

Klimawandel als Krise gesellschaftlicher Naturverhältnisse : zur Mehrebenenstruktur in der Klimapolitik

Autor(en): **Brunnengräber, Achim / Weber, Melanie**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **24 (2004)**

Heft 47

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-652513>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Klimawandel als Krise gesellschaftlicher Naturverhältnisse

Zur Mehrebenenstruktur in der Klimapolitik¹

Die Natur kann nicht unabhängig von ihrer gesellschaftlichen Bestimmtheit begriffen und erklärt werden. Das gilt umso mehr für die globalen Klimaveränderungen, die zu einem großen Teil auf anthropogene Einflüsse zurückzuführen sind. Das globale Klimaproblem erscheint komplex, sobald man sowohl die unterschiedlichen Ursachen und die Folgen sowie die Deutung des Problems und seine politischen und ökonomischen Bearbeitungsformen mit einbezieht. Das beginnt bereits bei der Definition: Noch immer gibt es Auseinandersetzungen darüber, welches eigentlich die zentralen und unmittelbaren Ursachen und Auswirkungen des Klimawandels sind. Die Wahrnehmung ökologischer Risiken und Gefahren und deren Bearbeitung werden durch gesellschaftliche Institutionen vermittelt. Diese haben nicht nur eine erhebliche Deutungsmacht, sondern beeinflussen auch, welche Bearbeitungsformen letztlich gewählt werden.² Darüber hinaus fließen in die Debatte um den Klimaschutz auch Konflikte um die Verteilung von Verschmutzungsrechten und unternehmerische Gewinne ein. Der globale Klimawandel und die Klimapolitik lassen sich deshalb nur noch als komplexes Mehrebenensystem charakterisieren, das von der lokalen bis zur globalen Ebene reicht und in seiner Gesamtheit ein politikübergreifendes Konfliktfeld darstellt. Dabei müssen die gesellschaftlichen Naturverhältnisse in ihrer Komplexität als zentrale Dimension des Konfliktfelds berücksichtigt werden.

Entscheidend ist vor diesem Hintergrund nicht der *globale* Klimawandel, sondern die *selektive* Perspektive auf vermeintlich globale Prozesse. Der Blick auf den Klimawandel und die Klimapolitik aus der Mehrebenenperspektive soll helfen, die dominante Konstruktion des Klimawandels (als globales Umweltproblem) zu hinterfragen und auf blinde Flecken in der Problemkonstitution hinzuweisen. Dazu soll ein Überblick über das Konfliktfeld Klima zeigen, dass sich die Problemdeutungen und Lösungsansätze in einem komplexen Bereich gesellschaftlicher Naturverhältnisse bewegen. Das Mehrebenensystem wird dabei anderen untergliedert: Zum einen in geographische Ebenen, denn Klimapolitik findet international, national, regional und lokal statt. Zum anderen in Akteurskonstellation im Sinne des Konzeptes von Global Governance, das auf die transnationale Verzahnung von staatlichen, nicht-staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren in der formellen und informellen Politik verweist. Die Rezeption über Ursachen, Auswirkungen und die Bearbeitungsformen des Klimawandels hängen sehr stark, so unsere These, von den jeweiligen räumlichen

und strukturellen Kontexten der Akteure und den dort artikulierten Interessen ab, von denen aus das vermeintlich globale Problem thematisiert und bearbeitet wird.

Komplexe gesellschaftliche Naturverhältnisse

Der Treibhauseffekt lässt sich nachweisen. Die mittlere Temperatur der Erde hat sich zwischen 1880 und 1980 um 0.5 Grad Celsius erhöht. Das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) geht davon aus, dass die Temperatur im 21. Jahrhundert weiter zwischen 1.4 und 5.8 Grad Celsius ansteigen wird. Auch dass die Erwärmung anthropogene, d.h. menschliche Ursachen hat, wird kaum noch bestritten (IPCC 1996, IPCC 2001a, IPCC 2001b). Vor allem die Menschen in den reichen Industrieländern, aber auch zunehmend in den Entwicklungsländern, tragen durch die Nutzung fossiler Energieträger zum Treibhauseffekt bei. Weil außerdem Emissionen aus einem Teil der Erde Auswirkungen auf andere Regionen der Welt haben können, wird der Klimawandel als globales Umweltproblem bezeichnet. Zahlreiche Langzeitstudien zeigen, dass der anthropogene Klimawandel – neben anderen menschlichen Einflussfaktoren – erheblich zur Zerstörung von Ökosystemen wie Regenwäldern, Feuchtgebieten und Mangrovenwäldern oder zum Verlust der biologischen Vielfalt beiträgt. Die Auswirkungen sind dabei regional und lokal sehr unterschiedlich.

Der anthropogene Treibhauseffekt führt in der einen Region zu erhöhten, in anderen zu niedrigeren Durchschnittstemperaturen. Während sich New South Wales (Australien) durch eine Zunahme der Niederschlagsmenge zum besten Weinanbaugebiet entwickelt, kommt es in den USA bereits zu Einnahmeverlusten in der Landwirtschaft durch ungewöhnliche Dürreperioden. Die Bewohner des Inselstaates Tuvalu haben bei Regierungen wie der Australischen um Asyl und Anerkennung als „Klimaflüchtlinge“ gebeten (*climate refugees*). Die ökologischen Probleme wirken in Form von Schädigungen der Lebensgrundlagen, der Gesundheit oder zusätzlicher Kosten auf die Menschen zurück. Die Reaktion auf das Problem ist wiederum abhängig von den jeweils Betroffenen, ihren finanziellen Ressourcen und individuellen Strategien der Problembearbeitung. Zugleich sind erhebliche Unsicherheiten vorhanden.

Einzelne Extremereignisse wie Dürreperioden, Überschwemmungen, Hitzewellen oder Hurrikans können nicht eindeutig auf den Treibhauseffekt zurückgeführt werden. Auch wenn das Bewusstsein darüber vorhanden ist, dass das eigene Konsum- oder Mobilitätsverhalten das Problem mit verursacht, ergeben sich daraus selten direkte Veränderungen im eigenen Verhalten. Standortpolitik, Wettbewerbsfähigkeit und Profitstreben stehen meist quer zu Klimaschutzmaßnahmen. Aus den Folgen des Klimawandels entsteht kein Zwang zur vernünftigen Gestaltung der Naturverhältnisse. Als zentrale Dimension der ökologischen Krise müssen die widersprüchli-

chen und komplexen Wechselbeziehung zwischen Natur und Gesellschaft verstanden werden: Politische Akteure deuten das Problem nach ihren Interessen. Menschen artikulieren Schutzansprüche gegenüber der Natur und sind selbst durch die eigene Produktions- und Konsumweise beständig dabei, Natur zu verändern und zu zerstören. Daher lässt sich weder ein eindeutiger Krisenbegriff formulieren, noch eine dem Problem adäquate gesellschaftliche Bearbeitungsform.³

Auch die Zielformulierung muss folglich uneinheitlich sein: Aus Perspektive der internationalen Staatenwelt soll die Verringerung der Treibhausgasemissionen um 5.2 Prozent bis 2012 im Vergleich zum Basisjahr 1990 erreicht werden. Dieses Ziel scheint in weite Ferne gerückt. Denn in der Summe der im Anhang B des Kyoto-Protokolls genannten „westlichen“ Industrieländer (Annex-II-Länder) ist es von 1990 bis 2002 zu einem Anstieg um reichlich 8 Prozent gekommen. In diesen Ländern insgesamt ist also noch nicht einmal eine Stabilisierung der Treibhausgas-Emissionen erreicht worden, geschweige denn eine Annäherung an das im Kyoto-Protokoll festgelegte Reduktionsziel. Die CO₂-Emissionen sind weltweit allein im Jahr 2003 um 4 Prozent gestiegen, das entspricht ungefähr einem Fünftel des Standes von 1990 (Ziesing 2003, 2004; für eine Einschätzung der deutschen Klimaschutzpolitik auch Brouns/Treber 2002). Von den im Climate Action Network (CAN) zusammengeschlossenen NGOs wird ebenso wie vom Wissenschaftlichen Beirat der deutschen Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (WBGU) als Zielmarge die Begrenzung der Erderwärmung auf maximal 2 Grad Celsius im Vergleich zur vorindustriellen Zeit betont (WBGU 2003). Nur bei Einhaltung dieses Wertes könne man Ökosysteme und Nahrungsmittelproduktion erhalten. In einer Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt und Energie wird die Angleichung der Pro-Kopf-Emissionen gefordert (Brouns 2004). Andere setzen auf technologische Entwicklungen, die rechtzeitig helfen sollen, die Krise zu entschärfen. Oder es wird auf rein ökonomische Instrumente wie den Emissionshandel gesetzt.

Die politische Geografie der Klimapolitik

Als Annäherung an eine politikwissenschaftliche Analyse der Problemstruktur in der Klimapolitik folgen wir einem Mehrebenenansatz, indem wir zunächst vier Handlungsebenen identifizieren: Die *erste* Ebene umfasst die internationalen Verhandlungen zwischen den rund 180 Staaten, die die Klimakonvention, bzw. zwischen den 120 Staaten, die auch das Kyoto-Protokoll ratifiziert haben. Die *zweite* Ebene umfasst die nationale und sub-nationale Ebene, wo die Umsetzung der Maßnahmen erfolgt. Die *dritte* Ebene beinhaltet all jene staatlichen wie nicht-staatlichen Maßnahmen, die nicht unmittelbar mit den internationalen Klimaverhandlungen verknüpft sind und insofern freiwillig ergriffen werden. Die *vierte* Ebene fokussiert

auf den lokalen Ort, an dem die Maßnahmen zum Klimaschutz, seien sie staatlich verordnet oder freiwillig ergriffen, umgesetzt werden müssen. Insbesondere dort werden zunehmend die Fragen nach der demokratischen Verfasstheit und der politischen Partizipation im Klimaregime gestellt.

1. Die Ebene der internationalen Verhandlungen

Die offiziellen Verhandlungen sind schon im Jahr 2001 ins Stocken geraten, nachdem die USA ihren Ausstieg aus dem Kyoto-Prozess verkündeten. Von der Beobachterbank aus entwickeln sie seither effektive Strategien, um die Vereinbarungen abzuschwächen. Ein anderer Stolperstein aber wirkte noch gravierender: Die lange Weigerung Russlands, das Protokoll zu ratifizieren. Dieser jetzt erfolgte Schritt war die Voraussetzung dafür, dass das Protokoll völkerrechtsverbindlich in Kraft treten kann. Zwar wurde früh schon die notwendige Zahl von 55 Ländern erreicht, die für das Inkrafttreten erforderlich ist, aber als zweite Bedingung gilt, dass so viele Länder unterzeichnen müssen, die zusammen genommen für 55 Prozent der Emissionen aller Industrieländer verantwortlich sind. Russland, das dafür mit im Boot sein musste, hielt sich geschickt alle Optionen für weitere Forderungen offen.

Die Statik des Vertragswerkes stimmt nicht mehr, die Verhandlungen bewegen sich auf dünnem Eis. Von verschiedener Seite wird die Frage gestellt, ob sich die Rettung des Vertragswerkes überhaupt noch lohnt (Sachs 2001, siehe auch Ott 2003). Doch die Implementierung von Klimaschutzmaßnahmen hat längst begonnen. So hat etwa die Europäische Union eine Vereinbarung getroffen, mit der von 2005 an europaweit der Handel mit Verschmutzungsrechten eingeführt werden soll. Unabhängig vom Inkrafttreten des Protokolls wird mit dem Emissionshandel ein Instrument geschaffen, das sich flexibel an die Marktmechanismen anpassen soll; damit werden ökonomische Instrumente zur Bearbeitung des Konfliktfeldes priorisiert. Dazu gehören auch der Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI) sowie die Finanzierungsinstrumente (verschiedene Fonds), die Klimaschutz als klassischen *top down*-Ansatz internationaler Politik konzipieren. Durch das Argument, dass es sich um ein globales Umweltproblem handelt, werden diese Ansätze auch von wissenschaftlicher Seite legitimiert.

2. Die nationale und sub-nationale Ebene

Die internationale Klimapolitik scheint ein gutes Beispiel dafür zu sein, dass sich nicht einfach nationale Interessen auf der internationalen Bühne der Politik artikulieren. Sie verdeutlicht vielmehr, dass sich im Prozess widerstreitender Interessen spezifische Kapitalfraktionen durchsetzen. Besonders deutlich wird dies durch die Implementierung des Emissionshandels in Form

der oben erwähnten EU-Vereinbarung. Während die deutsche Bundesregierung davon ausgeht, dass der Handel mit Emissionen wie vorgesehen zum 1. Januar 2005 starten kann, geht der drittgrößte deutsche Energiekonzern EnBW rechtlich gegen den vom Bundestag beschlossenen Emissionshandel vor, weil dieser zu einer Diskriminierung der Kernenergie führen würde. Er hat beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) Klage eingereicht. Schon bei der Ausgestaltung des Emissionshandels gab es erhebliche Meinungsverschiedenheiten, nicht nur innerhalb der Bundesregierung, sondern auch mit den betroffenen Unternehmensverbänden.

Auch über den Emissionshandel hinaus werden auf nationaler wie subnationaler Ebene zahlreiche Initiativen ergriffen, die das Konfliktfeld Klima heute prägen. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat sich mit internationalen Organisationen wie der Weltbank, der OECD und dem UNDP zur Vulnerability and Adaptation Resource Group (VARG) zusammengeschlossen, um Armutsbekämpfung und Klimaschutz zu verbinden. In der Toskana wollen lokale Körperschaften und kleine und mittelständische Unternehmen ein Netzwerk schaffen, welches die nationale CO₂-Quote unter die Kyoto-Vorgabe bringt, um dann die Zertifikate zu verkaufen. Es wollen sich auch das Baskenland und Flandern beteiligen (FR vom 24.7.2004). In den USA klagen acht Bundesstaaten und der Staat New York die CO₂-Reduktion der fünf größten Energieunternehmen des Landes ein, die für 10 Prozent des landesweiten Ausstoßes verantwortlich gemacht werden (SZ vom 24./25.07.2004). Solche Beispiele deuten auf die Stärkung regionaler und sektoraler Alleingänge beim Klimaschutz hin. Sie sollen wohl dazu beitragen, den spezifischen Interessen vor Ort zu entsprechen, indem sie das erreichen, was den nationalen Regierungen durch internationale Politikansätze bisher noch nicht gelungen ist.

3. Die Ebene der nicht-staatlichen Prozesse

Die dritte Ebene umfasst all jene nicht-staatlichen Prozesse, die von der internationalen Politik vielleicht stimuliert wurden, die sich ihr gegenüber in Tempo, Reichweite und Richtung aber längst verselbständigt haben. Hier wird Politik nicht mit dem Staat, sondern am Staat vorbei betrieben. Sie organisiert sich meist in globalen Politiknetzwerken, die Organisationen der Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft einbeziehen, und wendet sich Bereichen zu, die im Rahmen der internationalen Politik unzulänglich bearbeitet oder vernachlässigt werden. Auffallend ist, dass sich diese Netzwerke heute grenzüberschreitend organisieren und somit zur Transnationalisierung der Politik beitragen.

So haben sich die Organisationen der Zivilgesellschaft im Netzwerk CURES zusammengeschlossen (Citizens United for Renewable Energies and Sustainability). Das Netzwerk will die Umsetzung eines ambitionierten

Ausbauprogramms für erneuerbare Energien fördern. Eine entsprechende Deklaration für die „Zukunft der Erneuerbaren“ wurde weltweit von 150 nicht-staatlichen Organisationen unterzeichnet.

Das aus 330 NGOs bestehende *Climate Action Network* fordert schon lange, wenn auch bisher ohne Erfolg, den Einbezug des internationalen Flugverkehrs in die Klimaverhandlungen. Der World Wide Fund for Nature hat den „Gold Standard“ für CDM-Projekte entwickelt. Er trägt dazu bei, dass die Projekte sozial verträglichen und ökologisch nachhaltigen Kriterien entsprechen. Die Liste ließe sich fortsetzen. Es wird deutlich, dass zahlreiche Initiativen parallel gestartet wurden, mit denen eigene Interessen im Rahmen der Klimaschutzstrategien umgesetzt werden sollen. Das Konfliktfeld Klima weitet sich also auch im Bereich der nicht-staatlichen Politik aus, widerstreitende Interessen nehmen deutlich zu.

4. Die lokale Ebene und ihre Rückkopplung an internationale Vorgaben

Nicht mehr nur der Klimawandel, sondern auch die Maßnahmen der internationalen Klimapolitik wirken sich zunehmend auch auf lokaler Ebene aus. Dort finden Auseinandersetzungen um die richtigen Klimaschutzmaßnahmen statt, weil die im *top down*-Verfahren entwickelten Instrumente auch negative soziale wie ökologische Auswirkungen haben können. Mit Unterstützung des Klima-Bündnisses der europäischen Städte mit den indigenen Völkern werden im Vorfeld der Klimakonferenzen Internationale Foren veranstaltet, in denen die Indigenenvertreter ihre Positionen zum Klimaschutz diskutieren. Sie befürchten, dass Klimaschutzmaßnahmen wie etwa die Ausweisung von Senken als ökologische Maßnahme ihre sozialen Rechte untergraben könnten. Weil auch Monokulturen als Senkenprojekte zugelassen sind, wird ein Aufschwung in der Forstwirtschaft erwartet. Hohe Umwelt- und Sozialauflagen sind diesem Aufschwung jedoch nicht förderlich. Zugleich wird traditionelles Wissen über das Wetter und über landwirtschaftliche Praktiken marginalisiert, obgleich sie den Umgang mit und damit auch die Anpassung an den Klimawandel erleichtern könnten.⁴

Klimapolitik hat bereits Auswirkungen auf die Ansätze der internationalen Entwicklungspolitik. Noch bevor das Kyoto-Protokoll in Kraft tritt, wurden im Rahmen des Clean Development Mechanism (CDM) bereits hunderte von Projekten initiiert. Wurde nach schmerzhaften Erfahrungen in der Entwicklungszusammenarbeit gerade von denjenigen Projekten Abschied genommen, die nicht in die Gesamtentwicklung eines Landes integriert waren, erlebt dieser Ansatz unter dem Mantel der Klimapolitik eine neue Dynamik (Forum Umwelt und Entwicklung, Rundbrief 2/2003). Darüber hinaus können große Staudammprojekte oder ohnehin geplante Entwicklungsprojekte nun unter dem CDM verkauft werden. Von einer spezifischen Ausrichtung auf den Klimaschutz, der Beteiligung der loka-

len Bevölkerung oder einer gendersensiblen Ausgestaltung der Projekte ist bisher keine Rede. Auch die Darlegung möglicher ökologischer und sozio-ökonomischer Nebenwirkungen von Projekten ist nur im Ansatz entsprechend der CDM-Durchführungsrichtlinien vorgesehen. Das Instrument CDM, das für den Klimaschutz entwickelt wurde, stellt insofern einen Rückschritt gegenüber integrierten Ansätzen und den *empowerment*- und *mainstreaming*-Ansätzen dar, die in der Entwicklungszusammenarbeit doch eigentlich schon selbstverständlich zu werden schienen.

Akteursvielfalt und Mehrebenenproblematik

Wie eingangs formuliert, stellt sich Klimapolitik für uns als zweifaches Mehrebenensystem dar: Neben den vier geografischen Ebenen (internationale, (sub-)nationale, lokale und quer dazu nicht-staatliche Prozesse), müssen weiterhin die privaten und öffentlichen Akteure sowie deren Koalitionsbildung in den Fokus gerückt werden. Gegenüber den klassischen Theorien internationaler Beziehungen rücken damit die Interdependenzen und Interaktionen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in den Vordergrund. Durch diesen Ansatz zeichnen sich auch die Global Governance-Debatten aus, denn auch die Klimapolitik war lange eine Domäne internationaler Beziehungen, in denen die Staatenwelt, beobachtet von NGOs als den „Globalisierungswächtern“ (Walk / Brunnengräber 2000), nach politischen Antworten suchte. Zunehmend beteiligen sich aber auch die privatwirtschaftlichen Akteure an den Verhandlungsprozessen. Bestimmte Kapitalfraktionen gehören heute zu den heftigsten Widersachern, wenn es darum geht, die international vereinbarten Instrumente, wie etwa den Emissionshandel, in nationale Politik umzusetzen. Von den Industriebranchen, die auf fossile Energieträger angewiesen sind bzw. damit ihre Profite erzielen, wird darauf hingewiesen, dass die ‚volkswirtschaftlichen‘ Kosten der Implementierung von Klimaschutzmaßnahmen zu hoch sind. Von Regierungen, die von diesen Energieträgern abhängig sind, wird inzwischen wieder verstärkt der Ausbau der Atomkraft gefordert.

Was die Verhandlungssysteme in der Klimapolitik angeht, unterscheidet sich das Mehrebenensystem Klima, mit der Verzahnung privater und staatlicher Akteure, von klassischen Modellen rein institutionenorientierter Politikfeldanalysen. „Mehrebenensysteme der Politik entstehen, wenn zwar die Zuständigkeiten nach Ebenen aufgeteilt, jedoch die Aufgaben interdependent sind, wenn also Entscheidungen zwischen Ebenen koordiniert werden müssen. (...) Zentraler Gegenstand der politikwissenschaftlichen Analyse sind die Ursachen, die Formen und die Folgen der Verflechtung“ (Benz 2004, 127). So eindeutig kann das für die internationale Klimapolitik nicht formuliert und übertragbar gemacht werden. Die Zuständigkeiten sind nicht gänzlich geklärt, geschweige denn die Aufgaben definiert. Darüber hinaus lassen bereits die unterschiedlichen Interessen eine eindeutige

Problembeschreibung gar nicht zu. Die Mehrebenenendefinition, die Benz für die Föderalismusforschung liefert, zielt im Grundsatz auf die Aufgabentrennung im Sinne der Gewaltenteilung eines Bundesstaates ab. Es geht dabei vor allem um wechselseitige Machtbegrenzung, die ausdrücklich Verflechtung erfordert.

Benz fokussiert bei *multilevel governance* auf nicht-hierarchische, netzwerkartige Strukturen, aber gesteht ein, dass die bisherigen Definitionen, die vor allem aus dem Kontext der europäischen Institutionenforschung stammen, für weiterführende Differenzierungen nicht ausreichend sind. Die Interdependenzen werden im Prozess der Globalisierung mit der Transformation von Staatlichkeit größer und damit der Bedarf an intergouvernementaler Koordination (ebd.: 144). Konkret sind Möglichkeiten der Transparenz und damit der Kontrolle gemeint, damit Koordination und Steuerung zwischen den Ebenen stattfindet.

Aber welche Ebenen sind hinsichtlich der Klimapolitik gemeint und wohin soll bei all den widersprüchlichen Interessen gesteuert werden? Zwar wird bei Benz davon ausgegangen, dass sich das Akteursspektrum um private Akteure erweitert, die Definition eines Mehrebenensystems in der Klimapolitik muss aber aufgrund seiner Komplexität weit darüber hinausgehen und anders lauten als die bekannten, auf föderale nationale und europäische Strukturen fokussierenden Mehrebenenendefinitionen. Insbesondere unter Berücksichtigung der komplexen gesellschaftlichen Naturverhältnisse müssen die Hoffnungen auf (demokratische) Steuerungspotentiale von Mehrebenensystemen aufgegeben werden, wenn damit nicht ausschließlich die Ausrichtung auf ökonomische Instrumente gemeint sein soll. Es handelt sich in der Klimapolitik vielmehr um ineinander verschränkte Interessen- und Regulierungssysteme, die ordnungspolitische Instrumente ebenso umfassen können wie Selbstverpflichtungserklärungen und informelle Absprachen. Ein schematisches Verständnis der unterschiedlichen Ebenen (wie wir es selbst hier vornehmen) läuft deshalb immer auch Gefahr, die Heterogenität auf und zwischen den Ebenen unzulänglich zu verkürzen.

Grenzen der Gestaltbarkeit?

Mehrebenenmodelle, die der hier skizzierten Komplexität gerecht werden wollen, liegen noch nicht vor. Klassische institutionenorientierte Mehrebenensysteme greifen für die Analyse von Klimawandel und Klimapolitik zu kurz, ebenso wie Ansätze globalen Ressourcenmanagements, die Lösungswege im *top down*-Verfahren entwerfen (Goldman 1998). Analogiefallen, die sich auf tun könnten, wenn auf Mehrebenenansätze aus der politikwissenschaftlichen Europaforschung oder den Steuerungstheorien rekrutiert wird, wollen wir vermeiden. Deshalb muss ein breiterer Zugang zum Konfliktfeld Klima gesucht werden, der die Wechselwirkungen, Interdependenzen und Widersprüchlichkeiten zwischen den Ebenen in

den Mittelpunkt rückt. Ein erster Problemaufriss hat verdeutlicht, welche Problemkonstellationen mindestens berücksichtigt werden müssen, wenn Klimawandel und Klimapolitik im Sinne gesellschaftlicher Naturverhältnisse verstanden und in einen Mehrebenenansatz integriert werden.

Aus einer solchen Perspektive wird deutlich, dass Klimapolitik – wie alle anderen Bereiche, in denen es um Lastenteilung und die Probleme der Aneignung der Natur geht – keineswegs nur auf objektiv bestehende Umweltveränderungen reagiert, sondern dass für das Konfliktfeld zugleich Herrschafts- und Machtverhältnisse konstituierend sind. Diese Überformung findet heute zunehmend in Mehrebenenprozessen statt, weil internationale, nationale, regionale und lokale Prozesse ebenso verhandlungsbestimmend sind wie solche zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Auswirkungen, Interessen und Anpassungspotentiale sind dabei ganz unterschiedlich über den Globus verteilt und die Interdependenzen zwischen den Ebenen nehmen zu. Gefragt ist also eine kritische Analyse der Beziehungen der unterschiedlichen Ebenen zueinander in Hinblick auf Dominanzverhältnisse, Marginalisierungsprozesse und die jeweiligen Gestaltungspotentiale der Akteure auf den verschiedenen Ebenen.

Die Darstellung der Problemdimensionen hat gezeigt, dass der Klimawandel in vergesellschafteter Form bearbeitet, wahrgenommen und symbolisiert wird, d.h. die Krise ist sozial, politisch, ökonomisch und kulturell geprägt (Görg 1999) und wird im Interessenkampf selbst zum Gegenstand der Interpretation. Das erklärt auch, warum die politische Bearbeitung des Klimawandels keineswegs auf einem einheitlichen Verständnis davon beruht, welches Problem eigentlich gemeinsam und auf welche Weise bearbeitet werden soll. Vielmehr geraten die Akteure mit ihren ganz unterschiedlichen Problemdefinitionen aneinander, wobei sich allerdings vor allem diejenigen Akteure durchsetzen, die politisch und aufgrund ihres Ressourcenpotentials in der Lage sind, Einfluss auf die (internationale) Klimapolitik nehmen zu können. Durch die Überschneidung der Handlungsebenen entstehen transnationale Räume, in denen vor allem internationale Institutionen und ihre Instrumente die darunter liegenden Ebenen erheblich unter Anpassungsdruck setzen. Globales Umweltmanagement und spezifische Rationalitätsmuster, wie sie die internationale Klimapolitik prägen, stoßen dann häufig am lokalen Ort auf Widerspruch. Nicht zuletzt dann, wenn es um die Anerkennung von Verschiedenheit im Umgang mit der Natur, um lokal angepasste Bewirtschaftungsformen oder um jeweils spezifische kulturelle Beziehungen zur Natur geht (Katz et al. 2004, 10f.).

Die Hoffnungen auf eine schnelle Realisierung der Reduktionsverpflichtungen durch die internationale Politik sind längst verflogen. Der Trend weist in eine andere Richtung. Das ist vor allem dem Umstand geschuldet, dass die Verhandlungen die Aufmerksamkeit im ersten Jahrzehnt internationaler Konferenzdiplomatie zu sehr auf die globale Problembearbeitung und den

Interessenausgleich gelenkt haben. Die verkürzte Perspektive wie der Fokus auf die wirtschaftlichen Instrumente verdecken zugleich die Widersprüche, die im komplexen Mehrebenensystem auftreten. Angesichts ungleicher sozio-ökonomischer Bedingungen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene treten am lokalen Ort ganz neue Probleme auf, die zuvor auf internationaler Ebene nicht problematisiert wurden. Im Kontext des globalen Klimawandels, verstanden als Krise gesellschaftlicher Naturverhältnisse, soll die Deutung von Klimapolitik aus einem Mehrebenenansatz heraus dazu beitragen, nicht nur die spezifischen Probleme am lokalen Ort, die Interessenformationen im Nationalstaat und in der internationalen Politik, sondern darüber hinaus die Interdependenzen zwischen den Handlungsebenen und dominante wie marginalisierte Prozesse zum zentralen Gegenstand zu machen.

Anmerkungen

- 1 Der Text entstand im Rahmen des Forschungsprojektes „Global Governance und Klimawandel. Eine Mehrebenenanalyse zu den Bedingungen, Risiken und Chancen sozial-ökologischer Transformationen“. Daran sind die Freie Universität Berlin, die TU Berlin und das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) beteiligt. Das Projekt ist Teil des vom deutschen Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanzierten Förderungsschwerpunkts sozial-ökologische Forschung. Nähere Informationen zum Projekt siehe www.globalgovernance.de und zum Förderschwerpunkt www.sozial-oekologische-forschung.org
- 2 Ein Problem stellt in diesem Zusammenhang auch die Nicht-Thematisierung von Umweltproblemen dar, was nicht zuletzt mit der unterschiedlichen Artikulationsfähigkeit von lokalen, nationalen und globalen Akteuren zusammenhängt.
- 3 Nichtsdestotrotz kommt eines der deutlichsten Krisenszenarien aus dem US-amerikanischen Pentagon, obgleich auch hier nicht eindeutig auf den anthropogenen Einfluss der globalen Erderwärmung hingewiesen und nur von regionalen Auswirkungen gesprochen wird. Dennoch, die Studie weist, unter Bezugnahme auf die Arbeiten des IPCC, mit Nachdruck auf die Bedrohungen durch globale Erderwärmung hin, die drohen, wenn auf den Klimawandel nicht reagiert wird. Allerdings liegt der Fokus auf der eigenen Sicherheitspolitik und deshalb werden Aufrüstung und Nuklearenergie statt CO₂-Reduktion durch erneuerbare Energien als Anpassungsmaßnahmen für die USA vorgeschlagen (Schwartz / Randall 2003).
- 4 Die indigenen Völker fordern deshalb Landrechtsgarantien und Mitbestimmungsrechte. Die kleinen Inselstaaten Tuvalu und Kiribati zeigen sich mit den internationalen Klimaverhandlungen mehr als unzufrieden; sie forderten, weil ihre Inseln vom Anstieg des Meeresspiegel längst bedroht sind, größere globale Gerechtigkeit und die Achtung der Menschenrechte auf eine unversehrte Umwelt. Die Inuit, deren Lebensgrundlagen sich durch den Klimawandel ebenfalls schon jetzt dramatisch verändern, überlegen, rechtliche Schritte gegen die USA als weltgrößten Emittenten von CO₂-Emissionen einzuleiten.

Literatur

- Benz, Arthur, 2004: Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A. (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden
- Brouns, Bernd / Treber, Manfred, 2002: Paradedpferd mit bleiernen Füßen. Internationaler Klimaschutz und die Umsetzung in Deutschland. Forum Umwelt und Entwicklung. Bonn
- Brouns, Bernd, 2004: Was ist gerecht? Nutzungsrechte an natürlichen Ressourcen in der Klima- und Biodiversitätspolitik. Wuppertal Paper 146. Wuppertal
- Goldman, Michael, 1998: Allmacht und Allmende. Die „Commons“-Debatte und der Aufstieg der globalen Ressourcenmanager. In: Flitner, M.; Görg, C. und V. Heins (Hrsg.): Konfliktfeld Natur. Biologische Ressourcen und globale Politik. Opladen
- Görg, Christoph, 1999: Gesellschaftliche Naturverhältnisse. Münster
- IPCC, 1996: Climate Change 1995 - Impacts, Adaptation and Mitigation of Climate Change: Scientific-Technical Analyses. Contribution of Working Group II to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge
- IPCC, 2001a: Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge
- IPCC, 2001b: The Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge
- Katz, Christine; Müller, Christa; Winterfeld, Uta von, 2004: Globalisierung und gesellschaftliche Naturverhältnisse. Mit südafrikanischen Geschichten, erzählt von Juliane Grüning, Verena Brinkmann und Tanja Mölders. Wuppertal
- Ott, Hermann E., 2003: Global Climate. Warning Signs from Delhi. Troubled Waters Ahead for Global Climate Policy. In: 13 Yearbook of International Environmental Law. Oxford
- Sachs, Wolfgang, 2001: Das Kyoto Protokoll. Lohnt sich seine Rettung? Blätter für deutsche und internationale Politik. Bonn
- Schwartz, Peter; Randall, Dough, 2003: An Abrupt Climate Change Scenario and its Implications for United States National Security. Studie im Auftrag des Pentagon
- Walk, Heike / Brunnengräber, Achim, 2000: Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima. Münster
- WBGU, 2003: Climate Protection Strategies for the 21st Century: Kyoto and beyond. Berlin
- Ziesing, Hans Joachim, 2003: Treibhausgasemissionen nehmen weltweit zu – Keine Umkehr in Sicht. Wochenbericht des DIW, Nr. 39. Berlin
- Ders., 2004: Nach wie vor keine sichtbaren Erfolge der weltweiten Klimaschutzpolitik. Wochenbericht des DIW, Nr. 37. Berlin