

**Zur Fortentwicklung des Klimaregimes:
Die Bedingungen eines US-Interesses an einer Führungsrolle
in den Verhandlungen zu einem Post-Kyoto-Regime**

DEBORAH SAUNDERS DAVENPORT:
Global Environmental Negotiations and US Interests.

New York 2006

Palgrave Macmillan, 273 S.

Die Verhandlungen zum sog. ›Nach-Kyoto-Regime‹ stellen so etwas dar wie das letzte Aufgebot der multilateralen Klimapolitik – wenn es diesmal wieder nicht gelingt, zu einem angemessenen Lösungsansatz zu kommen, ist der Zug des Klimawandels nicht mehr zum Halten zu bringen vor dem Abgrund, wo es gefährlich für die Lebensgrundlagen des Menschen wird (Art. 2 UNFCCC). Die Entscheidung soll im November 2009 fallen – so der Fahrplan.

Drei Anläufe wurden bislang unternommen, um zu einer (Selbst-)Begrenzung der THG-Emissionen zu kommen. Sie zeichnen sich sämtlich durch zweierlei aus: (i) Sie waren nicht erfolgreich, die Emissionen kamen im Ergebnis faktisch jeweils höher zu liegen als verabredet. (ii) Angesichts dieser Erfahrung, gleichsam als Konsequenz aus dem Scheitern, wurden zunehmend Abstriche bei den Ansprüchen gemacht, die man sich noch zu formulieren getraute – was an der Tendenz des Scheiterns jedoch auch nichts zu ändern vermochte.

Bezugspunkt aller drei Anläufe waren die Emissionen von Treibhausgasen im Jahre 1990. Die lagen, wie wir heute, im Nachhinein, wissen können, bei knapp 39 Gt CO₂e/a. Übersehen werden dabei in aller Regel die acht Gt/a, die der Entwaldung zuzurechnen sind, die dann, so die Entscheidung in Rio im Jahre 1992, aus der Klimakonvention ausgeschlossen wurden – die Autorin des hier angezeigten Buches kommt, was ihre vertiefte Expertise angeht, von diesem Thema her, den Forstverhandlungen.

Blieben 30 Gt/a an ›Treibhausgasen‹ im klimarechtlichen Sinne, davon 21 Gt/a CO₂ aus der Verbrennung fossiler Energieträger, neun Gt/a Nicht-CO₂-Gase. Die Aufteilung auf Industrie- und Entwicklungsländer (im klimarechtlichen Sinne, nicht im OECD-Sinne) lag bei 67 : 33 (nur fossiles CO₂) bzw. 60 : 40 (alle sechs

Kyoto-Gase). Die gesamten CO₂-Emissionen, also incl. Entwaldung, lagen bei knapp 30 Gt/a, davon 50 Prozent aus Entwicklungsländern.

(1) Die Weltklimakonferenz in Toronto, im Jahre 1988, forderte, die CO₂-Emissionen insgesamt, also mit denen aus Entwaldung mithin in Höhe von 30 Gt/a, bis zum Jahre 2005 herunterzubringen um 20 Prozent, also um sechs Gt/a.

(2) Ende 1989 verabschiedete die UN-Generalversammlung eine Resolution mit der Aufforderung, Anstrengungen zur Erarbeitung einer »Klimarahmenkonvention nebst Protokollen mit konkreten Verpflichtungen« zu unternehmen. Im Jahre 1990 erteilte die UN-Generalversammlung das Mandat, einen Text für eine »Framework Convention on Climate Change« (FCCC) auszuarbeiten.

Im Umfeld dieses Beschlusses zeichnete sich ein strategischer Konsens zwischen EU und G-77 ab, eine Klimakonvention mit zwei Protokollen vorzusehen, einem Wald- und einem Energie-Protokoll. Innerhalb eines solchen Ansatzes wäre es möglich zu tauschen: Zugeständnisse der Entwicklungsländer beim Thema Entwaldung gegen Zusagen der Industrieländer beim Thema ihres viel zu hohen Energieverbrauchs. Genau diese Situation, der Druck, der damit (auch) auf die USA zukam, war, was die USA fürchteten. Dem wollten sie sich entziehen. Darin waren sie erfolgreich. Sie schlugen eine eigens zur Eindämmung der Entwaldung konzipierte globale Forst-Konvention vor und setzten dies als Verhandlungsansatz auch durch – Separierung der Themen war ihr Ansatz.

Deutschland scheint Verantwortung dafür zu tragen, dass dieser ausweichende Verhandlungsansatz am G-7-Gipfel in Houston im Jahre 1990 die Zustimmung im Communiqué fand. Die Europäischen Staatschefs, die die destruktive Pointe des US-Antrags durchschauten, hatten als gemeinsame Position verabredet, dem US-Vorstoß nicht den »Segen« der G-7 zu geben. Doch dann bat Präsident George Bush Kanzler Kohl zu einem separaten Gespräch in ein Nebenzimmer, und anschließend war Kohl für die Erwähnung des US-Ansatzes. Vermutlich war er den USA aus übergeordnetem deutschen Interesse verpflichtet – im Jahre 1990, in der delikaten Phase der völkerrechtlichen Absicherung des Prozesses der deutschen Vereinigung, gegen französischen und britischen Widerstand. So gesehen wurde ein Erfolg versprechender Ansatz des Ausgleichs zwischen Nord und Süd in der multilateralen Klimapolitik sehenden Auges auf dem Altar der deutsch-deutschen Einigung geopfert.

Der Entwurf der Klimarahmenkonvention war als Komplement zu sehen und wurde auf die verbliebenen, typisch »industriewirtschaftlichen« Emissionen konzentriert. Im Laufe der Verhandlungen zu einer globalen Forst-Konvention brachten die USA aber nicht die geringste Verhandlungsmasse ein, um den regenwaldreichen und auf Ausbeutung ihrer Wälder sich wirtschaftlich stützenden Entwicklungsländern, insbesondere Malaysia, etwas für ihren geforderten Verzicht zu bieten – sie hatten, nachdem es ihnen gelungen war, das Waldthema aus der Klimarahmenkonvention herauszuhalten, ihr Interesse verloren.

Der Schutz der tropischen Regenwälder, ein Thema mit großem öffentlichen Widerhall in den 1980er Jahren, wurde für fast 15 Jahre von der internationalen Agenda genommen. Der US-amerikanische Verhandlungsansatz ist dafür verantwortlich, dass der Entwaldungsanteil am anthropogenen Klimawandel über zwei Dekaden unadressiert blieb. Folge war die ›ungestörte‹ Fortdauer der Emissionen aus Entwaldung in einer Größenordnung, die dem Emissionsbeitrag der USA entspricht. Der Kampf gegen den Klimawandel konzentrierte bzw. verengte sich seit Rio allein auf die typisch industriegesellschaftlichen Emissionsarten, die dann später im Protokoll von Kyoto zum Gegenstand von Minderungs- bzw. Begrenzungsverpflichtungen seitens der Industriestaaten gemacht wurden.

Als die Weltgemeinschaft sich im Juni 1992, vier Jahre nach Toronto, wieder zu treffen anschickt, nun in Rio de Janeiro, fand sich im Entwurf der Klimarahmenkonvention noch ein zentraler emissionsbegrenzender Satz: Die globalen CO₂-Emissionen (aus der Verbrennung fossiler Energieträger nur noch, in Höhe von 21 Gt/a) seien bis zum Jahre 2000 auf dem Niveau von 1990 zu stabilisieren. Erst zwei Wochen vor der Zusammenkunft in Rio wurde dieser emissionsbegrenzende Satz gestrichen, damit war der zweite Anlauf zusammengebrochen. In einer solchen Weise zu berichten, aus einer Perspektive, die Klima- und Waldverhandlungen zusammensieht, und das auf Basis eines Zugangs zu vertraulichen Informationen aus Verhandlungskreisen, das vermag die in Großbritannien lehrende Politikwissenschaftlerin Deborah Davenport.

(3) Weitere fünf Jahre später schließlich, in Kyoto im Dezember 1997, wurde eine Verabredung nur noch zu den Emissionen der *Industriestaaten* getroffen, dafür aber umfassend im Umfang der berücksichtigten THG – also zu 18 Gt/a in 1990. Die Verabredung, die dort nur möglich war, lautete: Minus fünf Prozent bis zum Jahre 2010, ebenfalls relativ zu 1990. Das entsprach einer Minderung um eine Gt/a. Zum Zeitpunkt der Verabredung waren die globalen Emissionen gegenüber 1990 schon um mehr als das Doppelte der Minderungszusage gewachsen.

Der globale Aufwuchs der THG-Emissionen im Jahrzehnt 1990–2000 betrug total rund drei Gt/a. Der Anstieg im Folgejahrzehnt 2000–2010 ist aufgrund der wirtschaftlichen Akzeleration in Nord und Süd deutlich höher, er beträgt zehn Gt/a. Über beide Jahrzehnte gesehen gilt: Fast aller Zuwachs stammt aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe, ein Drittel aus Industriestaaten, der Rest aus Entwicklungsländern.

Soll der Treibhausgasgehalt das Fassungsvermögen des Bassins ›Erdatmosphäre‹ nicht so übersteigen, dass es »gefährlich« (im Sinne von Art. 2 Klimarahmenkonvention) wird, muss der Zulauf bis 2050 auf 15 Gt/a gedrosselt werden – so sinngemäß der Positionsbezug der EU von März 2005. Die absolute Minderung, die in Zukunft, in zwei ›Kyoto-Perioden‹, also in zwei mal zwanzig Jahren, zu vollziehen ist, beträgt somit knapp 40 Gt/a.

Eine Herausforderung dieses Ausmaßes ist nur zu bestehen, wenn die zentrale Weltmacht es will. Das sind bis auf weiteres die USA – Bedingung ist also,

dass sie bereit sind, die Führung in der multilateralen Klimapolitik zu übernehmen. Das aber ist nur die Formulierung einer Bedingung unter mehreren, wenn auch die zentrale. Schließlich halten viele kleinere Staaten so etwas wie eine ›Sperrminorität‹. Ohne ein Mitziehen Chinas und Indiens, präziser: ohne aktive Kollaboration all der Staaten, die auch bereits regelmäßig zum G8-Gipfel eingeladen werden und dort unter dem unangemessenen Begriff »outreach« zusammengefasst werden, sind zwar Fortschritte in Richtung der Lösung des Problems vorstellbar, eine Lösung des Problems aber ist unvorstellbar.

Die Frage nach den Bedingungen eines US-Interesses an einer Führungsrolle in den Verhandlungen zu einem Post-Kyoto-Regime stellt Deborah Davenport, die an der Universität von Buckingham (nordwestlich von London, UK) lehrt und Amerikanerin ist. Sie ist zudem eigentlich auch keine Spezialistin in Fragen multilateraler *Klimaverhandlungen* – das aber ist exakt ihr Vorteil. Sie hat somit Abstand zu dem konkreten Verhandlungssujet hinsichtlich ihrer Mitgliedschaft in einem fachlichen Zirkel. Sie hat aber doch Nähe zugleich, nämlich zu den multilateralen Verhandlungen um Umweltprobleme: Ausgewiesene Expertin ist sie für die Verhandlungen zu einem Forstabkommen (in Rio und danach), welche sie über Jahre vor Ort verfolgt hat.

Fruchtbar verspricht diese Erfahrung zu sein, weil zu vermuten steht, dass das US-amerikanische Verhandlungsverhalten einem allgemeineren Muster folgt und nicht für den Klimafall neu erfunden wird. Davenports Untersuchung ist vor diesem Erfahrungshintergrund der Frage gewidmet, wovon ein eventueller Stellungenwechsel der USA abhängen mag. Wohltuend ist die Nüchternheit, mit der die Autorin die potentielle Lösung der gegenwärtigen klimapolitischen Krisensituation auf diese begrenzte Frage zuspitzt. Ein Insider, der ihre Antwort im Konkreten bezweifelt und deshalb überprüfen will, hat lediglich zwölf Seiten (pp. 199–210) zu lesen.

Um zu ihrer Antwort zu kommen, setzt sie sich von dem üblichen spieltheoretischen Ansatz ab. Stattdessen entwickelt sie eine Ökonomische Theorie der »leadership«. Der entnimmt sie die Kategorien, unter denen sie anschließend ihre empirischen Untersuchungen versucht auf einen (einheitlichen) Begriff zu bringen.

Empirie liefert ihr drei Fälle: Die Bedrohung der Ozonschicht durch die Entlassung von FCKW und andere ozonzerstörende Substanzen. Da war eine Lösung von USA unzweideutig gewollt – und es kam zu einem erfolgreichen Abschluss. Eine globale Forst-Konvention zur Eindämmung der Zerstörung insbesondere der tropischen Regenwälder: von den USA initiiert, also gewollt – doch nicht erfolgreich zu einem Abschluss gebracht. Die Erklärung von Rio zu Forest Principles, ein ›non-binding agreement‹, ist wirkungslos. Das Problem des anthropogenen Klimawandels: Seitens der USA wurde keine Problemlösung gewollt – im Hinblick auf ökologische Integrität destruktives Verhalten im Verhandlungsprozess.

Im spieltheoretischen Ansatz wird der Grund der Schwierigkeit der Lösung des Problems, der Nicht-Kooperation, in der Eigenschaft des zugrunde liegenden Sujets als ›common pool resources‹ (CPR) gesehen: Sie sind zwar teilbar, aber die Ausschließbarkeit anderer Nutzer (neben dem und seitens eines ›Besitzers‹) ist nicht gegeben. Davenport weist darauf hin, dass es in den Fällen ›Ozon‹ und ›Klima‹ jeweils um die Regulierung einer CPR gegangen sei, ihre klassische CPR-Eigenschaft es aber offensichtlich nicht verhindert hat, dass es in einem Fall zur Übernahme der Führungsrolle seitens der USA darüber hinaus zu einem Erfolg in der Regulierung gekommen sei. Davenports Konsequenz aus dieser und vergleichbarer Beobachtungen im Falle der Entwaldung: »The only framework that can accomodate both the difficulty in obtaining cooperation on a global commons problem, such as climate change, and the difficulty in achieving protection of resources under sovereign jurisdiction, such as forests, is one based on an *analysis of relative perceived costs and benefits of an effective solution.*« (6) [Hervorhebung H.-J.L.]

Damit ist die Autorin exakt bei der zentralen Denkkategorie angekommen, die nach ihrer Darstellung die Wahrnehmung der politischen Klasse in Washington nicht nur in diesem Fall, sondern generell im Falle multilateraler Regime leitet. Es ist in dieser Perspektive, dass zum Klimaproblem bzw. seiner Lösung (noch) gemeint wird: Die ›Kosten‹ relativ zum ›Ertrag‹ sind zu hoch. Es ist aber nicht so, dass ein solches ›Kalkül‹ abstrakt, wie bei Ökonomen beliebt, angestellt wird. Es ist vielmehr ›pfadabhängig‹ und deshalb legitimer Gegenstand einer politischen Autorin.

Davenport hebt hervor, dass das US-Interesse an einer multilateralen Regulierung in den ersten beiden Regime-Fällen jeweils so zustande gekommen ist, dass das Problem zunächst innenpolitisch wahrgenommen und daraufhin reguliert wurde, was der US-Industrie tendenziell einen Wettbewerbsnachteil brachte. Das wirtschaftliche Interesse an einer globalen Regulierung war also jeweils durch diesen innenpolitischen Vorlauf gesetzt. Den eingegangenen Wettbewerbsnachteil durch ›Hochzonen‹ und Verallgemeinerung der Regulierung auszugleichen, war das *wirtschaftliche* Motiv der USA, international eine regimapolitische Vorreiterrolle einzunehmen. Aber das war, wie das Scheitern der Verhandlungen zur Forst-Konvention zeigt, nicht gleichbedeutend damit, dass die USA ein solches Abkommen wirklich durchsetzen wollten.

Das zusammenfassende Ergebnis hinsichtlich des Verhaltens der USA in der gesamten bisherigen Periode des Umgangs mit der Klimaherausforderung, also von gut 20 Jahren, lautet:

»Throughout the era of international policy making to address climate change, the United States has acted not as a leader bus as ... a ›dragger‹. As a result, not only were its resources not available for use to manipulate other countries interests to favor agreement, but other countries were pushed to try to adjust the value of agreement to win US acquiescence. This was done mainly by lowering the

cost of agreement through downward compromises that lowered the effectiveness of the agreement made. That happened both to the UNFCCC, when the target date was removed, and in the Kyoto protocol itself, with the incorporation of the flexibility mechanisms and other qualifiers that the United States insisted upon.« (190)

Der ›downward effect‹, den die USA in den Kyoto-Verhandlungen auf diese Weise erzielten, entspricht üblichem Verhalten der USA in Verhandlungen zu multilateralen Regimen und war im politischen Washington hinsichtlich seines quantitativen Ausmaßes völlig präsent: Die offizielle ›minus sieben Prozent‹-Verpflichtung der USA war in Wirklichkeit als eine ›minus drei Prozent‹-Verpflichtung zu lesen. Davenport zitiert dazu US-Senator Robert Byrd mit seiner Rede in der Senatsdebatte am 29. Januar 1998. Auch darin, dass die Ablehnung des Kyoto-Protokolls keine Alleingang-Entscheidung der Regierung George W. Bush ist, ist die Autorin völlig nüchtern: Selbst Al Gore habe in dem Buch zu seinem Film ›An Inconvenient Truth‹ zugegeben, »that even had the Senate been controlled by Democrats in 1998, the result, in terms of the Senate's rejection of the Kyoto Protocol, would have been nearly the same.« (230)

Bleibt die Antwort auf die Frage: Wo, bei welchem Posten, besteht die größte Aussicht, dass er die Waage mit den beiden Schalen Costs und Benefits aus ihrer bisherigen relativen Position zum Kippen bringt? Die Autorin hat das durchgecheckt, unter drei Benefit- und zwei Cost-Kategorien. Hier ein Einblick in diese Art von Erwägungen:

Environmental benefits: Weniger Eindruck machen abstrakte, also großflächig antizipierende Folgen-Studien, sondern zweierlei. (1) *Of greatest salience in the United States is global warming's potential effects on US citizens* (p. 200). In diesem Zusammenhang kommt sie auf die Effekte im Permafrostgürtel der USA sowie im Süden, an der Golf-Küste, zu sprechen. (2) Das Ergebnis der Prüfung der zu antizipierenden Folgen seitens der Führer der Evangelikalischen Christen in den USA. Denn ihr Stellungswechsel vermag einen entscheidenden Einfluss auf die knappen Mehrheitsverhältnisse in der US-amerikanischen Innenpolitik zu haben.

Die übrigen Kategorien lauten *avoidance of economic costs* bzw. *positive economic benefits*, sowie auf der Kostenseite *costs of developing substitutes/halting activities* und *cost of manipulation*. Diese übrigen in die beiden Waagschalen einzubringenden ›Gewichte‹ werden hier nicht referiert. Lediglich zur möglicherweise ominös klingenden zweiten Kostenkategorie sei erläutert: Hier handelt es sich um die Widerspiegelung der Tatsache, dass eine außenpolitische Führungsrolle es erfordert, Ressourcen dafür einzusetzen, das andere Staaten ihr Interesse anders ›sehen‹ – dieser Aufwand wird unter *cost of manipulation* gebucht. Hervorhebenswert ist diese Kostenkategorie auch deswegen, weil sie die Frage provoziert: Wie hoch mag der Aufwand der EU-Staaten in dieser offensichtlich zentralen Kategorie hinsichtlich der ›Manipulation‹ der Interessenwahrnehmung seitens der USA sein?

Die Autorin ist nicht so selbstverliebt in ihre Kategorisierung nach Kosten und Nutzen, dass sie es unterließe, auch andere Faktoren zu prüfen, Faktoren, die direkt auf politische Kalküle Einfluss nehmen können. Dazu gehört insbesondere der unterschiedliche Effekt des Europäischen Parlamentarismus im Vergleich zum US-amerikanischen Präsidialsystem. Europa ist dieses Unterschieds wegen »grüner« in seiner Politik. Für die Position der USA aber würde das, so die Autorin, erst dann etwas ausmachen, »... if Europe, in the form of a united, sovereign state, were to become the dominant power of the international system.« (p. 210)

Was nichts anderes besagt als: Die wichtigste klimapolitische Bemühung Europas ist vordergründig nicht *klimapolitischer* Art, es ist die um seine Verfassung.

*Hans-Jochen Luhmann,
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie*