

APP-Pakt ohne regenwaldreiche Staaten Südostasiens

Waldländer als Partner der EU in der globalen Klimapolitik nach Kyoto?

Von Hans-Jochen Luhmann, Wuppertal

Am 28. Juli 2005 wurde in Vientiane (Laos), aus Anlass eines Treffens des ASEAN Regional Forum, die Gründung der Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate (APP) verkündet. Dabei blieben die regenwaldreichen Staaten des pazifischen Raumes auffälligerweise unberücksichtigt. Wie verschieben sich die internationalen Verhältnisse beim Klimaschutz und welche Bedeutung hat diese Gründung für die Verhandlungen zur Nach-Kyoto-Periode?

Teilnehmer dieses neuen Paktes sind, so die Reihenfolge im Wortlaut der Ankündigung des Paktes seitens der Australischen Regierung, die Vereinigten Staaten von Amerika, China, Indien, Japan, Südkorea und Australien. Die Reihenfolge spiegelt recht exakt die Bedeutung der Beiträge der jeweiligen Staaten zu den Emissionen von Treibhausgasen der Gruppe wider – lediglich Japan und Indien müssten die Plätze tauschen, wenn man auf heutige Emissionen abstellen wollte; mit der vorgenommenen Reihung ist ein wenig die Zukunft vorweggenommen, denn diese beiden Staaten unterscheiden sich drastisch hinsichtlich des Zuwachses ihrer Emissionen von Treibhausgasen.

Dieser neue Pakt ist ein Zusammenschluss, der auf die anstehenden Verhandlungen in internationalen Foren gezielt ist. Ihm haben seine Gründer eine führende Rolle in der nächsten Phase der multilateralen Klimapolitik zugedacht. Im Blickpunkt steht insbesondere der Beginn der Verhandlungen unter der Klimarahmenkonvention bzw. dem Kyoto-Protokoll zu Ende November des Jahres 2005 in Montreal. Weil die Minderungszusage der Industriestaaten für die erste Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls zu Ende des Jahres 2012 ausläuft, wird in Montreal der offizielle Startschuss für die Verhandlungen zu einem Kyoto-Nachfolge-Regime fallen. Inhaltlich hat die Partnerschaft einen deutlichen Schwerpunkt bei der Koordination und Verbreitung neuer klimafreundlicher Technologien. Man würde aber den Charakter dieser Partnerschaft verkennen, wenn man sie allein auf diesen Aspekt festlegen wollte. Die gemeinsame „Vision“, die schrittweise zur

Umsetzung ansteht, spricht darüber hinaus davon, dass die Partner

„will enhance cooperation to meet both our increased energy needs and associated challenges, including those related to air pollution, energy security, and greenhouse gas intensities.“

(„... die Zusammenarbeit verstärken werden, um sowohl unseren steigenden Energiebedarf in den Griff zu bekommen als auch die damit verbundenen Herausforderungen, einschließlich jene der Luftverschmutzung, Sicherheit der Energieversorgung und Treibhausgas-Emissionen-Intensität“).

Insbesondere das für Eingeweihte auffällige Abstellen auf lediglich „greenhouse gas intensities“ hat in europäischen Klimaschutzkreisen die Vermutung veranlasst, dass es den Partnern dieses Paktes nicht ernstlich um eine Lösung des Treibhausgasproblems gehe. Denn das erfordere, und darin haben diese Kreise recht, nicht lediglich ein Sinken des Verhältnisses Emission zu Sozialprodukt (Intensität), sondern ein Sinken der absoluten Emissionen – und zwar unter einen festliegenden Wert, die Kapazität des Abflusses. So gesehen ist der Kyoto-Ansatz der einzige, der dieser Aufgabe ‚wörtlich‘ gerecht zu werden vermag, weil er (Begrenzungs-) Ziele für die Summe der Emissionen von Territorialstaaten ausweist.

Hinsichtlich ihres dynamischen Potenzials angemessen eingeschätzt wird diese neue Partnerschaft jedoch nur, wenn man sie in eine geopolitische Perspektive rückt. Dazu muss man sie nicht an ihren offenbaren Zielen messen, sondern in ‚Konstellationen‘ und in dieser Hinsicht an ihrem ‚Potenzialfeld‘. Das erkennt man am ehesten dann, wenn man sich in die Situation der übrigen Staaten hineinsetzt und sich klarmacht, welche geopolitischen Optionen ihnen noch verblieben sind, da sie nicht Mitglied des Asiatisch-pazifischen

Paktes geworden sind. Sie werden sich nämlich nun auf Partnersuche begeben.

Abb. 1 zeigt links die Emissionen (in CO₂-Äquivalenten) der APP-Mitglieder im Jahre 2000, die knapp 16 Gt/a ‚auf die Waage‘ bringen. Berücksichtigt sind dabei alle Treibhausgase des so genannten Kyoto-Korbs, wichtig sind aber nur die folgenden drei: CO₂ aus der Verbrennung fossiler Energieträger (gut 12 Gt) sowie Methan (CH₄) und Lachgas (N₂O) (zusammen knapp 4 Gt), die überwiegend aus rezenten Kohlenstoff-Quellen der Landwirtschaft (Reisanbau) und der Viehwirtschaft (Wiederkäuer-Emissionen) stammen. Lediglich mit diesen drei Gasen des Kyoto-Korbs gerechnet, emittierte die Welt im Jahre 2000 34 Gt, die APP-Mitglieder waren davon für knapp die Hälfte (48 %) verantwortlich.

Was bleibt dann an Partnerschaft für Europa? Ohne Gruppenmitgliedschaft gibt es erfahrungsgemäß bei Verhandlungen zu multilateralen Abkommen auf UN-Ebene mit dem ‚Ein Staat, eine Stimme‘-System keinen Einfluss. Denn diese Verhandlungen laufen aus praktischen Gründen immer darauf hinaus, dass am Ende einer Sitzung ‚Deals‘ allein unter den Vertretern der informell konstituierten Verhandlungsgruppen abgeschlossen werden.

Denkt man an Emissionen des Kyoto-Korbes, dann steht für die Europäer aus der verbliebenen Spitzengruppe der Emittenten fossilen Kohlendioxids eigentlich nur Russland noch als Partner bereit – zusammen bringen sie, wie Säule 2 zeigt, etwa 6,5 Gt oder knappe 20 % der globalen Emissionen. Sucht man, der Partnersuche wegen, die obersten 20 der Liste fossiler CO₂-Emittenten ab, dann finden sich da ‚noch ungebunden‘ zwar auch Ukraine, Türkei und Südafrika, die als gleichsam ‚natürliche‘ Partner denkbar wären, aber auch Kanada, Mexiko und dann bald schon Saudi-Arabien, bei denen man das nicht mehr wird sagen wollen. Die damit aufgeführten, noch ungebundenen Staaten bringen zusammen nur knappe 2 Gt CO₂/a, also rund ein Drittel der in der rechten Säule ausgewiesenen CO₂-Emissionen des ‚Rests der Welt‘. Diese Gruppe verfolgt zudem recht unterschiedliche Interessen und ist teilweise auch gebunden an die USA. Findet die Partnersuche der EU in dieser Perspektive statt, dann

Dr. H.-J. Luhmann ist Mitarbeiter des Wuppertal Instituts. jochen.luhmann@wupperinst.org

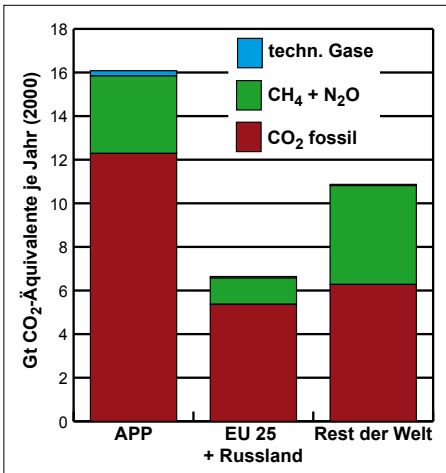


Abb. 1: Aufteilung der Treibhausgas-Emissionen in der Abgrenzung von Kyoto nach Weltblöcken; die Summe im Jahre 2000 beträgt 34 Gt CO₂e
Quelle für die Abbildungen: World Resources Institute/Climate Analysis Indicators Tool

erweist sich die Welt mit der Bildung der APP als weitestgehend verteilt, für die EU bliebe klima-geopolitisch gesehen nicht mehr als die Rolle eines Juniorpartners übrig.

Die EU hat in den letzten 15 Jahren bei diesem Thema – zu Recht übrigens – zwar unter wechselnden Leitperspektiven, aber doch stets mit dem Anspruch gehandelt, ein gleichberechtigter Partner der USA zu sein, also als eine unter mehreren Weltmächten einer multipolaren Welt. Sie ist gegenwärtig auf der Suche nach ihrer Rolle für die Nach-2012-Periode – mit der Bildung der APP scheint ihr urplötzlich nur noch die Suche nach einer verbleibenden Rolle verblieben zu sein.

Optionen für die EU

Was bleibt der EU an Optionen, will sie ihrer Überzeugung gemäß und zur Vermeidung wirtschaftlicher Klima-Folgelasten den Klimaschutz trotz allem weiter offensiv voranbringen? Erweitert man für den Zweck der Partnersuche der EU den Kreis der zu berücksichtigenden anthropogenen Emissionsquellen, so stellt sich der ‚Rest der Welt‘, innerhalb dessen die Partnersuche der EU stattfindet, ganz anders dar. Hinzuzunehmen sind dann die CO₂-Emissionen aus Waldrodung und Ähnlichem, technisch gesprochen von „LUC“-Maßnahmen (Land use change; Änderung der Landnutzung). Emissionen aus dieser Quelle sind ebenfalls bedeutend, zugleich aber regional äußerst ungleichmäßig verteilt – es handelt sich hierbei um ein Problem von Entwicklungsländern, und der größte Batzen stammt aus den Regenwäldern des tropischen Gürtels. Der Gasumfang des Kyoto-Korbs unterliegt einer erheblichen Ausblendung, die dort aber

gerechtfertigt war, da der Korb lediglich für die erste Verpflichtungsperiode gedacht war, während der die Industriestaaten in die Führung gehen sollten. Hebt man diese Ausblendung auf, dann sind total globale Emissionen in Höhe von 42 Gt/a auszuweisen, und nicht nur von 34 Gt/a wie beim begrenzten Kyoto-Korb.

Die Größenordnung der globalen CO₂-Emissionen aus Entwaldung liegt insgesamt bei rund 7,5 Gt/a, davon bringen Indonesien und dessen Anrainerstaaten im pazifischen Raum (Malaysia, Myanmar, Papua-Neu-Guinea und Philippinen), Brasilien sowie drei zentralafrikanische Staaten (Kongo, Sambia und Nigeria) zusammen rund 6 Gt/a. Diese Staaten sind in Abb. 2 in Säule 3 als ‚Entwaldungsstaaten‘ zusammengefasst worden, sie bringen über alle Gase gerechnet zusammen knappe 8 Gt/a, also mehr als EU und Russland gemeinsam.

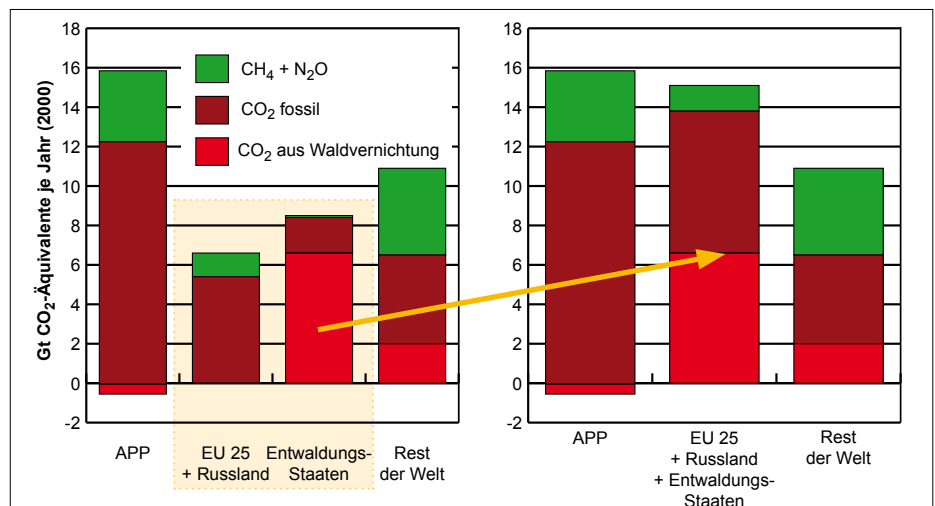
In dieser Perspektive besteht derjenige Teil der Welt, der im APP unberücksichtigt blieb, nun aus drei Gruppen, und die sind keineswegs mehr in der ‚Minderheit‘, sondern als für 62 Prozent verantwortlich ausgewiesen. Die APP-Gruppe ist ebenso zugeschnitten, das fiel auf den ersten Blick auf, dass die ‚Entwaldungsländer‘ im pazifischen Raum, ihrer industriellen Potenz ungeachtet (Indonesien, Malaysia), ausgegrenzt sind. Die APP-Gruppe zeichnet sich sogar dadurch aus, dass ihre LUC-Emissionen, saldiert, negativ ausgewiesen sind, also zur Senke mutiert sind – vgl. den negativen Ast in den linken Säulen in Abb. 2.

In einer so erweiterten Perspektive drängt sich auf zu erwägen, was es brächte, wenn die ‚verwaiste‘ EU die in der APP unberücksichtigte Gruppe der Länder, die massive Emissionen aus der Abholzung ihrer Wälder verursachen, als Partner nähme. Ein Bündnis von EU 25

& Russland (mit Ukraine und möglicherweise Türkei im Schlepptau) einerseits und den ‚Entwaldungsstaaten‘ andererseits würde zusammen 15 Gt/a bzw. 36 Prozent an den Weltmissionen bringen. Das ist zu vergleichen mit den APP-Staaten, die in dieser vollständigeren Treibhausgas-Erfassung für 38 Prozent der gesamten Emissionen verantwortlich sind. Zumindest mengenmäßig wäre das eine Konstellation ‚gleichlanger Spieße‘. So ausgewiesen in der rechten Hälfte von Abb. 2 (s. Pfeil).

Zu fragen ist dann aber auch, ob eine solche ‚Allianz‘ hinreichend viele gemeinsame und zukunftssträchtige Ansatzpunkte zu bieten vermag. Und zu fragen ist zudem, ob der Eindruck einer ‚Gegenallianz‘ unvermeidlich ist und nicht schon als solcher kontraproduktiv ist; oder ob dies, zum Konzept gewendet, gerade geeignet sein könnte, eine Dynamik in die verkrusteten Verhältnisse der multilateralen Klimapolitik zu bringen. Über allem steht die Frage: Ist wirklich korrekt, was hier bislang unterstellt wurde, das Ausmaß von Emissionen als den Indikator von Macht in der internationalen Klimapolitik so zu nehmen? So wie in der Militärpolitik die Zahl der Panzer und Atomraketen gegenüber gestellt werden?

Damit ist die Frage nach der Struktur von Macht in der Umweltaußenpolitik gestellt. Die Antwort lautet – aktienrechtlich vornehm ausgedrückt: Jede umweltpolitische Großmacht verfügt über eine ‚Sperrminorität‘. Offen formuliert: Jede kann mit ihrem Veto dafür sorgen, dass die kollektiven Emissionen höher bleiben als die Kapazität des Abflusses. Das ist eine Struktur von Macht, die an das nukleare Patt zu Zeiten des Kalten Krieges erinnert. ‚Sicherheitspartnerschaft‘ ist deswegen die allein Erfolg versprechende Devise auch hier. Nun aber nicht im Ost-West-Verhältnis, sondern Nord-Süd-Verhältnis.



Blockkonstellationen, wenn die Emissionen aus LUC, d.i. Landnutzungsänderung (= Entwaldung) einbezogen werden; die Summe im Jahre 2000 beträgt 42 Gt CO₂e.