariums. Da in den letzten Jahrzehnten die klassischen Command & Control-Politikinstrumente (Gesetze, Verbote und Erlasse) aus der Mode gekommen sind und finanzielle Instrumente entweder nicht greifen (Zertifikatshandel) oder sehr unbeliebt sind (Wer will schon neue Steuern einführen?), wird zur Selbstregulierung gegriffen. Diese kann mit NGOs und/oder staatlicher Beteiligung stattfinden, führt in vielen Fällen aber dazu, dass Firmen eine große Rolle bei der Erstellung von Standards zukommt.

Andersrum wird ein Schuh aus der Sache: „die Zivilgesellschaft einbinden“ heißt dann auch in Paris. Frankreich hatte im Vorfeld der Konferenz verkündet, einen Teil des Gipfels von der Privatwirtschaft finanzieren zu lassen. Das Sponsoring der COP bringt neben dem eigenen Logo auf der Konferenz aber noch andere Vorteile, wie eine eigene Broschüre erklärt: „Un accès privilégié aux espaces de rencontre et d'expression au sein de l'espace réservé à la société civile et la possibilité d'y organiser des événements parallèles sur la thématique du dérèglement climatique.“⁷ In verschiedenen Preisklassen lässt sich auch Platz auf der Zusatzkonferenz „Solutions COP21“ buchen. Die COP wird gesponsert von den Energierversorgern Engie (früher „GDF-Suez“), EDF und Suez Environnement, dem Autohersteller Renault-Nissan, Air France, Ikea, Google, Coca-Cola und weiteren bekannteren und weniger bekannteren Firmen. Alle können ihre „Lösungen“ in der Nähe der Konferenz vorstellen.

Das freut die Lobbyist_innen sicherlich, ist aber nicht unbedingt neu. Auch in Lima stellten manche Firmen eigene Pavillons auf und unterhielten eigene Programmschienen auf den sogenannten „side-tracks“, jenen Veranstaltungsreihen, die oft wichtige Impulse für zukünftige Themenschwerpunkte der Klimapolitik setzen. Es bleibt aber keineswegs beim Sponsoring. Unter den Gruppen, welche die COP „beobachten“, sind sehr viele Verbände, die Interessen von Firmen oder ganzen Industriezweigen vertreten. Hinter gut klingenden Namen wie „World Business Council for Sustainable Development“ oder „Alliance to Save Energy“ verbergen sich Shell und Dow Chemical bzw. Siemens und Google. Der Politikwissenschaftler Marcel Hanegraaff hat alle Interessensgruppen, die COPs von 1997 bis

Kleine Gruppierungen, die Spezialinteressen vertreten [...], haben es leichter für Events wie die COP zu mobilisieren.

2011 besucht haben, untersucht und dabei festgestellt, dass es bis zur COP11 im Jahr 2005 dauerte, bis mehr zivilgesellschaftliche als wirtschaftliche Gruppen anwesend waren. Laut Hanegraaff sind die Beobachter_innen mit der Zeit immer heterogener geworden: In der Anfangszeit überwogen Umwelt- und Entwicklungs-NGOs sowie Firmen aus dem Energiesektor und der verarbeitenden Industrie.

Außerdem haben es kleine Gruppierungen, die Spezialinteressen vertreten, z.B. Maiszüchter_innen aus den USA, leichter für Events wie die COP zu mobilisieren. NGOs, die für breite Themenfelder wie „saubere Umwelt“ eintreten, haben es da schwerer. Das könnte dazu geführt haben, dass die Vertreter_innen der Industrie sich in den kritischen ersten Jahren der Klimaverhandlungen, in denen institutionelle Fragen geklärt wurden, einen Vorteil verschafft haben, von dem sie bis heute profitieren. Hanegraaff geht davon aus, dass die Zivilgesellschaft noch nicht ihr vollstes Mobilisierungspotential erreicht hat.⁸ Generell stellt sich daher die Frage, wie viel wirksames Lobbying auf der COP selbst und wie

viel davon im Vorfeld im nationalen Rahmen stattfindet.

Es wird schwierig werden, in Paris einen Konsens zu finden: Verhandlungen, die irgendwo zwischen Gefangenendilemma und Pokertisch pendeln, sehr unterschiedliche Einflüsterungen von NGOs und Industrie und unbequeme Finanzierungsfragen werden auf der Tagesordnung stehen. Noch dazu wird es im Dezember in Paris kalt sein. Das könnte ein Nachteil sein, denn – so munkeln zumindest COP-Veteranen – in heißem Klima laufen die Verhandlungen meist besser. ♦

1 Oliver Geden, 2015, „Ensuring the quality of scientific climate policy advice“ in *An increasingly pragmatic policy environment, advisors should take a step away from politics*. SWP Comments 30/2015.

2 Climate Action Tracker and the Ecofys / Climate Analytics / New Climate / PIK, 2015, „Effect of current pledges and policies on global temperature“, <http://climateactiontracker.org/global.html>

3 Alex Pashley, 2015, „Climate bill racks up as poor nations submit Paris pledges“, <http://www.climatechangenews.com/2015/08/18/climate-bill-racks-up-as-poor-nations-log-bids/>

4 Miriam Prys-Hansen, Malte Lellmann und Milan Rösel, 2015, „Die Bedeutung der Klimafinanzierung für den Pariser Klimagipfel 2015“ in *GIGA Focus Global* 5, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-448208>

5 William Nordhaus, 2015, „Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy“ in *American Economic Review*, 105(4): 1339-1370. <http://dx.doi.org/10.1257/aer.15000001>

6 Stanley Reed, 2013, „In European Union, Emissions Trade Is Sputtering“ in *New York Times*, 20. Februar 2013. <http://www.nytimes.com/2013/02/21/business/energy-environment/21iht-green21.html>

7 http://www.cop21.gouv.fr/sites/default/files/public/cop21_partenaire_version_francaise_0.pdf

8 Marcel Hanegraaff, 2015, „Transnational Advocacy over Time: Business and NGO Mobilization at UN Climate Summits“ in *Global Environmental Politics*, 15:1, 83-104.