

# Effektiver Klimaschutz jenseits eines globalen Abkommens – Das UN+ Modell

Bruce Au, Björn Conrad, Liangchun Deng, Thomas Hale, Tobias Leipprand, André Lieber, Scott Moore and Jin Wang

Eine umfassende Einigung auf weltweit verbindliche Ziele für Emissionsreduktionen bleibt auf absehbare Zeit unwahrscheinlich. Dennoch ist Fortschritt beim Kampf gegen den Klimawandel möglich: Initiativen und Selbstverpflichtungen progressiver Regierungen auf nationaler und lokaler Ebene, internationaler und regionaler Organisationen, Unternehmen und zivilgesellschaftlicher Organisationen können ihre jeweiligen Klimaschutzmaßnahmen so vernetzen, dass sie den globalen Klimaschutz auch ohne ein umfassendes Klimaabkommen vorantreiben können („Patchwork“). So lautet das Fazit einer Arbeitsgruppe von Experten aus China, den USA und Deutschland, die sich im Rahmen des Global Governance 2020 (GG2020) Programm zusammenfand. GG2020 wurde durch das Global Public Policy Institute, in Zusammenarbeit mit der Hertie School of Governance, der Princeton University, der Brookings Institution, der Fudan University und der Shanghai Academy of Social Sciences im Nachklang des Klimagipfels in Kopenhagen 2009 initiiert. Mitglieder der Arbeitsgruppe sind ausgewählte Praktiker, die in Wissenschaft, Wirtschaft oder Verwaltung zum Klimawandel arbeiten. Während eines Jahres erforschte die Gruppe mit Hilfe von Techniken der Szenarienplanung, wie die Welt den Herausforderungen durch den Klimawandel in den nächsten zehn Jahren entgegenzutreten kann. Dieses Dokument gibt einen Überblick über die drei Szenarien sowie die Handlungsempfehlungen, die sich für die Europäische Union ergeben. Eine umfassende Darstellung (in englischer Sprache) aller Szenarien und Handlungsempfehlungen sowie der Methodik steht unter [www.gg2020.net](http://www.gg2020.net) zum Download bereit.

## Drei mögliche Entwicklungen der Weltklimaordnung

Unsere Szenarienanalyse ergab drei Entwicklungsmöglichkeiten der Weltklimaordnung bis 2020.

**Szenario 1, „Kyoto 2.0“**, entsteht aus einem wachsenden internationalen Konsens über die Notwendigkeit starker Emissionsreduktionen gesteuert durch globale Klimaabkommen. Unter dem Schirm der Vereinten Nationen wird wirksamer Klimaschutz und die Transformation zu kohlenstoffarmen Volkswirtschaften verwirklicht. In Anbetracht der Entwicklungen in Kopenhagen und Cancún erscheint dieses Szenario sehr unwahrscheinlich.

**Szenario 2, „Stillstand“**, beschreibt das Scheitern global koordinierter Klimabemühungen. Kurzfristige Ziele dominieren. Der Verhandlungsprozess der Vereinten Nationen verliert weiter an Fahrt. Weder die USA, noch China, Europa oder die Entwicklungsländer sind bereit, die Führung im Kampf gegen den Klimawandel zu übernehmen.

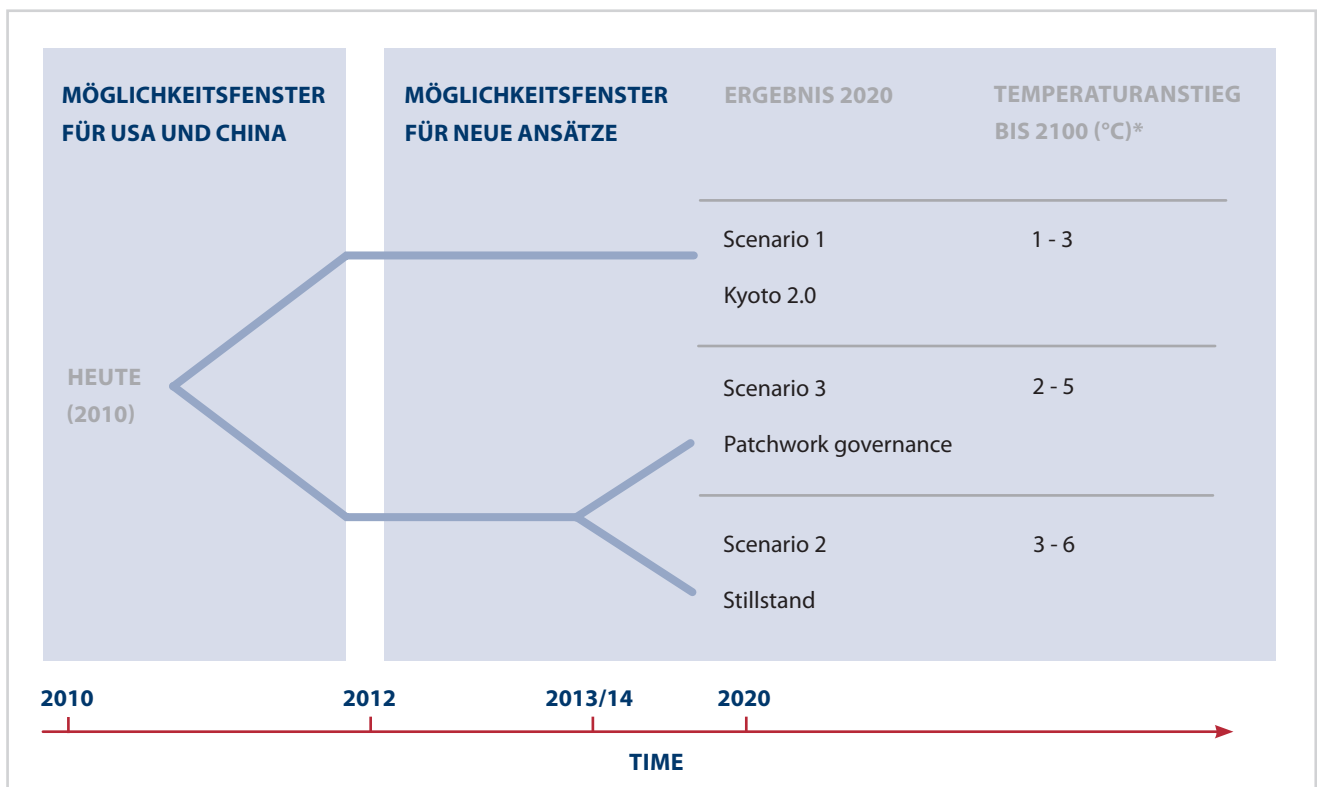
**Szenario 3, „Patchwork-Governance“**, zeigt einen verfahrenen Verhandlungsprozess in den Vereinten Nationen. Daraus entsteht nun aber ein UN+ Prozess, in dem ambitionierte wie pragmatische Staaten, Regionen, Städte, Unternehmen, Medien, Nichtregierungsorganisationen und Vordenker eine komplexe und vielschichtige Governance-Landschaft effektiven Klimaschutzes zu formen beginnen. Dieses Szenario ist nach Szenario 1 die zweitbeste Option.



Aus den Szenarien ergeben sich zwei Zeitfenster, in denen das Handeln wichtiger Akteure bestimmt, welches dieser drei Szenarien Realität wird. In den kommenden zwei Jahren hängt alles vom Verhalten der beiden weltgrößten Emittenten ab, also von China und den USA. Aggressive und international eingebundene Klimaschutzmaßnahmen in beiden Staaten würden als Katalysator eines weltweiten Klimaschutzregimes fungieren. China und die USA könnten ein starkes Signal an die Industrie senden und den multilateralen Einigungsprozess entscheidend beeinflussen. Im Umkehrschluss wird ohne ambitionierte und verbindliche Klimaschutzmaßnahmen in beiden Staaten ein effektives Klimaabkommen auf globaler Ebene bis 2020 unerreichbar.

Für letzteren Fall, den wir für wesentlich wahrscheinlicher halten, ergibt die Szenarienanalyse für die Zeit von 2012 bis 2013/14 ein zweites Zeitfenster zum Handeln: mit der Unterstützung ambitionierter Staaten, Regionen und Städte, sowie Akteuren aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft könnte ein Governance-Netzwerk entstehen, welches über die derzeitigen Klimaverhandlungen der Vereinten Nationen hinaus geht – ein UN+ Modell. Wir glauben, dass ein solches Patchwork-Szenario wiederum die Voraussetzungen für eine Renaissance des globalen Verhandlungsprozesses schaffen kann, was jedoch kaum vor 2020 zu erwarten sein würde.

Die folgende Darstellung zeigt die Szenarien und Entscheidungsfenster.



Darstellung der drei unterschiedlichen Zukünfte, die die Szenarienplanung ergab.

\* Basierend auf der Annahme, dass die hier dargestellten Szenarien mit den Szenarien des Special Report on Emissions des IPCC korrelieren: Szenario 1 mit der B1-Familie, Szenario 2 mit dem A1FI-Szenario und Szenario 3 mit den A2- und B2-Familien.

## Ergebnisse

Unserer Analyse zufolge ist ein umfassendes und wirksames weltweites Klimaabkommen innerhalb der nächsten zehn Jahre unwahrscheinlich. Dies ergibt sich aus den politischen, sozialen und ökonomischen Realitäten, die aggressive und international koordinierte Klimaschutzbemühungen in den USA und China verhindern. Solche Bemühungen wären aber nötiger Treiber für einen erfolgreichen Verhandlungsprozess, der zu einem globalen Abkommen führt. Speziell legen unsere Analysen nahe, dass in den USA neue Gesetzgebung zu Klimaschutz und Energiepolitik in den nächsten Jahren wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Andere Themen bestimmen die politische Agenda. Zudem ist der Handlungsspielraum der Obama-Administration seit den Kongresswahlen 2010 begrenzt. Für China sagen unsere Szenarien zwar eine Fortsetzung einer Politik vorher, die CO<sub>2</sub>-Intensität senkt und Energieeffizienz und -sicherheit voran treibt. Dies beinhaltet allerdings keine internationalen Verpflichtungen zu Emissionsreduktionen. Unter diesen Voraussetzungen haben andere Staaten nicht genügend Anreize, um ein Folgeabkommen zu Kyoto voranzutreiben.

Der beste Ansatz zur Bekämpfung des Klimawandels ist daher, einen UN+ Ansatz zu verfolgen, welcher Emissionsreduktionen über einen dezentralen, unternehmerischen Prozess befördert und orchestriert. Die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) bliebenach wie vor Kristallisationspunkt weltweiter Klimabemühungen. Gleichzeitig wird das Potenzial ambitionierter Unternehmen, Regierungen, und zivilgesellschaftlicher Organisationen zum Klimaschutz systematisch gehoben. Mit ihren Bemühungen leisten diese „Klima-Entrepreneure“ somit einen wesentlichen Beitrag zur Minderung globaler Emissionen.

Solche Bemühungen sind bereits vielerorts sichtbar, wie zum Beispiel in der C40-Klimaallianz großer internationaler Metropolregionen. Die große Herausforderung für die Politik ist sicherzustellen, dass sie genügend Momentum und Anreizstrukturen generiert, um einen substantiellen Beitrag zum bottom-up Klimaschutz zu leisten. Eine solche unternehmerisch getriebene Klimapolitik bedeutet keinesfalls, sich alleine auf Märkte und umweltbewusste Bürger zu verlassen. Stattdessen müssen Regierungen, Unternehmen, und zivilgesellschaftliche Organisationen gemeinsam die Basis für weltweiten Klimaschutz legen. Solch ein Ansatz ist unseres Erachtens weniger wirksam als ein belastbares globales Klimaabkommen. Gleichzeitig sehen wir aber vielversprechende Chancen für Klima-Entrepreneure aller Sektoren dem Klimawandel mit einem solchen Ansatz in den nächsten zehn Jahren effektiv zu begegnen. Solche Ansätze sind Neuland und ihre Ausgestaltung bedarf weiterer Forschung und Diskussion. In unserem Bericht „Beyond a Global Deal – A UN+ Approach to Climate Governance“ (in englischer Sprache) leisten wir dazu einen ersten Beitrag. Der Bericht umfasst unter anderem detaillierte Handlungsempfehlungen für die EU, China, die USA, das Klimasekretariat der Vereinten Nationen, die Privatwirtschaft sowie für zivilgesellschaftliche Organisationen. Empfehlungen an die EU sind im Folgenden ausgeführt.

## Handlungsempfehlungen an die Europäische Union

Auf Grundlage unserer Szenarienanalyse gehen wir davon aus, dass bei einer weiteren Verzögerung des UN-Klimaverhandlungsprozesses der Europäischen Union (EU) eine Schlüsselrolle zukommt. Denn sie ist einer der wenigen Akteure, die über die notwendigen Ressourcen und den politischen Einfluss verfügen, den Verhandlungen zur Ausgestaltung einer zukünftigen Weltklimaordnung neue Impulse zu geben. EU-Mitgliedsländer und die EU-Kommission sollten dementsprechend alles versuchen, um die laufenden formellen und informellen Vertragsverhandlungen zum Erfolg zu führen. Nur so kann die EU ihre führende Position als Forschungs- und Entwicklungslabor als auch als Produktionsstandort und Markt für grüne Technologien festigen und weiter ausbauen. Erfolg oder Misserfolg in der Klimafrage

entscheiden somit letztlich auch über Europas Glaubwürdigkeit als tragender weltpolitischer Akteur.

Vor diesem Hintergrund sollte die EU, gleichzeitig und zusätzlich zum UNFCCC Prozess, eine UN+ Strategie verfolgen, die zum Ziel hat, eine möglichst breite und ambitionierte nationale und internationale Klimaschutzallianz zu formen. Eine solche Strategie setzt im Kern auf enge Kooperation und Zusammenarbeit mit einer Vielzahl politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Partner wie Staaten, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Universitäten und Konsumenten. Eine erfolgreiche Umsetzung der UN+ Strategie verspricht auch im Fall eines vorläufigen Scheiterns des UNFCCC-Verhandlungsprozesses konkrete Emissionsreduzierung in den kommenden Jahren.

### **Zusammenarbeit mit ambitionierten Schwellen- und Entwicklungsländern wie Costa Rica, Mexiko und bedrohten Inselstaaten vorantreiben**

- Europäische Institutionen in den Bereichen Umwelt, Entwicklungszusammenarbeit, Investment (Europäische Entwicklungsbank), Handel, Forschung, Kultur (soft diplomacy) und Justiz (Verbraucherschutz) sollten ihre klimapolitischen Aktivitäten stärker bündeln, um Partnern eine abgestimmte und effiziente Projektzusammenarbeit garantieren zu können, beispielsweise mittels Krediten, Forschungsk Kooperationen, Projektfinanzierung, fachlicher Beratung, Monitoring oder Technologietransfer.

### **Klimaverhandlungen mit Regionen, Städten, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen führen**

- Die EU sollte Initiativen und Reduktionsverpflichtungen nicht-nationalstaatlicher Partner noch stärker als bisher einfordern und fördern, unter anderem mittels der oben genannten politischen und wirtschaftlichen Anreize.
- Zudem sollte die EU verstärkt ihre Rolle als Gastgeber und glaubwürdiger Mittler für sektorübergreifende Gespräche und Verhandlungen nutzen.

### **Strikte Kontrolle und Evaluierung innerhalb der UN+ Struktur vorantreiben**

- Die EU sollte darauf drängen, dass alle im Rahmen der UN+ Strategie gemachten Reduktionsverpflichtungen verbindlich und für alle Beteiligten nachvollziehbar eingehalten werden.
- Die EU sollte verstärkt eigene Kapazitäten zur Kontrolle und Bewertung von Reduktionszielen bilden und gleichzeitig den Aufbau ähnlicher Kapazitäten wie Universitäten und Thinktanks in Partnerländern und –initiativen fördern.

### **Kosten für Nicht-Teilnahme an UN+ Strategie erhöhen**

- Die EU sollte den politischen und wirtschaftlichen Druck auf entscheidungsschwache Dritte mittels einer engeren Verzahnung von handels- und klimapolitischen Zielen erhöhen, beispielsweise durch eine Machbarkeitsstudie über die EU-weite Einführung von Klimaschutzzöllen.

### **Öffentliche Unterstützung für eine UN+ Strategie aufbauen**

- Die EU sollte andere wichtige Akteure wie Staaten aber auch internationale Institutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen dazu ermuntern, sich aktiv in die UN+ Strategie einzubringen.

### **Europäische Klimaallianz der Nichtregierungsorganisationen stärken**

- Die EU sollte europäische Nichtregierungsorganisationen, die im Klimaschutz aktiv sind, noch stärker als bisher unterstützen und mit ihnen eine gemeinsame Agenda für globales Klimalobbying betreiben.