



Kriterien der Lastenteilung und Allokation im UN-Klimaregime – weder gerecht noch wirksam

Zusammenfassung

Die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen sieht vor, dass alle Vertragsparteien entsprechend ihrer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Fähigkeiten das Klimasystem schützen. Dieses Gerechtigkeitsprinzip wurde 1992 in Anlehnung an den Gipfel für Umwelt und Entwicklung formuliert und bildet bis heute die Grundlage für die Entwicklung von Kriterien für eine gerechte Lastenteilung im UN-Klimaregime. Seitdem haben sich die Verantwortlichkeiten und Fähigkeiten der Länder jedoch sowohl beim Klimaschutz als auch beim Schutz vor den Auswirkungen des Klimawandels stark verändert. Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass die derzeitigen Kriterien für die Verteilung von Lasten und Finanztransfers aus klimapolitischer Sicht weder gerecht noch wirksam sind: Gerecht vor allem nicht, wenn es um die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel geht; wirksam nicht, wenn es um die Reduzierung von Treibhausgasen geht.

Bei der Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen ist die Verwundbarkeit (Vulnerabilität) gegenüber den Folgen des Klimawandels das zentrale Allokationskriterium im Klimaregime. Als solches wurde es allerdings bis heute nicht in die Praxis umgesetzt, da es kein objektives Maß für die Betroffenheit vom Klimawandel gibt. Es bedarf zahlreicher normativer Entscheidungen, über die bis heute weder in der Wissenschaft noch Politik auf absehbare Zeit Einigkeit besteht. Die Bedeutung von „Vulnerabilität“ und „besonders vulnerablen Ländern“ wird auch in der Klimarahmenkonvention oder im Kyoto-Protokoll nicht näher definiert, sodass z. B. weder der Anpassungsfonds noch der geplante *Green Climate Fund* auf dieses Kriterium für eine gerechte Verteilung knapper Gelder zurückgreifen können. Eine Priorisierung beim Zugang zu Anpassungsfinanzierung findet unter dem Gesichtspunkt der Vulnerabilität im UN-Klimaregime derzeit nicht statt.

Im Hinblick auf den Klimaschutz zeigt sich, dass mit der im Kyoto-Protokoll festgelegten Lastenteilung eine Begrenzung der globalen Erwärmung auf 2 °C nicht erreicht werden kann. Die 1992 festgelegte Aufteilung in Ländergruppen mit bzw. ohne Klimaschutzpflichten erweist sich heute als ineffektiv: Traditionelle große Emittenten haben sich nie oder nur schwach beteiligt; neue große Emittenten haben keine Pflichten.

Wenn die internationale Gemeinschaft effektiven und gerechten Klimaschutz will, wird sie die pauschale Zweiteilung der Welt aufgeben müssen und auf der Grundlage des Gerechtigkeitsprinzips neue Kriterien für Lasten und für Allokation festlegen müssen. Ein solcher Schritt ist in Kopenhagen gescheitert und ist aufgrund seiner weitreichenden Implikationen auch für Durban nicht wahrscheinlich. Entwickelt sich die Gerechtigkeitsfrage damit zu einer Sackgasse internationaler Klimapolitik?

Die vorliegende Analyse zeigt, dass der Grundsatz der Differenzierung in einer nach wie vor von großen Wohlstandsunterschieden geprägten Welt notwendig ist, um zu einer fairen Verhandlungslösung zu kommen. Es zeigt sich aber auch, dass die Kriterien für die Umsetzung des Gerechtigkeitsprinzips verstärkt mit Blick auf die „jeweiligen Fähigkeiten“ eines Landes entwickelt werden sollten.

Mit Blick auf die Anpassungsfinanzierung bedeutet dies, eine Differenzierung zwischen Entwicklungsländern unter dem Gesichtspunkt der ‚response capacity‘ vorzunehmen, d. h. der Fähigkeit, auf den Klimawandel zu reagieren.

Mit Blick auf Minderung sollten im Rahmen eines festen globalen Kohlenstoffbudgets alle Menschen gleiche Emissionsrechte erhalten und alle Länder die Pflicht, ihr nationales Budget nicht zu überschreiten. Damit wären international vergleichbare gemeinsame Standards gesetzt. Die Umsetzung würde durch handelbare Rechte und Finanztransfers unterstützt.

Bisherige Umsetzung des Gerechtigkeitsprinzips

Im Zentrum der Gerechtigkeitsdebatte stehen unterschiedliche Interpretationen des ersten Grundsatzes der Klimarahmenkonvention (Artikel 3.1): „Die Vertragsparteien sollen auf der Grundlage der Gerechtigkeit und entsprechend ihren *gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihren jeweiligen Fähigkeiten* das Klimasystem zum Wohl heutiger und künftiger Generationen schützen. Folglich sollen die Vertragsparteien, die entwickelte Länder sind, bei der Bekämpfung der Klimaänderungen und ihrer nachteiligen Auswirkungen die Führung übernehmen“. Das Prinzip der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung“ bildet die konzeptionelle Grundlage für die faire Verteilung von Pflichten und Kosten des globalen Umweltschutzes sowie für die damit verbundenen Finanztransfers in einer ökonomisch ungleichen Welt.

Auf der Grundlage dieses Gerechtigkeitsprinzips wurden 1992 die Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention in zwei Lager geteilt: einerseits die entwickelten und die aus der Auflösung der Sowjetunion hervorgegangenen Länder (Annex-I-Staaten), andererseits die Entwicklungsländer (Nicht-Annex-I-Staaten). Diese Aufteilung wurde auch 1997 im Kyoto-Protokoll übernommen und folgt in erster Linie der politischen Tradition einer postkolonialen Aufteilung der Welt. Implizit waren vermutlich zwei Annahmen wirksam: Erstens, dass die reichen Länder die Fähigkeiten haben, die ärmeren Länder bei der Problembewältigung zu unterstützen. Zweitens, dass Wohlstandssteigerung – wie im historischen Beispiel der Industrieländer – auf der Steigerung des Energieeinsatzes beruht. Das Recht auf Entwicklung, das dem Süden in der Klimarahmenkonvention zugesagt wurde, ist daher mit dem Recht auf gesteigerte Treibhausgasemissionen verknüpft, so lange erneuerbare Energien teurer als fossile Energien sind und die zusätzlichen Kosten der Emissionsvermeidung nicht international umverteilt werden.

Die Verantwortlichkeiten und Fähigkeiten der jeweiligen Länder innerhalb dieser beiden Gruppen sind jedoch sehr unterschiedlich und haben sich in den letzten 20 Jahren enorm verändert. Die Verhandlungsinteressen klaffen dementsprechend in einigen Bereichen auch innerhalb der Gruppen weit auseinander. Aus klimapolitischer Sicht ist die Bildung dieser beiden Gruppen weder gerecht noch wirksam: Gerecht vor allem nicht mit Blick auf die Unterstützung bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels; wirksam nicht, wenn es um die Reduzierung von Treibhausgasen geht.

Vulnerabilität als Verteilungskriterium – suggerierte Gerechtigkeit

Zentrales Kriterium der Umsetzung des Gerechtigkeitsprinzips bei der Unterstützung von Anpassungsmaßnahmen im Rahmen der Konvention ist das Ausmaß der Verwundbarkeit gegenüber den Folgen des Klimawandels. Vor allem diejenigen Entwicklungsländer, die besonders anfällig (*particularly vulnerable*) für die nachteiligen Auswirkungen

der Klimaänderungen sind, sollen unterstützt werden (Artikel 3.2 und Artikel 4.4 UNFCCC).

Was allerdings „besonders verwundbar“ bedeutet, ist seitdem unklar geblieben und behindert immer wieder die Umsetzung der Konvention. Der Versuch, einen gerechten Verteilungsschlüssel beim Lastenausgleich über das Konzept Verwundbarkeit zu erreichen, ist problematisch, so logisch er auch auf den ersten Blick erscheinen mag.

Mit dem Konzept der Verwundbarkeit bezeichnet der Weltklimarat (IPCC) das Maß der Anfälligkeit gegenüber nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderung, einschließlich der Klimavariabilität und Extremwerte. Die Verwundbarkeit ergibt sich aus der Art, dem Ausmaß und der Geschwindigkeit der Klimaänderung und -schwankung, denen ein System ausgesetzt ist sowie seiner Sensitivität und Anpassungskapazität. Mit diesem Konzept wird versucht, die Verbindung zur Betroffenheit von Klimawandel (*exposure*) herzustellen und damit die Kostenübernahme auf Schäden oder Anpassungsmaßnahmen zu begrenzen, die durch den Klimawandel entstanden sind oder entstehen. Die Abgrenzung zu Klimavariabilität und Wetterextremen spielt hierbei mittlerweile eine untergeordnete Rolle.

In der Umsetzung erweist sich das Konzept als problematisch. Erstens sind alle Staaten vom Klimawandel betroffen. Was bedeutet in diesem Zusammenhang „besonders“ betroffen? Notwendig wäre ein Vergleich zwischen verschiedenen Auswirkungen, z. B. ein normatives Abwägen zwischen der Schwere einer Dürre oder einer Flut. Sachlich, politisch und ethisch ist dies höchst problematisch und es ist daher unwahrscheinlich, dass man zu einer Einigung kommen wird. Zweitens gibt es bis heute keine einheitliche Definition von Verwundbarkeit, weder in der Politik noch in der Wissenschaft, die man für einen solchen Vergleich bräuchte. Es gibt mehr als 25 Definitionen, Konzepte und Methoden zur Erfassung von Verwundbarkeit, was – wie Birkmann (2006, 11) zutreffend feststellt – in einem Paradox mündet: „Wir wollen Verwundbarkeit messen, obwohl wir sie noch nicht einmal genau definieren können“. Die Bedeutung von „Vulnerabilität“ und „besonders vulnerablen Ländern“ wird auch in der Klimarahmenkonvention oder im Kyoto-Protokoll nicht näher definiert, sodass z. B. weder der Anpassungsfonds noch der geplante *Green Climate Fund* auf dieses Kriterium für eine gerechte Verteilung knapper Gelder zurückgreifen können.

Insgesamt bedeutet dies, dass jedes Land aus der Nicht-Annex-I-Gruppe argumentieren kann, dass es von den Folgen des Klimawandels „besonders betroffen“ ist. Eine Priorisierung von Ländern beim Lastenausgleich wird dadurch allerdings unmöglich. In der Vergangenheit führte dies dazu, dass so unterschiedliche Länder wie Saudi Arabien, China oder Tansania dieselben Zugangsrechte zu den Finanzierungsfonds hatten. Das Kriterium der Vulnerabilität suggeriert also nur die Möglichkeit eines objektiven Verteilungsschlüssels, dieser hängt jedoch von zahlreichen normativ-politischen Vorentscheidungen ab. Derzeit versucht das Aufsichtsgremium vom Anpassungsfonds des Kyoto-Protokolls, diese Aufgabe zu lösen.

Heißt dies im Umkehrschluss, dass das Konzept der „Verwundbarkeit“ für die politische Praxis nicht eingesetzt werden kann? Sicherlich nicht. Problematisch ist vor allem die Kopplung an die Auswirkungen des Klimawandels, denn der entscheidende Unterschied zwischen den Ländern liegt nicht hier, sondern in der Fähigkeit und den Möglichkeiten, auf den Klimawandel zu reagieren. Allgemein spiegelt dies der Ausdruck ‚*response capacity*‘ wider, der die Fähigkeit eines Systems bezeichnet, auf Störungen zu reagieren, potentiellen Schaden zu mildern, Möglichkeiten zu nutzen und mit den Folgen zurechtzukommen (Gallopín 2006). In der Wissenschaft wird der Begriff der Verwundbarkeit von einigen auch nur in diesem Sinne verstanden, als Funktion der Anfälligkeit eines Systems und seiner Reaktionsfähigkeit. Dieses Verständnis von Verwundbarkeit spiegelt eine der beiden zentralen Dimensionen des Gerechtigkeitsprinzips wieder, nämlich die jeweiligen Fähigkeiten eines Landes im Umgang mit dem Klimawandel.

Die Vertragsstaaten sollten daher nicht den Aspekt der ‚*exposure*‘, sondern den der ‚*response capacity*‘ bei der Lastenteilung in den Vordergrund rücken, um einen gerechten Zugang beim Lastenausgleich zu erreichen. Dafür könnte man auf bereits bestehende Indikatoren im UN-System zurückgreifen, wie z. B. den Index über menschliche Entwicklung (*Human Development Index*). In der Vergangenheit ist dies ansatzweise durch die gesonderte Förderung der *Least Developed Countries* geschehen. Aber auch neue bzw. zusätzliche Kriterien könnten hinzugezogen werden, z. B. der Anteil der Länder am globalen CO₂-Ausstoß, spiegelbildlich zur Verantwortungsfrage beim Klimaschutz.

Die bisherige Nutzung des Verwundbarkeitskriteriums beim Lastenausgleich läuft darauf hinaus, alle Länder aus der Nicht-Annex-I-Gruppe zu besonders verwundbaren Ländern zu erklären. Dies hat womöglich auch eine wirksame Umsetzung des Abkommens behindert, da einige Industrieländer nicht bereit sind, finanzielle Mittel für Anpassungsmaßnahmen in Ländern zur Verfügung zu stellen, die selber ausreichende Eigenmittel besitzen oder zu den Öl produzierenden Ländern gehören. Problematischer als dieser Aspekt ist aber aus Sicht der Wirksamkeit die Stagnation der Verhandlungen um die Emissionsreduktionspflichten.

Reduktionspflichten – Realität überholt politische Kategorien

Das Kyoto-Protokoll legt fest, dass die Industrieländer quantifizierte, völkerrechtlich verbindliche Verpflichtungen zur Minderung ihrer Treibhausgasemissionen für den Zeitraum 2008 bis 2012 übernehmen. Wie viele Emissionen jedes Land reduzieren muss, wird nach Kriterien berechnet, die sich an einer gerechten Lastenteilung orientieren. Jenseits der historischen Perspektive auf die Verursacher des Klimawandels, die ein besonderes Merkmal des Gerechtigkeitsgrundsatzes ist, gibt es jedoch keine allgemeinen Kriterien dafür, wer Reduktionsverpflichtungen hat. Insbesondere gibt es kein Kriterium, das dynamische Veränderungen bei der Verteilung der zukünftigen Emissionsmengen berücksichtigt. Für die Entwicklungsländer sind auch nach 2012 keine Reduktionsverpflichtungen vorgesehen.

Aus Wirksamkeitssicht ist das Kyoto-Protokoll bereits in den 1990er Jahren kritisiert worden, weil es Schlupflöcher aufwies und die Bemessungsgrundlage für CO₂-Emissionen umstritten blieb. Auch war die Zielvorgabe, 5 % der Emissionen gegenüber 1990 zu reduzieren, zu gering, um nennenswerte Zuwächse bei den Treibhausgaskonzentrationen in der Erdatmosphäre zu vermeiden. Hinzu kam, dass das Protokoll von den USA, einem der Hauptverursacher des Klimawandels, nicht ratifiziert wurde. Sie argumentierten, dass das Protokoll zukünftige große Emittenten wie China und Indien nicht angemessen am Klimaschutz beteiligte. Damit sei es nicht wirksam, und es benachteilige die USA im Wettbewerb.

Aus Sicht des Klimaschutzes ist diese Argumentation fahrlässig, denn faktisch verschoben die USA Emissionsminderungen damit in die Zukunft. Dadurch erhöhen sich aber die globalen Kosten dramatisch, und zwar sowohl für den später notwendigen Umbau von Infrastrukturen als auch für die Bewältigung der Schäden durch die Auswirkungen gefährlichen Klimawandels.

China und Indien beharren auf der Ländereinteilung des Kyoto-Protokolls, um die Möglichkeit, souverän über die Energiebasis ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu entscheiden, zu bewahren. Ein Gerechtigkeitsargument zu ihren Gunsten sind ihre niedrigen Pro-Kopf-Emissionen, die sie – trotz erheblicher Unterschiede – mit den meisten Entwicklungsländern gemeinsam haben. Diese Argumentation wird aber im Hinblick auf die insgesamt dringend notwendigen Klimaschutzmaßnahmen unhaltbar. Der IPCC hat für ein 2° C-Szenario errechnet, dass die Entwicklungsländer bis 2020 den Zuwachs ihrer Emissionen gegenüber einem *business-as-usual*-Szenario um 15–30 % reduzieren müssten, unter der Voraussetzung, dass die Industrieländer ihre Emissionen gleichzeitig um 25–40 % gegenüber 1990 reduzieren.

In der Realität hat China die USA als größten Emittenten 2007 überholt. Die energiebedingten Emissionen der Entwicklungsländer sind bereits höher als die der Industrieländer und werden 2030 – bei anhaltenden gegenwärtigen Trends – doppelt so hoch sein wie die der OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*). Weitere Großemittenten (teilweise mit sehr niedrigen Pro-Kopf-Raten) sind Indien, Brasilien, Indonesien und Südafrika. Diese Länder würden von einer Fortschreibung des Kyoto-Protokolls kurzfristig profitieren, weil sie klimapolitisch nicht gefordert werden und darüber hinaus die Vorteile des *Clean Development Mechanism* nutzen können. Dies ist für die ärmsten Entwicklungsländer, die auch die größten Schwierigkeiten haben, den Folgen des Klimawandels zu begegnen, nicht vorteilhaft. Eine Zusammenfassung aller Entwicklungsländer in einer Gruppe ist somit nicht nur aus Sicht der Wirksamkeit, sondern auch aus Gerechtigkeitsicht problematisch.

Vor diesem Hintergrund sollte sich Klimaschutz nicht nur an der Verantwortung, sondern auch an den Fähigkeiten eines Landes orientieren. Er sollte nicht nur als Verpflichtung, sondern auch als Recht definiert werden, um eine

rechtliche Gleichbehandlung aller Vertragsstaaten zu ermöglichen. Dies könnte erreicht werden, wenn anstelle der gegenwärtigen Emissionsniveaus gleiche Emissionsrechte zum Ausgangspunkt gemacht werden, indem jedes Land ein Emissionsbudget erhält.

Indien hat bei den Verhandlungen im April 2011 in Bangkok einen Budgetansatz vorgestellt, der von einem globalen Emissionsbudget ausgeht, das beim 2 °C-Ziel verbleibt und gleiche Pro-Kopf-Emissionsrechte enthält. Ein ähnlicher Vorschlag ist der Budgetansatz des WBGU (2009). Dieser definiert die Emissionsrechte nicht jährlich, sondern für den Zeitraum von 2010 bis 2050 und auf der Basis der Bevölkerungszahl von 2005. Zum Kern beider Vorschläge gehören handelbare Rechte. Damit wäre der Budgetansatz flexibler und zielorientierter als frühere Vorschläge, die auf der Basis komplexer Formeln (Wirtschaftskraft, absolute und relative Höhe der Emissionen, Wirtschaftswachstum) Reduktionsverpflichtungen errechneten, aber keine Emissionsrechte vorsahen. Ein solcher Ansatz würde auch die Fähigkeiten eines Landes, Emissionen zu reduzieren, in den Fokus nehmen.

Aktueller Verhandlungsstand – Auswege aus der Sackgasse?

Die Entwicklungsländer halten nach wie vor an der Gruppe der Nicht-Annex-I-Staaten fest, auch wenn in den vergangenen Verhandlungen die auseinanderdriftenden Interessen durchaus deutlich und neue Dynamiken bei der Formierung von Verhandlungsgruppen sichtbar wurden. So traten z. B. die Afrikaner mit eigenen Verhandlungspositionen auf, süd- und mittelamerikanische Länder sprachen unter dem Dach von ALBA (Bolivarische Allianz für Amerika) und China, Indien, Brasilien und Südafrika gründeten die BASIC-Gruppe, die sich seit Ende 2009 mehrfach getroffen hat. Diese neuen Dynamiken schlagen sich aber noch nicht im Verhandlungstext nieder.

In Bezug auf die Frage, wer zukünftig prioritär Gelder für Anpassungsmaßnahmen erhalten soll, werden zwar die am wenigsten entwickelten Länder, die kleinen Inselstaaten und die von Dürre, Desertifikation und Flut betroffenen afrikanischen Länder hervorgehoben. Dies schließt allerdings die anderen Länder nicht aus und stellt somit kein neues oder eindeutigeres Kriterium dar. Bisher hat die Gruppe der Entwicklungsländer selbst keinen Vorschlag gemacht, um dem Problem der Verteilungsgerechtigkeit zu begegnen.

Hinsichtlich der Reduktionspflichten sind die Unterschiede deutlicher sichtbar. Die Organisation der kleinen Inselstaaten AOSIS und die LDCs fordern ein neues verbindliches Abkommen anstelle einer Verlängerung des Kyoto-Protokolls. Dagegen stellen sich die BASIC-Gruppe und die Staaten der OPEC (*Organization of the Petroleum Exporting Countries*). Der *Copenhagen Accord* hatte zwar die Zweiteilung der Welt, wie sie im Kyoto-Protokoll festgeschrieben war, durchbrochen. Er deckt über 80 % der weltweiten Treibhausgasemissionen ab. Der Preis dafür war aber, dass keine verbindlichen globalen Reduktionsziele festgelegt wurden, an denen sich nationale Beiträge messen lassen müssten.

Berechnungen seit Cancún zeigen aber, dass das 2 °C-Ziel in weite Ferne gerückt ist. Nicht nur, weil die bisherigen Selbstverpflichtungen nicht ausreichen, sondern auch weil die Emissionen 2010 wieder gestiegen sind.

Wenn die internationale Gemeinschaft effektiven und gerechten Klimaschutz will, wird sie die pauschale Zweiteilung der Welt aufgeben müssen und auf der Grundlage des Gerechtigkeitsprinzips neue Kriterien der Lasten wie auch der Allokation festlegen müssen. Ein solcher Schritt ist in Kopenhagen gescheitert. Aufgrund seiner weitreichenden Implikationen ist eine klimapolitische Neuordnung leider auch beim kommenden Klimagipfel in Durban nicht wahrscheinlich.

Literatur

- Birkmann, J. (ed.) (2006): *Measuring vulnerability to natural hazards: towards disaster resilient societies*, Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press
- Gallopín, G. C. (2006): *Linkages between vulnerability, resilience and adaptive capacity*, in: *Global Environmental Change* 16, 293–303
- WBGU (*Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen*) (2009): *Der WBGU-Budgetansatz*, Berlin; online: <http://www.wbgu.de>



Britta Horstmann
Abteilung „Umweltpolitik und Ressourcenmanagement“



Dr. Imme Scholz
stellvertretende Direktorin des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik