

Richard Brand und Thomas Hirsch: Was heißt Klimagerechtigkeit? Veröffentlicht in: Jahrbuch Gerechtigkeit V, Menschen – Klima – Zukunft? Glashütten 2012, S. 62-71.

Was heißt Klimagerechtigkeit? Vom Prinzip zur politischen Praxis

Von Richard Brand und Thomas Hirsch

„Klimagerechtigkeit“ wird im klimapolitischen Diskurs seit Jahren häufig als Leitbegriff verwendet, aber selten präzise definiert, auch findet sich dieser Begriff nicht in den Verhandlungstexten für die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen. Das macht seine Handhabung schwierig – und oft beliebig. Mit „Klimagerechtigkeit“ wird mitunter sehr Verschiedenes gemeint. Bei der Weltklimakonferenz 2012 in Durban drängten vor allem afrikanische Staaten sowie weitere Entwicklungs- und Schwellenländer darauf, „Klimagerechtigkeit“ zu einem der zentralen Begriffe der Klimadebatten zu machen.

Klimagerechtigkeit – eine kurze Definition

„Klimagerechtigkeit“ bedeutet, jedem Menschen auf der Erde unabhängig von nationaler Zugehörigkeit, Alter, Geschlecht, Rasse und Religion gleiche Nutzungsrechte an der Atmosphäre zuzugestehen, wobei die Gesamtbelastung der Atmosphäre mit Treibhausgasen so zu begrenzen ist, dass die mittlere globale Erwärmung auf maximal 2° Celsius beschränkt bleibt, nach Möglichkeit aber 1,5° Celsius nicht übersteigt. „Klimagerechtigkeit“ bedeutet ferner, gemeinsam Verantwortung dafür zu übernehmen, dass Schäden durch die menschengemachte Erwärmung nach Möglichkeit vermieden, im Eintrittsfall aber ausgeglichen werden. Bei Klimaschutz, Anpassung und Entschädigung gilt das in der UN-Klimarahmenkonvention verabschiedete Prinzip der *„gemeinsamen aber differenzierten Verantwortung“*, welches sowohl die Verantwortung für die Problemverursachung als auch die gegenwärtige (wirtschaftliche) Leistungsfähigkeit der Länder berücksichtigt.

Klimagerechtigkeit – drei Handlungsoptionen

Klimagerechtigkeit als Teilen von Lasten („Burden Sharing“)

Im Lichte der obigen Definition wird rasch klar, dass die Konkretisierung von Klimagerechtigkeit kontextabhängig ist. Die Bundesregierung sieht sich dem Ziel verpflichtet, langfristig darauf hinzuwirken, dass im Jahr 2050 alle Menschen einen gerechten Anteil an der Nutzung der Atmosphäre von dann ein bis zwei Tonnen Emissionen pro Jahr haben. Die heute extrem ungleiche Verteilung der nationalen Pro-Kopf-Emissionen von deutlich weniger als einer Tonne (unter anderem in der Mehrzahl der afrikanischen Staaten) über nahe bei 20 Tonnen (unter anderem in den USA, Australien, Kanada) und deutlich über 20 Tonnen (unter anderem in vielen ölexportierenden arabischen Staaten) müsste *in der Zukunft gleicher werden*. Daraus folgen unterschiedliche Verantwortlichkeiten der unterschiedlichen Länder je nachdem, ob sie noch Emissionsspielraum nach oben haben oder aber in unterschiedlich ausgeprägter Form Emissionen reduzieren müssen.

Zwar hält die Bundesregierung den Budgetansatz ihres Wissenschaftlichen Beirates „Globale Umweltveränderungen“ für interessant, lehnt ihn aber als zu akademisch und damit nicht politikfähig ab. Dieser Ansatz sieht vor, das bis 2050 verbleibende globale Emissionsbudget nach

Maßgabe gleicher Pro-Kopf-Emissionsrechte und damit entsprechend der Bevölkerungszahlen der Länder (demographisches Referenzjahr ist 2010) zu verteilen und damit in ebenso verpflichtende wie objektiv überprüfbare nationale Emissionsbudgets herunter zu brechen. Der Budgetansatz ist also eine logische Ableitung aus dem anerkannten Prinzip gleicher Pro-Kopf-Rechte ist. Ein Grund für die Ablehnung des Budgetansatzes durch die Bundesregierung liegt sicherlich darin, dass dessen Umsetzung insbesondere für die reifen Industrieländer zur Folge hätte, dass sie sehr viel schneller ihre Emissionen reduzieren müssten, als sie dies gegenwärtig planen. Für Deutschland würde dies bei dem Basisjahr 1990 für das globale Emissionsbudget bedeuten, dass das verbleibende Kohlenstoffbudget bereits 2011 erschöpft gewesen wäre. Bei einem Referenzjahr 2010 würde das Budget in einem „Business-as-usual“-Szenario hingegen noch bis 2020 reichen. Im Falle Chinas, Brasiliens oder Burkina Fasos beträgt die Abweichung in der Reichweite bei den beiden unterschiedlichen Referenzjahren 1990 und 2010 hingegen nur wenige Jahre: China 26/24, Brasilien 55/46, Burkina Faso 2810/2892.¹

Gemeinhin plädieren viele Staaten für 1990 als Referenzjahr und begründen dies damit, dass spätestens seit 1990 die Problematik der globalen Erwärmung, verursacht durch zu hohe anthropogene Treibhausgasemissionen bekannt gewesen sei. Der lateinamerikanische Staatenbund ALBA (Bolivarianische Allianz für die Völker unseres Amerika) sowie eine Reihe afrikanischer Staaten gehen bei der Ermittlung des *gerechten* Referenzjahres jedoch noch sehr viel weiter und plädieren für den Beginn der Industrialisierung (1850/70). Begründet wird dies mit dem markanten Anstieg anthropogener Emissionen im 19. Jahrhundert infolge der industriellen Nutzung fossiler Energieträger. Gemäß dieser Lesart sind die Kohlenstoffbudgets dieser Länder längst erschöpft und tragen die Länder mithin eine *Kohlenstoffschuld* beziehungsweise eine ökologische Schuld gegenüber den Entwicklungsländern. Für diese Schuld wird eine monetäre Kompensation verlangt, die sich auf mehrere hundert Milliarden US-\$ beläuft. Auch dieser Ansatz leitet seine Forderung ab aus dem Prinzip der Klimagerechtigkeit.

Allen diesen Ansätzen ist gemein, dass sie sich bei der Definition der „gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung“ allein auf die Dimension des *Burden Sharing* (wer trägt welche Lasten der notwendigen Emissionsminderung sowie der notwendigen Anpassung) beziehen.

Bei globalen Klimaverhandlungen ist die Kontroverse um gerechtes „Burden Sharing“ ein Hauptgrund für die Blockade zwischen den alten Industrieländern einerseits und der Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer andererseits.

Klimagerechtigkeit als Teilen von Risiken („Risk Sharing“)

Ist eine eindimensional auf das Teilen von Lasten (Burden Sharing) begrenzte Betrachtung von Klimagerechtigkeit und die Ableitung entsprechender politischer Forderungen angemessen? Christoph Bals (Germanwatch) argumentiert zu Recht dagegen und plädiert für die Einbeziehung einer weiteren Dimension, des Teilens von Risiken („*Risk Sharing*“) *nämlich*.

Dem liegt die Analyse zugrunde, dass einzelne Länder (und Bevölkerungsgruppen in diesen Ländern) unterschiedlich verletzlich sind durch negative Folgen des Klimawandels. Aus der Kombination von geographisch bedingter spezifischer Risikoexposition gegenüber klimabedingten Extremereignissen (*sudden onset change*) – wie etwa Dürren, Überschwemmungen,

¹ Vgl. Brot für die Welt (Hg.) (2010): Kassensturz für einen neuen Weltklimavertrag – aktuell 7, S. 2.

tropische Wirbelstürme – und weniger offensichtlichen, aber langfristig nicht minder riskanten, schleichenden Veränderungen (*slow onset change*) – wie Versalzung, Meeresspiegelanstieg, agroklimatische Veränderungen - und der spezifischen Resilienz (Widerstandsfähigkeit) von Individuen, Bevölkerungsgruppen und Ländern ergeben sich sehr unterschiedliche Risikoprofile. Der Weltrisikobericht 2011, erstellt von der Universität der Vereinten Nationen (UN University – Institute for Environment and Human Security) im Auftrag von „Brot für die Welt“, medico international, Misereor, terres des hommes und Welthungerhilfe, zeigt die unterschiedliche Vulnerabilität von Ländern mithilfe eines Index auf. In der Gruppe der extrem risikoträchtigen Staaten mit einem Index von über 70 Prozent rangieren 13 Länder (Afghanistan, Haiti und elf afrikanische Länder), die alle zur Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDCs) zählen. In der Gruppe der sehr risikoträchtigen Staaten mit einem Index von 60 bis 70 Prozent rangieren weitere 25 afrikanische, acht asiatische und zwei ozeanische Staaten. Keines dieser Länder ist ein Industrieland, lediglich eines – Indien – ein Schwellenland.

Für Risikoländer sind klimapolitisch zwei Dinge entscheidend: erstens *finanzielle und technologische Unterstützung* bei der *Bewältigung nicht mehr vermeidbarer Klimafolgen* (präventives Katastrophen- und Risikomanagement, Anpassung an langfristige Folgen etwa in der Landwirtschaft, Wasserversorgung, Infrastruktur sowie Kompensation von nicht vermeidbaren Verlusten etwa bei klimabedingter Migration. Zweitens ist *schnelles Handeln* aller Emittenten erforderlich, um ein Absenken der Emissionen so bald wie möglich zu ermöglichen. Denn nur so kann eine weitere Risikoerhöhung vermieden werden. Mit anderen Worten: für diese Gruppe ist weniger entscheidend, *wie* das verbleibende Kohlenstoffbudget zwischen den großen Emittenten – Industrie- und Schwellenländer – aufgeteilt wird. Nicht das Burden Sharing, wohl aber eine insgesamt schnellstmögliche globale Emissionsreduktion und finanzielle Unterstützung ist für sie verhandlungsrelevant, um das eigene Risiko zu begrenzen beziehungsweise ein gerechtes internationales Teilen von Risiken (Risk Sharing) zu erwirken.

Beim Risk Sharing liegt mithin die Linie der Interessensgegensätze tendenziell zwischen den Hauptemittenten (den Industrie- und Schwellenländern) einerseits und den am verletzlichsten Ländern (Subsahara-Afrika, den kleinen Inselstaaten [Alliance of Small Islands States], den (sub)tropischen Hochgebirgsländern und den armen Ländern mit niedrig liegenden Küsten) andererseits. Entsprechend verschiebt sich aus dieser Perspektive auch die Gewichtung dessen, was klimagerecht ist.

Klimagerechtigkeit als Frage des Teilens von Chancen („Opportunity Sharing“)

Die Klimakrise birgt neben vielen Risiken auch Chancen – wie bei allen Veränderungen wird es Gewinner und Verlierer geben. Dies gilt für Staaten ebenso wie für gesellschaftliche Gruppen, Industriezweige und Unternehmen innerhalb von Staaten. Entsprechend unterschiedlich wird von Modernisierungsgewinnern und -verlierern die Frage beantwortet werden, was eine klimagerechte Politik ist. Daher schlägt Christoph Bals als dritte Dimension von Klimagerechtigkeit das Teilen von Chancen (*Opportunity Sharing*) vor.

Die Herausforderung besteht darin, die *Transformation von der Ära des stark ressourcenverbrauchenden und kohlenstoffintensiven Wachstums in eine Ära des ressourceneffizienten und kohlenstoffarmen Wirtschaftens* global schnell zu vollziehen. Daher sind energie- und ressourceneffiziente Ökonomien in einem Startvorteil und werden deshalb tendenziell eher zu ambitionierten Rahmenbedingungen bereit sein als Staaten, die Wettbewerbsnachteile befürchten, weil sie weniger kohlenstoffeffizient sind. Trotz aller Schwierigkeit eines Vergleichs auf Basis der Kenngröße Kohlenstoffintensität (CO₂-Emissionen pro Einheit Bruttoin-

landsprodukt) wird doch deutlich, dass es erhebliche Unterschiede und klare Tendenzen gibt: die globale mittlere Kohlenstoffintensität liegt bei 0,47 Tonnen pro 1000 US-\$ BIP. Unter den Industrie- und Schwellenländern sehr effizient sind Brasilien (0,21t), die EU15 (0,28t) und Deutschland (0,32t). Im Mittelfeld liegen Vietnam (0,45t), Indien (0,47t), die USA (0,47t) und Indonesien (0,49t). Vergleichsweise ineffizient sind die (Kohle-)Staaten Australien (0,58t), Südafrika (0,83t) und China (0,95t). Die meisten der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) liegen bei unter 0,15t.² ()

Klimagerecht wäre aus dieser Perspektive, dass *Anreize* gesetzt werden, Chancen zu nutzen. Ohne die Förderung von Pionieren des Wandels („*Agents of Change*“) wird die erforderliche Innovations- und Investitionsbereitschaft für eine *Dekarbonisierung* nicht mobilisiert werden können. Selbstverständlich muss zugleich aber auch darüber nachgedacht werden, wie innovationswillige, aber aus eigener Kraft nur begrenzt innovationsfähige Akteure durch Technologie-, Wissens- und Finanztransfers gefördert werden können. Hier bieten sich Partnerschaften zwischen Nord und Süd an.

Beim Opportunity Sharing liegt mithin die Linie der Interessensgegensätze tendenziell *zwischen effizienten und innovationswilligen Dekarbonisierungsgewinnern einerseits und den potentiellen Verlierern (aufgrund struktureller Zwänge und/oder politischen Desinteresses) andererseits*, wobei diese Grenzen sehr fließend sind und vermutlich auch weniger zwischen Staaten als vielmehr innerhalb von Staaten verlaufen. Einzig die Länder, deren Wohlstand maßgeblich auf der Ausbeutung von fossilen Energieträgern beruht, und die bisher wenig unternehmen, zu diversifizieren, sind vermutlich mehrheitlich auf der Verliererseite und können so zu den potentiell größten Blockierern in der internationalen Klimapolitik überhaupt werden, so sie ihr Entwicklungsmodell nicht ändern.

Ausblick

Klimagerechtigkeit hat viele Dimensionen und verdient es, differenziert betrachtet, analysiert und für den politischen Prozess handhabbar gemacht zu werden. Einzig eine mehrdimensionale Betrachtung wird dem gerecht, wohingegen monokausale Reduktionen zu Vereinfachungen – und in der politischen Praxis häufig auch zur interessensgeleiteten Instrumentalisierung – führen können. Insbesondere wird eine Reduktion auf die Frage des *Burden Sharing* bei der Emissionsminderung der Komplexität der Problematik nicht gerecht – und dies gilt in besonderer Weise hinsichtlich der Interessen der besonders verletzlichen Länder. Dennoch ist diese Betrachtung unter den Verhandlungsdelegationen internationaler Klimaverhandlungen weit verbreitet – und wird auch von vielen zivilgesellschaftlichen Akteuren übernommen.

Bei den Klimaverhandlungen dominiert seit langem ein „Step-by-Step-Approach“, der bisher eher zur Blockade statt zu Dynamik geführt hat. Schwellenländer verweisen auf das Prinzip der gemeinsamen aber differenzierten Verantwortung, die den Industrieländern Pflichten zur Reduktion auferlegt. Das Nicht-Handeln vieler Länder (USA, Kanada) oder die viel zu geringen Reduktionen (EU, Japan) werden von Schwellenländern als Argument benutzt, eigene freiwillige Aktionen eher verhalten anzugehen. Viele Industrieländer binden die Bereitschaft zu eigenem ambitionierterem Verhalten an mehr Zusagen und entgegenkommen seitens großer Emittenten bei den Schwellenländern (China, Indonesien, Indien, Brasilien, Südafrika). In der Praxis hat der „Step-by-Step-Approach“ und die einseitige Fokussierung auf *Burden Sharing* zur Legitimation von Nicht-Handeln von Staaten und Staatengruppen geführt. Leidtra-

² Vgl. Brot für die Welt (Hg.) 2010: Dekarbonisierung und Grenzen des Wachstums – Analyse 19, S.12.

gende dieser Strategien, welche bis zum kompletten Scheitern von Verhandlungen führen könnte – wären ausgerechnet die schutzbedürftigsten Bevölkerungsgruppen und Länder.

Eine differenzierte Betrachtung und Verwendung von „Klimagerechtigkeit“ bietet die Chance, ambitionierte Klimapolitik glaubwürdig und gemeinsam mit Partnerländern zu betreiben, die zwar einer anderen Ländergruppe angehören, die aber über die Motivlage eines gemeinsamen Verständnisses von Klimagerechtigkeit eine genügend große Schnittmenge an Interessen haben, um zusammen progressive Politik zu machen. Natürliche Partner eines solchen Bündnisses wären (1) Länder, die im Prinzip willig sind, einen fairen Anteil beim *Burden Sharing* einzubringen – und zwar sowohl finanziell wie auch bei der Emissionsminderung, (2) Länder, die ein hohes Risiko tragen und schnelle Verhandlungserfolge verbunden mit einem baldigen Absenken der Emissionen („peak year“) fordern und (3) Länder und Akteure, die im Bereich Erneuerbare Energien, Energieeffizienz, Umwelt- und Anpassungstechnologie innovationsstark und chancenorientiert sind.

Eine solche Koalition hätte das Potential, blockübergreifend eine gemeinsame Vorreiterschaft in der internationalen Klimapolitik einzunehmen, Stillstand zu überwinden, Wandel einzuleiten und eine Klimapolitik durchzusetzen, die Fortschritte im Sinne von allen drei Dimensionen bringt. Die Möglichkeit neue Dynamik zu schaffen, festgefahrene Fronten aufzuweichen, lohnt den Versuch, eine Klimadiplomatie im Sinne zukunftsfähiger Bündnisse zu betreiben – auf Regierungsebene, unter Parlamentariern und in der internationalen Zivilgesellschaft.