

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Globale Fragen

Stiftung Wissenschaft und Politik

Deutsches Institut für Internationale

Politik und Sicherheit



Alexander Ochs

Nach Nairobi: Wie weiter in der internationalen Klimapolitik?

Europa ist auf der Suche nach einem
klimapolitischen Kompass für die nächsten
Jahre

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der
Forschungsgruppe, die
nicht als SWP-Papiere
herausgegeben werden.
Dabei kann es sich um
Vorstudien zu späteren
SWP-Arbeiten handeln
oder um Arbeiten, die
woanders veröffentlicht
werden.

Kritische Kommentare
sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapier FG 8, 2007/Nr. 01, Januar 2007
SWP Berlin

Nach Nairobi: Wie weiter in der internationalen Klimapolitik?

Vom 6. bis 17. November 2006 fanden in der kenianischen Hauptstadt parallel die zwölfte Konferenz der 189 Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention und das zweite Treffen der 168 Mitgliedsländer des Kyoto-Protokolls statt. Die Verhandlungen wurden mit dem erneuten Hinweis eröffnet, dass es sich beim Klimawandel um die wohl größte globale Herausforderung in der Geschichte der Menschheit handelt. Die Konferenzergebnisse nehmen sich demgegenüber eher mager aus. Deutschland und Europa wollen die internationale Klimapolitik weiter anführen. Was sind die großen Herausforderungen?

Unterschiedliche Studien haben Afrika zuletzt als den Kontinent mit der größten ökologischen Verwundbarkeit durch den Klimawandel benannt. Das liegt zum einen daran, dass diese Weltregion bereits heute mit den Folgen von Dürren und Überschwemmungen schwer zu kämpfen hat. Zum anderen sind die meisten afrikanischen Staaten nicht in der Lage, sich gegen die Verschlimmerung dieser und anderer Risiken (Meeresspiegelanstieg, Verwüstung, Wasserknappheit, Seuchenbildung) aus eigener Kraft zu wappnen. Bei den ersten VN-Klimaverhandlungen in einem afrikanischen Land südlich der Sahara standen daher fast logischerweise Anpassungsmaßnahmen an gegenwärtige und künftige Klimaveränderungen im Mittelpunkt. Doch auch die Zukunft der Emissionsminderungsregimes sollte erörtert werden.

Vor allem den ärmeren Staaten, die wenig zur Problemstellung beigetragen haben, aber am meisten unter den Konsequenzen leiden, soll durch einen neu eingerichteten Fonds das Überleben erleichtert werden. Dieser *Adaptation Fund* ist bereits der dritte internationale Topf, aus dem Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel unterstützt werden sollen – allerdings der erste im Rahmen des Kyoto-Protokolls. Er soll sich hauptsächlich durch eine zweiprozentige Abgabe aus allen Projekten im Rahmen des *Clean Development Mechanism* (CDM) speisen. Beim CDM,

einem Hauptinstrument des Kyoto-Protokolls, dürfen Industriestaaten einen Teil ihrer Minderungsleistungen durch Investitionen in kosteneffizientere Projekte in Entwicklungsländern erbringen.

Bislang stehen dem Adaptation Fond nur knappe 3 Millionen Euro zur Verfügung. Doch da sich viele CDM-Projekte noch in der Entwicklungsphase befinden, könnte sein Volumen bis 2012 nach Schätzungen auf bis zu 700 Mio. € anwachsen. Auf mindestens 300 Mio. € legten sich die Staaten jetzt in Nairobi fest.

Streit um Fondmanagement

Bei der Aushandlung des Anpassungsfonds gingen die Positionen von Entwicklungs- und Industriestaaten vor allem in der Frage, wer den Fonds künftig verwalten solle, weit auseinander. Die Industrieländer befürworteten, sein Management der *Global Environment Facility* (GEF) zu übertragen, einer Institution, die eng an die Weltbank angebunden ist. Eine Mehrheit der Entwicklungsländer war jedoch für eine unabhängigere Struktur, da die strikten Kriterien des GEF ihrer Auffassung nach eine schnelle Abwicklung von Projektanträgen und damit die rechtzeitige Akquirierung finanzieller Hilfe verhindere. In der Tat war aus nördlichen Delegationen zu vernehmen, dass man um die Umsetzung bestimmter Kriterien der *Good Governance*, insbesondere verlässliche Rechenschaftslegung und Transparenz, fürchte, wenn nicht eine bewährte Institution wie der GEF die Obhut innehave. Eine endgültige Einigung konnte auf diesem Gebiet nicht erreicht werden.

Eine Entscheidung über die Anerkennung künftiger Projekte im Bereich *carbon capture and storage* (Abspaltung von Kohlenstoffen bei der Energiegewinnung und deren Speicherung unter Tage) im Rahmen des CDM wurde ebenfalls verschoben. Immerhin aber einigte man sich bereits weitgehend auf die Grundstruktur des neuen Fonds.

Hilfe für die ärmsten Staaten

Der kenianische Umweltminister und Konferenzpräsident Kivutha Kibwana hatte zu Beginn der Konferenz dazu aufgerufen, die wesentlichen Widerstände, denen sich die am wenigsten entwickelten Länder im Rahmen des CDM gegenübersehen, entgegenzutreten. Hintergrund ist, dass der CDM-Markt im letzten Jahr insgesamt enorm an Volumen gewonnen hat, sich die meisten Projekte allerdings auf einige wenige Schwellenländer konzentrieren. Der Grund dafür liegt nur zum Teil in ihrem Mangel an Projekten in einer Größenordnung, die sie für Geberländer (bzw. dort ansässige Firmen) lukrativ erscheinen lassen. Den ärmsten Ländern mit dem größten Bedarf an CDM-Investitionen fehlt es bereits an den notwendigen Voraussetzungen, diese institutionell zu begleiten und abzusichern. Um diese Hürde abzubauen, wurde in Nairobi ein Fünf-Jahres-Programm verabschiedet, das wissenschaftlich-technische Unterstützung gerade für die ärmsten Staaten unter den Entwicklungsländern leisten soll.

Zukünftige Reduktionsverpflichtungen

Aufbauend auf den eher allgemeinen Zielen und Prinzipien der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) stellt das Kyoto-Protokoll von 1997 die einzigen verbindlichen Reduktionsvorgaben des Klimaregimes auf: In ihm verpflichten sich die Industrieländer, ihre Emissionen bis 2012 gegenüber 1990 um durchschnittlich 5% zu reduzieren.

Bisher ist nicht klar, wie es nach dem Auslaufen von Kyoto 2012 weitergehen soll. Daher kam dem zweiten Workshop zum „Dialog über langfristige kooperative Maßnahmen unter der Klimarahmenkonvention“, der ebenfalls im Rahmen der Verhandlungen von Nairobi stattfand, große Aufmerksamkeit zu. Zeitlich ging dem Dialog die zweite Sitzung der „Ad-Hoc-Arbeitsgruppe zu weiteren Verpflichtungen im Rahmen des Kyoto-Protokolls“ voraus. Und das aus gutem Grund: Von Fortschritten in dieser Arbeitsgruppe, in der die Kyoto-Mitgliedsstaaten

Zielvorgaben für Emissionsminderungen nach 2012 diskutieren, erwartete man sich einen möglichst deutlichen Fingerzeig an jene Länder, die Kyoto nicht angehören (unter den großen Industrieländern sind das einzig die USA und Australien) oder sich in letzter Zeit von ihren im Protokoll festgelegten Reduktionsvorgaben distanziert hatten (vor allem Kanada).

Diese Rechnung ging – zumindest vorerst noch – nicht auf. Zwar war eine konkrete Festlegung von Reduktionszielen für die Zeit nach Kyoto in Nairobi kaum zu erwarten gewesen. Doch selbst die Festlegung auf ein Datum, bis zu dem die Verhandlungen abgeschlossen werden sollen, konnte nicht erreicht werden. Man einigte sich schließlich lediglich darauf, die Gespräche zur Prüfung des bisherigen Kyoto-Protokolls bis 2008 abzuschließen.

Damit ist nicht ausgeschlossen, dass konkrete Verhandlungen über ein neues Abkommen erst im Anschluss an diesen Review-Prozess beginnen werden; beendet würden sie dann vermutlich frühestens 2009. Spätestens 2009 wollen auch die Kyoto-Staaten ihre Gespräche über eine stärkere Reduktion ihrer Treibhausgas-Emissionen abschließen. Insgesamt lassen die Entscheidungen von Nairobi noch offen, ob eine Nachfolgeregelung für Kyoto rechtzeitig vor dem Auslaufen der ersten Verpflichtungsphase 2012 ratifiziert werden kann.

Blockadeländer halten Kurs

Mit über einem Fünftel der Weltemissionen sind die USA der bei weitem größte Verschmutzer. Doch die amerikanische Delegation wich auch in Nairobi nicht von ihrem Blockadekurs ab. Nach wie vor lehnt die Bush-Regierung verpflichtende Reduktionsziele ab. Stattdessen, so Verhandlungsführerin Paula Dobriansky, seien freiwillige Partnerschaften zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, die wirtschaftliches Wachstum garantieren, Energiesicherheit fördern und gleichzeitig Emissionen einschränken, die richtige Alternative. Am Kurs des amerikanischen Präsidenten hat sich damit trotz neuer wissenschaftlicher Grundlagen – bei-

SWP-Berlin
Nach Nairobi:
Wie weiter in der internationalen Klimapolitik?
Januar 2007

spielsweise wurde in Nairobi erneut der Stern-Report der britischen Regierung vorgestellt, demzufolge eine beherzte Strategie zur Verhinderung der „Klimakatastrophe“ auch ökonomisch günstiger käme als fortgesetztes Abwarten – seit seinem Amtsantritt 2001 nichts geändert. Unbeirrt verweist er zur Rechtfertigung auf Wettbewerbsnachteile vor allem gegenüber China, wenn er sich anders verhielte.

Doch auch China und Indien, die Staaten mit den am schnellsten wachsenden Emissionen, verweigern sich nach wie vor konkreten Emissionszielen. Immerhin war jedoch aus den Delegationen Chinas, Brasiliens und vor allem Südafrikas zu hören, dass man sich bewusst sei, dass man einen konkreteren Beitrag als in der Vergangenheit leisten müsse. Doch zunächst müssten die Industrieländer ihren Verpflichtungen gemäß des in der Rahmenkonvention festgehaltenen Prinzips der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“ nachkommen. Damit setzt sich die klimapolitische gegenseitige Blockade zwischen den Vereinigten Staaten und den großen Schwellenländern fort.

Deutschland und EU gefordert

Zurecht hat der Klimaschutzbeauftragte der Bundesregierung, Hans Joachim Schellnhuber, die Ergebnisse von Nairobi bestenfalls als „Fortschrittchen der Klimadiplomatie“ bezeichnet.

Das kann die EU und innerhalb Europas die Bundesrepublik nicht zufrieden stellen, verstehen sich doch beide als Vorreiter im Klimaschutz. Unter maßgeblicher Beteiligung der deutschen Regierung hat die EU das Kyoto-Protokoll nach dem Ausstieg der USA anno 2001 vor dem Zusammenbruch bewahrt und sein Inkrafttreten 2005 durch die schwierige Einbindung Russlands ermöglicht. Mit dem europäischen Emissionshandelssystem und einer Reihe regionaler und nationalstaatlicher Klimaschutzinitiativen wird der Wille demonstriert, den Kontinent auf einen nachhaltigen Kurs zu bringen.

Doch nun ist die Führung in der internationalen Klimapolitik durch die mageren Ergebnisse von Nairobi einmal mehr in Frage gestellt. Der auf der Konferenz von manchen demonstrierte Unwille und die weiter rasant ansteigenden globalen Emissionen auf der einen und die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Notwendigkeit schneller und drastischer Emissionsreduzierungen auf der anderen Seite klaffen überdeutlich auseinander.

Was gilt es also zu tun? Wie könnte ein klimapolitischer Kompass für die kommenden Jahre aussehen?

1. Zuhause weiter vorangehen: Die EU und eine Mehrheit ihrer Mitgliedsstaaten haben gute Absichten und teilweise bereits vernünftige Aktionspläne. Diese müssen nun zielstrebig umgesetzt werden; und es müssen weitere Maßnahmen folgen. Die Harmonisierung der Energiepolitiken der Mitgliedsstaaten im Sinne einer europäischen Energieaußenpolitik muss neben der Energiesicherheit den Klimaschutz zum gleichrangigen Hauptziel haben. Erfolgreiche nationale Programme (in allen Bereichen von der Gebäudesanierung über Stromeinspeiseregulungen bis zur Förderung eines umweltfreundlicheren Transportwesens) sollten ihre Fortsetzung auf gesamteuropäischer Ebene finden. Und vor allem muss die Forschung und Entwicklung in den Bereichen Energieeffizienz und erneuerbare Energien vorangetrieben, und staatliche Subventionierung fossiler Energien weiter abgebaut werden.

Die EU muss demonstrieren, dass Klimapolitik ohne größeren volkswirtschaftlichen Schaden machbar ist. Es entstünde ein unbeschreiblicher Schaden, wenn die Kyoto-Ziele von der EU als selbsternanntem Klimavorreiter verfehlt würden. Die kürzlich erfolgte Einreichung mangelhafter nationaler Allokationspläne für die zweite Phase des europäischen Emissionshandels durch eine Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten und der öffentlich ausgetragene Streit zwischen EU-Kommission und nationalen Regierungen

SWP-Berlin
Nach Nairobi:
Wie weiter in der internationalen Klimapolitik?
Januar 2007

kommen vor diesem Hintergrund einem politischen Debakel gleich, das von den klimapolitischen Gegnern der EU reichlich ausgeschlachtet werden konnte. Es sollte daher auch erneut überlegt werden, die Aufstellung der Allokationspläne aus den Händen der nationalen Regierungen in die der Kommission zu geben.

Insgesamt muss allen wichtigen Entscheidungsträgern klar sein, dass mit dem Erfolg ihrer Klimapolitik die Glaubwürdigkeit der EU weit über das Politikfeld hinaus auf dem Spiel steht.

2. Allianz der Willigen zusammenhalten,

Kyoto retten: Kanada hat sich in Nairobi trotz zuvor anders anmutender Äußerungen der Regierung Howard zum Kyoto-Protokoll bekannt. Die Emissionsentwicklung Kanadas, aber auch Japans und anderer Kyoto-Staaten, zeugt jedoch nicht von klimapolitischer Konsequenz. Diese Länder werden ihre Ziele 2012 meilenweit verfehlen, wenn sie keinen Kurswechsel vornehmen. Es wird eine schwierige, aber nicht unmögliche diplomatische Aufgabe sein, die Pro-Kyoto-Allianz unter den Industriestaaten zusammenzuhalten und dennoch die Sanktionsmechanismen, die Kyoto bietet, z. B. bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen ohne Ausnahmen einzusetzen.

Trotz aller Defizite beinhaltet das Protokoll alle zu effektivem globalen Klimaschutz notwendigen Instrumente. Zu seinen „Flexiblen Mechanismen“ (Emissionshandel, CDM, Gemeinsame Implementierung) gibt es ebenso wenig eine ernsthafte Alternative wie zu verbindlichen Zielvorgaben innerhalb festgelegter Zeiträume. An dieser Architektur für ein internationales Klimaregime sollte im Rahmen der VN-Verhandlungen festgehalten werden. Prinzipielle Freiwilligkeit als Grundlage internationalen wie nationalen Handelns wird der enormen Herausforderung, die sich durch den Klimawandel stellt, nicht gerecht. Zu groß sind die Verlockungen, sich als Trittbrettfahrer kurzfristige Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Es braucht ein international verbindliches Regime auf VN-Ebene als Richtschnur für das Verhalten *aller* Staaten.

Die EU hat Kyoto vor dem Zusammenbruch gerettet. Sie trägt seither eine besondere

Verantwortung für den Fortbestand und die Effizienz des Regimes. Ohnehin ist es eine Illusion anzunehmen, man könnte auf globaler Ebene Fortschritte machen, indem man Kyoto und damit 15 Jahre VN-geführte Verhandlungen über den Haufen wirft. Die Klimadiplomatie ist heute dort, wo sie ist, nicht ohne Grund – und es ist nicht einzusehen, warum ein neu begonnener VN-Prozess nicht an dieselben Widerstände stoßen sollte, an denen man heute hängt. Es geht darum, diese Widerstände abzubauen, also weiter voran- statt zurückzugehen.

Natürlich müssen aus diesem Zweck auch die erkannten Schwächen Kyotos (z.B. die zeitaufwendigen Genehmigungsverfahren für CDM-Projekte und andere bürokratische Hürden) zielstrebig abgebaut werden. Die in Nairobi beschlossene Umsetzung der Überprüfung des Protokolls nach Art.9, UNFCCC bietet dazu die beste Gelegenheit.

3. Kyoto PLUS entwerfen: Art. 9, UNFCCC

fordert darüber hinaus, aus dem Review-Prozess Schlüsse für die Zukunft des Regimes – also über Kyoto hinaus – zu ziehen. Die geforderte „appropriate action“ muss angesichts der Dringlichkeit des Problems bedeuten: eine strukturelle Weiterentwicklung der Vertragsarchitektur. Die Wissenschaft ist sich bereits seit geraumer Zeit weitgehend einig, dass zur Abwendung eines „katastrophalen“ Klimawandels eine Erhöhung der Jahresmitteltemperatur um mehr als 2°C unbedingt verhindert werden muss. Die Einhaltung dieses klaren Klimaziels sollte als konkrete Ausformulierung von Art. 2 („die Erde vor einem gefährlichen vom Menschen verursachten Klimawandel schützen“) in die Klimarahmenkonvention aufgenommen werden.

Zur Einhaltung dieses Temperaturziels – auch da ist sich die Wissenschaft weitgehend einig – darf die Konzentration der Treibhausgase in der Atmosphäre 450 Teile pro Millionen Teile Luft nicht überschreiten. Dies wiederum bedeutet eine Halbierung der globalen Emissionen bis 2050 und, zur Erreichung dieses Ziels, einen weit darüber hinausgehenden Abbau in den Industrieländern (um etwa 80%).

Die Halbierung der globalen Emissionen bis Mitte dieses Jahrhunderts ist in Nairobi von

SWP-Berlin
Nach Nairobi:
Wie weiter in der internationalen Klimapolitik?
Januar 2007

vielen Ländern und auch von der EU zum Langfristziel erklärt worden. Der Bundestag hat die Bundesregierung mit EntschlieÙung 16/3293 aufgefordert darzulegen, wie sie diese enormen, langfristigen Minderungsziele erreichen will. Die Entwicklung langfristiger Szenarien für unterschiedliche Emissionsentwicklungen muss in der Tat zu einem wichtigen Referenzrahmen für die kurz- und mittelfristige Politik werden.

4. Transatlantischen Dialog stärken: Es ist nicht zu erwarten, dass sich die Bush-Regierung in den ihr verbleibenden knapp zwei Jahren auf internationalem Parkett wesentlich bewegen wird. Zu groß wäre wohl der Gesichtsverlust. Doch würde auch eine fortgesetzte Blockade auf Seiten der Administration nicht Stillstand in den USA bedeuten. Ein Brief dreier einflussreicher demokratischer Senatoren an Präsident Bush am Eröffnungstag des High-Level-Segmentes sorgte in Nairobi für großes Aufsehen und deutete zugleich an, dass die amerikanische Klimapolitik schon bald eine Wende nehmen könnte. Der Brief von Barbara Boxer, Jeff Bingaman und Joseph Lieberman kündigte an, dass die Demokraten nach Übernahme der Mehrheit im Kongress im Januar 2007 eine national verbindliche Höchstgrenze für Treibhausgase festlegen würden.

Noch unter republikanischer Führung hatte sich der Senat bereits im vergangenen Jahr auf eine Willensbekundung („Sense of the Senate“) geeinigt, der zufolge es eine verbindliche Kappung der Emissionen geben müsse. Der Druck auf die Bundespolitik steigt auch durch Aktivitäten und Forderungen nach deren nationaler Harmonisierung auf Seiten der Bundesstaaten und Gemeinden. So hat Kalifornien, die fünftgrößte Wirtschaft der Welt, unter der Führung von Gouverneur Arnold Schwarzenegger unlängst eine Reduzierung seiner Emissionen um 25 Prozent bis zum Jahr 2020 beschlossen. Acht Bundesstaaten im Nordosten der USA haben ein Emissionshandelssystem kreiert, an dessen Entwurf auch die EU informell beteiligt war. Alle prominent gehandelten Präsidentschaftsanwärter, auch auf Seiten der Republikaner, nehmen eine durchweg proaktivere Position in der Klimafrage ein. Die

gestiegene Bedeutung des Problems zeigen auch Meinungsumfragen in der Bevölkerung.

Trotz einer weiterhin klimapolitisch beratungsresistenten Bundesregierung wird es bereits in den nächsten beiden Jahren zu großen Veränderungen in der nationalen Energie- und Klimapolitik kommen; das Entscheidungszentrum für beide Politikfelder wird sich von der „lame duck“ im Weißen Haus weiter in Richtung der Legislative verschieben.

Bereits jetzt muss auch der Boden bereitet werden für eine Rückkehr der USA in die internationale Klimapolitik nach den Präsidentschaftswahlen Ende 2008. Der offene politische Diskurs in den Vereinigten Staaten bietet ausländischen Akteuren ein breites Betätigungsfeld. Neben der Politik ist hier auch die deutsche und europäische Industrie gefordert, ihre Positionen, etwa die Forderung nach Chancengleichheit, international verbindlichen Regeln und langfristiger Planungssicherheit lauter als bisher formulieren.

5. Führungsmächte des Südens fordern und fördern:

Dass die Entwicklungs- den Industrieländern nicht über den Weg trauten, das sei das Kernproblem. So äußerte sich Bundesumweltminister Sigmar Gabriel in Nairobi. Zugleich könne er verstehen, dass sich die Entwicklungsländer zunächst nicht zu einer Begrenzung ihrer Treibhausgas-Emissionen verpflichten wollten, seien sie doch die Hauptopfer des Klimawandels: „Das bedeutet: Es wird in der zweiten Phase nach 2012 nicht zu Minderungsverpflichtungen für die Entwicklungsländer kommen.“

Wie aber kommt man an die geradezu explodierenden Emissionen in vielen Ländern des Südens heran? Die EU stellte in Nairobi ihren neu geschaffenen EU-Fonds zur Förderung von Investitionen in effiziente erneuerbare Energietechnologien (Geref) vor, laut Minister Gabriel ein „erster konkreter und ziemlich großer Schritt“, den Entwicklungsländern auf dem Weg zu einer klimafreundlicheren Entwicklung zu helfen. Der Fonds ist mit 80 Millionen Euro dotiert und zunächst auf vier Jahre angelegt. Und genau hier liegt das Problem: Nach Schätzungen der Weltbank benötigen die Entwicklungsländer

SWP-Berlin
Nach Nairobi:
Wie weiter in der internationalen Klimapolitik?
Januar 2007

Hilfen in Höhe vieler Milliarden allein dafür, sich dem Klimawandel - der nur in seiner Vehemenz gemildert, aber nicht mehr in Gänze aufgehalten werden kann - einigermaßen anzupassen. Die in Aussicht gestellten Millionen aus den unterschiedlichen Fonds und CDMs werden nicht zu einer grundsätzlichen klimapolitischen Wende im Süden führen.

Was also ist zu tun? Zweierlei: Zum einen müssen die Industrieländer zu einem Finanz- und Technologietransfer in einem ganz anderen Maßstab bereit sein. Zugleich jedoch darf der globale Süden nicht mehr über ein und denselben Kamm geschert werden. Zumindest die Einkünfte aus Förderfonds müssen den ärmsten Ländern zugute kommen, die sich nicht aus eigenen Kräften helfen können – weder hinsichtlich notwendiger Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel noch hinsichtlich einer wirtschaftlichen Modernisierung.

Mit den großen Schwellenländern hingegen sollte anders verfahren werden. Brasilien, China, Indien, Mexiko, Südafrika, Südkorea – dies sind Staaten, die einen eigenen und zwar zunehmend auch quantifizierbaren Beitrag zur Klimapolitik leisten können und schon aus Eigeninteresse sollten. Sie verstehen sich allesamt als aufsteigende Staaten, zum Teil als regionale Führungsmächte. Damit müssen sie auch größere Verantwortung gerade im Bereich neuerer globaler Probleme übernehmen. Die EU sollte die Verantwortungsbereitschaft dieser Staaten einfordern. Zugleich sollte sie jedoch fördern, allerdings weniger durch Finanztransfer denn durch „Best-Practice-Exchange“ und gemeinsame Kooperationen sowohl im Bereich politischer Maßnahmen als auch bei Forschung und Entwicklung.

Fazit: Klimapolitik muss in den Mittelpunkt deutscher und europäischer Politik

Mit EU-Ratspräsidentschaft und G8-Vorsitz bietet sich der Bundesregierung und ihren europäischen Partnern in diesem Jahr die große Chance, bei allen genannten Teilherausforderungen

wichtige Fortschritte zu erzielen. VN-Generalsekretär Kofi Annan hat in Nairobi den großen Mangel an „Leadership“ in der Klimapolitik beklagt. Auf absehbare Zeit ist nicht erkennbar, wer außer der EU eine klimapolitische Führungsrolle zu spielen bereit und in der Lage ist.

Doch dazu braucht es noch größere Anstrengungen als bisher. Die Klimapolitik muss endlich auf die Stufe der „High Politics“ und der Staats- und Regierungschefs gehoben werden. Auch die Finanz- und Außenminister sowie das für Energiepolitik weitgehend zuständige Wirtschaftsressort müssen endlich stärker in die Klimapolitik einbezogen werden. Bildungs-, Entwicklungs- und Verkehrsministerium haben ebenso eine wichtige Rolle zu spielen. Nur mit einem derartigen *Mainstreaming* wird man letztlich der Querschnittaufgabe Klimapolitik gerecht werden. Anders werden die Forderungen von Bundesumweltminister Sigmar Gabriel, eine „neue Dynamik“ im Klimaschutz-Prozess und eine „dritte industrielle Revolution“ einzuleiten, nicht möglich sein.

Die Bundesregierung hat den Klimaschutz zu einem zentralen Thema der deutschen EU- und G-8-Präsidentschaften im kommenden Jahr gemacht. Der Leiter des VN-Umweltprogramms (Unep), Achim Steiner, hat zusätzlich eine Initiative unter dem Dach der Vereinten Nationen angeregt. Und es mehren sich die Stimmen, die gar für eine Sondersitzung der VN-Vollversammlung plädieren, um dem Thema noch mehr Nachdruck zu verleihen und die zentralen *Player* endlich an den Entscheidungstisch zu holen. Zurecht warnte auch Minister Gabriel vor der „Gefahr, dass die Komplexität nicht mehr steuerbar ist“, wenn man die Verhandlungen aber weiterhin ausschließlich der Minister- und Beamtenebene überlasse.“

Bundeskanzlerin Angela Merkel verfügt als ehemalige Umweltministerin über große Kompetenz in der Klimapolitik. Unter ihrem Vorsitz wurde 1995 das „Berliner Mandat“ auf den Weg gebracht, der nach Kyoto führte. Sie besitzt die Glaubwürdigkeit und das Gewicht, den Kompass, der in so unterschiedliche Richtungen zeigt, weiter zu justieren und die

SWP-Berlin
Nach Nairobi:
Wie weiter in der internationalen Klimapolitik?
Januar 2007

nächsten Schritte voranzutreiben. In Tony Blair hat sie einen wichtigen Verbündeten.

Die VN-Klimakonferenzen herkömmlicher Art bleiben trotz allem aus zweierlei Gründen unersetzlich: Erstens bilden sie das einzige Forum, um die Klimaexperten aus den Nationalbürokratien, den internationalen Organisationen, aus Wissenschaft, Industrie und Nichtregierungsorganisationen zur Meinungsbildung zusammenzubringen. Zweitens wird hier einmal im Jahr Bilanz gezogen: Was ist der Stand der Wissenschaft und Forschung? Was haben die Staaten auf nationaler Ebene unternommen? Und vor allem: Was ist der Entwicklungsstand in allen wichtigen Bereichen des oben beschriebenen Katalogs von Herausforderungen?

Die nächste VN-Verhandlungsrunde findet im Dezember 2007 in Bali statt. Will die EU ihre klimapolitische Führungsrolle weiter ausüben, sieht sie sich bis dahin einem weiten Feld von Herausforderungen gegenüber, das sie nur mit vereinten Kräften bewältigen können. Der Bundesregierung kommt dabei eine herausragende Rolle zu.