

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 01/2010

5. Januar 2010

Last Christmas in Tuvalu oder: Über das Scheitern der UN- Klimakonferenz

Von Janina Jänsch

Im Vorfeld der UN-Klimakonferenz (COP 15) in Kopenhagen wurde die Messlatte in grandiose Höhen gelegt. Wochenlang wurde die herausragende Bedeutung medial vorgebetet. Das Schicksal der Welt sollte sich in der dänischen Hauptstadt entscheiden. Umso enttäuschender war das Ergebnis: der *Copenhagen Accord*, ein eilig zusammengezoomtes Papier, das politisch nicht bindend ist. Dabei hat kein Klimaexperte ernsthaft damit gerechnet, dass diese Konferenz tatsächlich zu einem internationalen Klimaschutzabkommen führt. Die Vorstellung, dass China und die USA sich in Sachen Klima plötzlich kooperativ verhalten, war sehr optimistisch. Und dass ein Land wie Tuvalu, dessen ganze Existenz von raschen und durchgreifenden Klimaschutzbemühungen abhängt, sich nicht mit weniger zufrieden gibt, ist logisch und nachvollziehbar.

Im stillen Kämmerlein...

Nicht vorhersehbar war dagegen der chaotische Verlauf der Konferenz. Betreten sah man im Fernsehen zu, wie die Polizei mit Gewalt gegen Demonstranten vorgeht. Ansonsten ließ die Berichterstattung mit Beginn der Konferenz nach. Wenige Informationen drangen nach außen. Viele fühlten sich wie unmündige Kinder, die draußen warten mussten, während die „Erwachsenen“ hinter verschlossenen Türen über die eigene Zukunft verhandelten. Da half auch die Live-Kamera auf der Internetseite der COP 15 nichts, die eher inhaltslose offizielle Meetings und Pressekonferenzen ausstrahlte. Wohin mit dem Tatendrang und der Euphorie, mit denen man nun die Welt retten wollte? Dass aus Angst und Frust bisweilen auch Aggressionen werden, ist keine neue Erkenntnis. Die ganze Welt schaute auf Kopenhagen, aber ihr wurde die Tür vor der Nase zugeschlagen. Und nicht nur der Öffentlichkeit wurden Informationen über den Verlauf der Konferenz vorenthalten. Auch Vertreter einiger Teilnehmerstaaten beschwerten sich darüber, dass Gespräche unter den mächtigen Nationen geführt wurden, ohne dass der Rest der Konferenzteilnehmer in Kenntnis gesetzt wurde. Die Situation drohte zu eskalieren, als die Entwick-

lungsländer von einem internen Papier (*danish text*) erfuhren, welches ihnen weniger Emissionsrechte zusprach. Kurzum: Eine solch bedeutsame Konferenz, die eine entsprechend große internationale Aufmerksamkeit genießt, kann nicht derart intransparent und unstrukturiert geführt werden. Sie kann aber auch nicht mit 30.000 selbsterwählten Teilnehmern abgestimmt werden. Ende des Jahres wird der nächste Anlauf mit der COP 16 in Mexiko gestartet, wo man hoffentlich aus den Erfahrungen gelernt haben wird.

Panikmache statt Aufklärung

Gleichzeitig wurde die große Chance vertan, die Öffentlichkeit über die Klimaproblematik und die Wirkungen der unterschiedlichen Klimaschutzmaßnahmen aufzuklären. Stattdessen wurden von allen Seiten — Medien, Politikern und sogar einem Teil der Klimaexperten — eine Endzeitstimmung heraufbeschworen. Es wurde einem unmissverständlich klar gemacht, dass die Welt dem Untergang geweiht ist, wenn nichts passiert. Dabei wusste auch schon vor Kopenhagen so ziemlich jeder, dass die globale Erwärmung keine positiven Folgen mit sich bringt. Ergänzt wurde die Panikmache mit Appellen („Esst kein Rindfleisch und fahrt Fahrrad!“), die zwar gut gemeint sind, aber den Klimawandel nicht aufhalten werden, und leider auch mit falschen Aussagen („Der Zertifikatehandel ist nichts anderes als ein moderner Ablasshandel!“). Die Öffentlichkeit hat ein Recht darauf, sachlich informiert zu werden. Schließlich sind es die Steuergelder der Bürger, die hier verwendet bzw. verschwendet werden.

Eine gerechte Zuteilung der Emissionsrechte

Um das Klimaziel zu erreichen, ist ein internationales Abkommen unerlässlich und wir stehen weiterhin am Anfang. Es geht darum, einen Verteilungsschlüssel für die Emissionsrechte und somit die Kosten für Klimaschutz zu finden, der die Zustimmung aller Nationen erhält. Es geht also um eine *gerechte* Verteilung. Doch was ist gerecht? Ein populärer Vorschlag besteht in einer Zuteilung von Emissionsrechten pro Weltbürger. Schließlich hat jeder Weltbürger die gleichen Rechte, also auch Emissionsrechte. Dies würde bedeuten, dass ein Staat, der mehr Treibhausgase emittiert als er aufgrund seiner Emissionsrechte darf, entweder seine Pro-Kopf-Emissionen senken oder von anderen Staaten, die mehr Emissionsrechte haben als sie benötigen, Emissi-

onsrechte kaufen muss. Dieser Vorschlag würde allerdings keine Einstimmigkeit herbeiführen. Vor allem die USA mit 20 Tonnen CO₂-Emissionen pro Kopf lehnen ein solches Verteilungsmodell ab. China dagegen mit einem Pro-Kopf-Ausstoß von ca. 4 Tonnen ist diesem Vorschlag schon mehr zugetan. Aber ist eine solche Zuteilung, die die aktuellen Emissionen der Länder nicht berücksichtigt, überhaupt gerecht? Schließlich hat fast jedes Land einen unterschiedlichen Bedarf an Energie. Wäre nicht eher eine Zuteilung gerechter, die sich am Bruttoinlandsprodukt eines Landes orientiert? Darüber hinaus besteht auf Seiten der Entwicklungs- und Schwellenländer die Forderung, dass die Industrieländer einen Großteil der Kosten übernehmen müssen. Schließlich rührt ihr Wohlstand nur daher, dass sie in der Vergangenheit große Mengen an Treibhausgasen emittiert haben. Die Industrieländer tragen demnach die Hauptschuld am Klimawandel. Aber kann man von einer historischen Schuld sprechen, wenn zu der damaligen Zeit nicht bekannt war, welchen Schaden die Emissionen verursachen? Und haben die Schwellenländer nicht das gleiche Recht sich zu entwickeln, wie die Industrieländer damals? Es gibt unterschiedliche Vorstellungen von Gerechtigkeit und eine Konsensfindung wird äußerst schwierig sein.

Klimaschutz als öffentliches Gut

Darüber hinaus besteht bei der Bereitstellung von Klimaschutz ein Dilemma. Wenn sich ein Land bereit erklärt Klimaschutz zu betreiben und die Kosten dafür zu tragen, profitieren auch andere Länder von diesen Klimaschutzbemühungen, ohne selbst Kosten tragen zu müssen. Das führt zu einem Trittbrettfahrerproblem, d.h. jedes Land neigt dazu, seine Bereitschaft für Klimaschutz zu verschleiern und hofft darauf, dass die anderen Länder die Kosten übernehmen. Wenn sich jedes Land so verhält, wird das Gut Klimaschutz nicht bereitgestellt. Aber auch wenn sich ein Land oder eine Gruppe von Ländern — wie die Europäische Union — dafür entscheiden, Klimaschutz zu betreiben, führt dies dazu, dass der Anreiz auf Seiten der anderen Länder tendenziell sinkt. So belasten Klimaschutzkosten die europäische Wirtschaft und stellen für die Europäische Union einen Wettbewerbsnachteil gegenüber den Nicht-EU-Ländern dar. Mit einem Beitritt zu einem internationalen Abkommen müssten die außereuropäischen Länder also nicht nur die Klimaschutzkosten auf sich nehmen, sondern auch den relativen Wettbewerbsvorteil aufgeben. Im Ergebnis ist die Wahrscheinlich-

keit eines internationalen Abkommens auch bei einem Beitritt Einzelner eher gering.

Lösungen bleiben noch aus

Wie kommt man aus diesem Dilemma heraus? In der Spieltheorie kann man das Problem durch einen Sanktionsmechanismus lösen, durch den diejenigen bestraft werden, die nicht kooperieren. Leider ist ein solcher Mechanismus in der Realität nicht vorhanden. Es gibt keine supranationale Organisation, die Nationen in irgendeiner Form sanktionieren kann. Auch die Öffentlichkeit kann als Sanktionsmechanismus fungieren, doch diese ist noch nicht groß genug und kann nicht ausreichend Druck ausüben. Eine Bereitschaft für Klimaschutz besteht vor allem in den Industrieländern, während in den Entwicklungs- und Schwellenländern zuerst Probleme wie Hunger und Armut zu lösen sind. Die Nobelpreisträgerin Elinor Ostrom fordert deshalb einen neuen polyzentrischen Ansatz und setzt auf lokale Initiativen, die sich für den Klimaschutz engagieren. Sie räumt ein, dass dies nicht ausreichen wird, um den Klimawandel zu stoppen, aber dies immerhin ein Schritt in die richtige Richtung wäre. Dem ist nichts entgegenzusetzen, jedoch wird es ohne internationales Klimaschutzabkommen und einen weltweiten Ordnungsrahmen nicht möglich sein, das Zwei-Prozent-Ziel zu erreichen. Ein Ergebnis also bleibt: In Kopenhagen fehlte es nicht nur an Transparenz, Information, diplomatischem Geschick, Vertrauen und am Mut zur großen Lösung, sondern auch an Lösungsvorschlägen und an der Kompromissbereitschaft der großen Staaten. Offenbar wird die Bedrohung noch nicht so hoch eingeschätzt, wie sie in den offiziellen Erklärungen zum Ausdruck kommt.

Zeichen: 8246

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung der Autorin, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung der Autorin zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an die Autorin.

Dipl.- Regional- Wiss. Janina Jänsch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln: Tel. 0221-470 5355 oder E-Mail: jaensch@wiso.uni-koeln.de