

Internationale Klimaclubs

# Endlich auf die Überholspur!

*Von Hermann Ott*

**Das globale Klimaregime besteht den Realitätstest nicht. Doch anstatt den Kopf in den Sand zu stecken, sollten sich ambitionierte Staaten zu einer Klimaallianz zusammenschließen. Deren Mitglieder verstehen Klimaschutz als Chance, Wohlstand für alle zu schaffen, ohne dafür die Lebensgrundlagen zu zerstören.**

— Ein Jahr vor der UN-Klimakonferenz in Paris (COP21) mag diese Frage manchem unziemlich erscheinen, doch ich will sie trotzdem stellen, weil sie wichtig ist: Was ist, wenn auch dieser Klimagipfel scheitert? – Damit meine ich nicht so einen Knall, wie er im Jahr 2000 in Den Haag zu hören war, als drei grüne Umweltminister(innen) die Konferenz platzen ließen, weil ihnen die Ergebnisse zu mager erschienen. Und ich meine auch nicht so ein klägliches Verwimmern wie 2009 in Kopenhagen, wo die Konferenz mit ungeheurem Aufwand hochgejubelt worden war (Stichwort „Hopenhagen“) und – nachdem die über 120 Regierungschefs wegen ausbleibenden Erfolgs fluchtartig das Konferenzzentrum verlassen hatten – von den verbliebenen Rumpfdelegationen irgendwie über die Runden gebracht wurde.

Nein, Ersteres wird nicht passieren, denn solche Minister(innen) sind nicht in Sicht. Und das Desaster von Kopenhagen wird sich schon deshalb nicht wiederholen, weil alle Regierungen ein hochprofessionelles „Erwartungsmanagement“ betreiben. Soll heißen: Sie hängen die Latte von vornherein so niedrig, dass es tatsächlich schwierig

würde, sie zu unterschreiten. Längst ist nicht mehr von „völkerrechtlich verbindlichen Reduktionszielen“ die Rede. Bei den jetzt verhandelten Zielen geht es um „nationally determined contributions“, also um Beiträge, die die Staaten nach eigenem Gusto einbringen. Und der Hauptstreit dreht sich darum, in welcher Weise welche Einrichtungen die Einhaltung dieser selbstgesteckten Beiträge überprüfen dürfen ...

Dass diese so zustande kommenden Klimaziele natürlich in keinsten Weise geeignet sein werden, die Emissionslücke, also die Differenz zu den eigentlich erforderlichen Emissionsminderungen zu schließen, wird zwar von allen Beteiligten realisiert, aber kaum thematisiert. Währenddessen steigen die Emissionen schneller als jemals zuvor in der menschlichen und vor-menschlichen Geschichte.

### **Der Wurm steckt im System**

Nach 20 Jahren ist also klar: Das Ziel der UN-Klimarahmenkonvention, das Klimasystem auf einem Niveau zu stabilisieren, das eine „gefährliche anthropogene Störung“ verhindert (Artikel 2), lässt sich durch die Klimaverträge nicht erreichen. Das Klimaregime besteht den Realitätstest nicht.

Ich habe die Klimapolitik in diesen 20 Jahren begleitet, habe Bücher und Artikel dazu geschrieben und mich auch sonst vielfältig in Gesellschaft und Politik eingesetzt. Das Kyoto-Protokoll habe ich so lange verteidigt, wie ich den Eindruck hatte, dass es im Kern gesund ist – trotz aller Lücken, Verwässerungen und Verdrehungen der Inhalte, gerade bei den sogenannten „Marktmechanismen“ Emissionshandel und Clean Development Mechanism (CDM). Doch nach dem Scheitern von Kopenhagen habe ich meine Meinung geändert, weil der Wurm im System steckt. Ich bin zu der Überzeugung gelangt, dass es tatsächlich nicht möglich ist, im Konsens zwischen 190 Staaten mit extrem unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Interessen eine Materie zu regeln, die so tief in Wirtschaft und Gesellschaft eingreift wie die Klimapolitik; dass kein Konsens möglich ist, wenn sehr große Vermögenswerte auf dem Spiele stehen und politische Karrieren mit dem Thema gewonnen oder verloren werden.

Im Gegensatz dazu ist der Zwang zum Konsens tief in die Maschinerie des Klimaregimes eingebaut. Zwar sieht Paragraph 42 der Geschäftsordnung Mehrheitsentscheidungen vor, doch er wird Jahr für Jahr von einigen Staaten abgelehnt. Nicht zufällig:

**„ Es ist kein Konsens möglich, wenn sehr große Vermögenswerte auf dem Spiele stehen und politische Karrieren mit dem Thema gewonnen oder verloren werden. “**

Die Gegner(innen) effektiver Umweltpolitik haben am Beispiel des 1989 in Kraft getretenen Montrealer Protokolls zum Schutz der Ozonschicht erkannt, wie entscheidend das vermeintliche Wahlrecht ist: Dieser wohl erfolgreichste Vertrag des Umweltvölkerrechts hat sich nämlich aufgrund sehr großzügiger Mehrheitsentscheidungen mit einer für internationale Verhältnisse unglaublichen Geschwindigkeit entwickelt (und vermutlich gerade noch rechtzeitig die vollständige Zerstörung der Ozonschicht verhindert).

Als Folge der Blockade von Paragraph 42 des Klimarahmenvertrags sind alle Entscheidungen innerhalb des Klimaregimes im Konsens zu treffen. Diese Vorgabe nutzen die sattsam bekannten Bremser(innen) im System – nicht zufällig hauptsächlich dieselben, die Mehrheitsentscheidungen ablehnen – mit großem Erfolg zur Blockade der Entwicklung. (1)

### **Webfehler im Kyoto-Protokoll**

Nun ließe sich ja mit einigem Recht argumentieren, dass in einer solch wichtigen Materie wie dem Klimaschutz ein konsensuales Vorgehen auch angemessen sei. Doch hier kommt ein weiterer Webfehler des Klimaregimes hinzu: Im Unterschied zum erfolgreichen Ozon-Protokoll konnten dem Kyoto-Protokoll sogar solche Staaten beitreten, die den Klimaschutz nicht fördern, sondern sogar verhindern wollten. Diese Erlaubnis missachtete ein wesentliches Merkmal erfolgreicher Umweltverträge. Nach einer gegen Ende des vergangenen Jahrhunderts entwickelten Strategie sollten Umweltverträge mehrstufig sein: Zunächst wird eine Konvention verabschiedet, die im Wesentlichen die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit regelt. Darauf aufbauend wird sodann im Rahmen der Konvention ein Protokoll (oder mehrere)

verabschiedet, das spezifische Verpflichtungen der Staaten regelt. Frühere Beispiele für diese Vertragstechnik finden sich in den Regimen zum Schutz des Mittelmeeres oder in der Genfer Luftreinhaltekonvention. (2)

Eine einfache Regelung stellte dabei sicher, dass die den Protokollen beitretenden Staaten ein Mindestinteresse am jeweiligen Vertragszweck hatten: Beitreten konnten nur solche Staaten, die einen „Eintrittspreis“ entrichteten, indem sie echte Pflichten wie das Verbot Ozon zerstörender Stoffe akzeptierten. Beim Kyoto-Protokoll gibt es dagegen für Staaten, die im Jahr 1997 als Entwicklungsländer eingestuft wurden, keinerlei Pflichten. Was wiederum zur Folge hatte, dass beispielsweise die Öl exportierenden (ehemaligen) Entwicklungsländer beitraten und seither ihre zerstörerische Rolle spielen. Aufgrund dieser (und anderer) Webfehler im System wird auch die Klimakonferenz in Paris 2015 keinen effektiven Klimaschutz bringen, sondern sich vermutlich auf den gemeinsamen Nenner zwischen China und den USA einpegeln. Doch was sollte danach geschehen, um die Situation zu verbessern?

### **Hoffnung auf einen Ausweg wiederbeleben**

Mein Vorschlag lautet, in der Klimapolitik (ähnlich wie in der Europäischen Union) eine Strategie der „unterschiedlichen Geschwindigkeiten“ zu erlauben, die bedeutet, dass ein Teil der Staaten schneller vorangeht als die anderen. (3) Also das tut, was eigentlich das Kyoto-Protokoll schon hätte tun sollen: eine Allianz fortschrittlicher Staaten bilden. Ideal wäre natürlich, im Klimaregime ein neues Protokoll zu verabschieden, mit angemessenen (gestuften) Reduktionspflichten für alle. (4) Allerdings ist diese Möglichkeit praktisch versperrt, weil auch die Erlaubnis zu einem solchen Vorreiterbündnis der Zustimmung aller anderen Vertragsparteien bedarf. Zuerst müssten die Abstimmungsregeln geändert werden – und da beißt sich die Katze in den Schwanz.

Deshalb bleibt als einzige Möglichkeit die Bildung einer Klimaallianz fortschrittlicher Staaten (und eventuell unterstaatlicher Einheiten wie die US-Staaten) außerhalb des globalen Klimaregimes. Klimarahmenkonvention und Kyoto-Protokoll würden – vielleicht mithilfe multidimensionaler Verpflichtungen (5) – als globales Regime zur Kooperation bei der Bekämpfung des Klimawandels bestehen bleiben. Allerdings ergänzt durch eine „Überholspur“, wenn dieses Bild gestattet ist.

**„ Der Klima-Club würde allen Bremsern den Beweis liefern, dass effektive Klimapolitik auch gute Wirtschaftspolitik sein kann. “**

In einem solchen Klima-Club könnten sich ambitionierte Staaten aus Europa, Asien, Lateinamerika und Afrika zusammenschließen, die den Klimaschutz nicht als Last definieren, sondern als Gelegenheit globalen Wohlstand für alle zu schaffen, ohne unsere Lebensgrundlagen zu zerstören. Dabei tut sich eine Reihe spannender Fragen auf:

▫ Wer kann Mitglied des Clubs werden? Nur Staaten oder auch unterstaatliche Einheiten wie die deutschen Bundesländer, die US-Bundestaaten oder sogar große Städte?

▫ Welchen „Eintrittspreis“ soll es geben, um sicherzustellen, dass tatsächlich nur wirklich am Klimaschutz interessierte Staaten (Länder, Städte) beitreten können? Zum Beispiel könnte Vorgabe sein, eine bestimmte Anzahl von Klimaschutzmaßnahmen (Reduktionsziele, Ziele für Erneuerbare oder Effizienz, Verbot von Kohlesubventionen respektive Kohlekraftwerken) zu erfüllen. (6)

▫ Welche Vorteile jenseits der bekannten Synergien (Austausch von Informationen, Technologien, finanzielle Unterstützung) könnte die Mitgliedschaft im Klima-Club bieten? Ließen sich zum Beispiel besondere Konditionen für den Handel mit klimarelevanten Gütern und Rohstoffen untereinander einräumen? Ein Grund für den Erfolg des Montreal-Protokolls zum Schutz der Ozonschicht war die Tatsache, dass es einen Club (sprich: ein Kartell) für den Handel mit FCKW errichtet hat.

Der Klima-Club würde allen Bremser(inne)n den Beweis liefern, dass effektive Klimapolitik auch gute Wirtschaftspolitik sein kann. Und er hätte ganz nebenbei einen enormen psychologischen Effekt: Er würde die Hoffnung der Menschen rund um den Erdball wiederbeleben, dass auch nach einem voraussichtlichen Scheitern der Verhandlungen in Paris die größte Herausforderung im 21. Jahrhundert nicht unbeantwortet bleibt – dass es für die Menschheit eine menschengerechte Zukunft auf dem Planeten Erde gibt. ———

## Anmerkungen

(1) Ausführlich in: Oberthür, Sebastian/Ott, Hermann (2000): Das Kyoto-Protokoll. Wiesbaden.

(2) Vgl. Ott, Hermann (1998): Umweltregime im Völkerrecht. Baden-Baden.

(3) Vgl. Ott, Hermann (2011): Changing Course in International Climate Policy Reaching a Global Agreement with Different Speeds. Download unter [www.facet-online.org](http://www.facet-online.org) (Archive / March 2011)

Unter dem Stichwort „modularer Multilateralismus“ spricht sich auch der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen für ergänzende Klima-Clubs aus: WBGU (2014): Sondergutachten – Klimaschutz als Weltbürgerbewegung. Berlin, S. 79 ff.

Zu Klimaclubs in der Literatur vgl. z.B. Keohane, Robert Owen/Victor, David G.: The Regime Complex for Climate Change. In: Perspectives on Politics 1/2011, S. 7 ff.

Weischer, Lutz/Morgan, Jennifer/Patel, Milap: Climate Clubs – Can Small Groups of Countries Make a Big Difference in Addressing Climate Change? In: Review of European, Comparative & International Environmental Law 3/2012, S. 177 ff.

(4) Die Foundation for International Environmental Law aus London schlägt eine spezielle Liste für ambitionierte Staaten vor: [www.rtcc.org](http://www.rtcc.org) (RTCC+ / Comment & Analysis / Countries Need an Incentive to Bid Ambitious Climate Plans)

(5) Da Emissionsreduktionsziele keine inhärente politische Zugkraft haben, könnte es hilfreich sein, sie um Elemente zu ergänzen, an denen die Staaten selbst Interesse haben, etwa Ziele für Energieeffizienz und erneuerbare Energien. Vgl. beispielsweise den Vorschlag des Wuppertal Instituts: <http://wupperinst.org/en/publications/details/wi/a/s/ad/2335>

(6) Vgl. die Studie, die der Autor als Mitglied des Bundestages in Auftrag gegeben hat: Weischer, Lutz/Morgan, Jennifer (2013): The Solar Economy Club: Implementing a Leadership Club Approach to International Climate Policy. Download unter [www.hermann-e-ott.de](http://www.hermann-e-ott.de) Klima / Klug – Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten / Studie zur Implementierung eines Klima-Clubs



### Wie lautet Ihr Slogan für eine Klimaschutz-Kampagne?

Das Klima mag nicht alles sein – aber ohne ein menschengerechtes Klima ist alles nichts!

### Zum Autor

Hermann E. Ott, geb. 1961, Jurist und Politologe, ist Berater für globale Nachhaltigkeits- und Wohlfahrtsstrategien beim Wuppertal In-

stitut für Klima, Umwelt und Energie, dessen Berliner Büro er viele Jahre geleitet hat. Bis Oktober 2013 saß er für die Grünen im Bundestag.

### Kontakt

Dr. Hermann E. Ott  
Wuppertal Institut für Klima,  
Umwelt, Energie  
Neue Promenade 6, D-10178 Berlin  
++49/(0)30/288 74 58 -22  
E-Mail [hermann.ott@wupperinst.org](mailto:hermann.ott@wupperinst.org)