



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

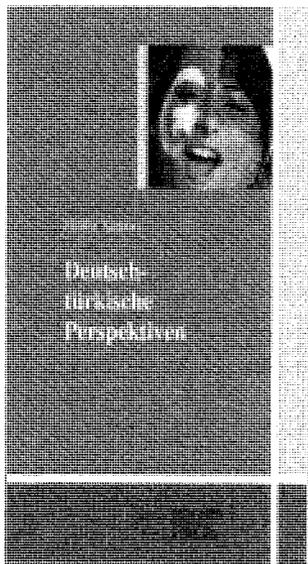
Thema: Integration

Hakki Keskin

Deutsch-türkische Perspektiven

Plädoyer für eine zukunftsorientierte
Integrationspolitik

Die Steuerung und Gestaltung von Einwanderung und Integration ist eine der großen Zukunftsaufgaben unseres Landes. In der Bundesrepublik leben über 15 Millionen Menschen mit „Migrationshintergrund“, darunter rund drei Millionen Deutsch-Türken. Keskin schildert in seinem Buch die vielen Ansätze und Beispiele gelungener Integration, er untersucht aber auch schonungslos die Ursachen nicht gelungener Integration und er zeigt vor allem neue Wege auf, um eine umfassende politische, rechtliche, soziale und wirtschaftliche Gleichberechtigung der Migranten zu realisieren. Keskins Buch ist ein fundiertes und leidenschaftliches Plädoyer dafür, die kulturelle Vielfalt unseres Landes als Bereicherung und Chance zu sehen.



ISBN 978-3-89974474-3, 256 S., € 14,80

Hakki Keskin hat sich früh für die Integration unserer türkischen Zuwanderer in die deutsche Gesellschaft eingesetzt. Mit Sachkenntnis und Temperament ermahnt er beide, mit Vernunft und Respekt aufeinander zuzugehen.

Dr. Theo Sommer, DIE ZEIT

Überaus wertvolle Ansichten und Lösungsvorschläge eines grundehrlichen und zutiefst sachverständigen „Betroffenen“.

Dr. Yüksel Pazarkaya, Autor und Journalist

Das Buch ist pragmatisch, aber auch provozierend. Es beleuchtet beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft. Es spricht offene Fragen an und kann zwischen beiden Seiten vermitteln.

Prof. Dr. Klaus J. Bade, Migrationsforscher

www.wochenschau-verlag.de

Adolf-Damaschke-Str. 10, 65 824 Schwalbach/Ts., Tel.: 06196 / 8 60 65, Fax: 06196 / 8 60 60, e-mail: info@wochenschau-verlag.de

Achim Brunnengräber

Prima Klima mit dem Markt? Der Handel mit dem Recht, die Luft zu verschmutzen¹

Die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise setzt das kapitalistische Weltwirtschaftssystem unter Regulierungsdruck. Seine Funktionsfähigkeit soll wiederhergestellt, stabilisiert und nachhaltig gestaltet, sprich: wieder auf Wachstumskurs gebracht werden. Doch die angepriesenen Strategien bleiben Stückwerk und zeigen noch in der Krise ihre Grenzen. Denn in erster Linie geht es um die Re-Vitalisierung des Banken- und Handelssektors, erst in zweiter Linie um partielle Korrekturen wie das Schließen von Steueroasen und überhaupt nicht um global-ökologische Belange. Der Rückfall der einstigen Klimakanzlerin Angela Merkel zur Auto- und Industriekanzlerin à la Schröder verweist nur exemplarisch darauf, dass der Klimaschutz schnell wieder ins Hintertreffen geraten kann. Zwar wird von Umweltverbänden, grünen Parteiflügeln, von engagierten WissenschaftlerInnen oder von internationalen Umwelt- und Entwicklungsorganisationen regelmäßig dazu aufgerufen, die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll nicht zu vergessen. Aber auch das ist symptomatisch: Die Krise führt nicht zur grundsätzlichen Kritik oder gar Infragestellung der marktwirtschaftlichen Instrumente, sondern genau zum Gegenteil: zum verbissenen Festhalten daran, trotz aller Unzulänglichkeiten, sonst droht die Sprachlosigkeit. Umso erforderlicher sind eine kritische Auseinandersetzung und eine Wirkanalyse der Implementierung der Klimaschutzinstrumente wie insgesamt eine Kritik der politischen Ökonomie des Klimawandels.²

Das Kyoto-Protokoll stellt ein politisches Regelwerk zur ökonomischen Regulierung einer kapitalistischen Krisenerscheinung dar, die schon lange vor der Finanzmarktkrise, spätestens mit der Klimakonferenz 1988 in Toronto und der UN-Konferenz für Umwelt- und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro national wie international thematisiert wurde. Bei der 3. Klima-Konferenz 1997 in Kyoto wurde schließlich der Pfad festgelegt, dem die Krisenregulierung folgen soll. Ökologische Notwendigkeiten wie die Reduzierung des Verbrauchs fossi-

¹ Für hilfreiche Kommentare zu diesem Beitrag danke ich Bernd Brouns, Thomas Sablowski und Markus Wissen.

² Vgl. ausführlich zu dieser These mein Buch „Die politische Ökonomie des Klimawandels“, München 2009: oekom (im Erscheinen).

ler Energieträger, der Ausbau erneuerbarer Energien und neue Mobilitätskonzepte oder Lebensstilfragen wurden auf internationaler Ebene weitgehend ausgeklammert.³ Die Gestaltung dieser Politikbereiche sollte den Nationalstaaten überlassen bleiben. International setzten sich machtvolle Interessen aus Politik und Wirtschaft durch, die neoliberalen Politikvorstellungen entsprachen und vor allem von machtvollen Akteuren der fossilen Energiewirtschaft vertreten wurden. Deren ökonomischer Rationalität folgend zielte die internationale Rahmensetzung vor allem auf die Förderung marktwirtschaftlicher Instrumente. Diese stehen aber weder den Wachstumszielen noch der Wettbewerbsfähigkeit entgegen. Dementsprechend werden es die Mechanismen des Kyoto-Protokolls auch nicht zulassen, so vermutete früh schon Enrique Leff, „die Emissionen stärker zu senken, als es der Rhythmus des Wirtschaftswachstums erlaubt“ (Leff 2002: 102). Steigende CO₂-Emissionen (vgl. Ziesing 2008) verdeutlichen heute mehr denn je, dass ein anspruchsvoller Klimaschutz unzureichend bleibt, wenn nicht zugleich die Reduzierung der Verbrennung fossiler Energieträger gelingt.

Das Kyoto-Protokoll war dennoch der Einstieg in ein neoliberales Bewirtschaftungsregime, das international neue und umfassende Geschäftsmöglichkeiten eröffnete. Mit anderen Worten: Die Marktstrategien, mit denen die Privatwirtschaft heute auf den Klimawandel reagiert, reichen weit über das eigentliche internationale Vertragswerk hinaus. Zumindest in bestimmten Sektoren wandelte sich der anfängliche Krisendiskurs („Der Klimawandel verursacht Milliardenverluste“) in einen Diskurs über wirtschaftliche Chancen („Der Klimawandel dynamisiert die Märkte“). In der „zerstörerischen Kreativität“ des Kapitals löst sich die sozial-ökologische Krise – oder Systemkrise – des Kapitalismus nicht nur im allgemeinen Glauben an die Beherrschbarkeit des Problems auf. Mit einem *Green New Deal* oder einer „Global Green Recovery“ (Edenhofer/Stern 2009, vgl. auch Friedman 2008) sollen Millionen von Arbeitsplätzen geschaffen, das globale Wirtschaftssystem wieder belebt und das Klima zugleich geschützt werden. Enorme Innovationspotenziale werden in einem grünen Kapitalismus vermutet, wenn nur die staatlichen Steuerungsimpulse entsprechend gesetzt werden. Mit der Klimakrise gegen den Wirtschaftsab-

3 Zur Förderung der erneuerbaren Energien wurde erst mit der Gründung der International Renewable Energy Agency (IRENA) Anfang 2009 eine internationale Plattform geschaffen (www.irena.org). Der klimapolitischen Logik, dass diese Förderung im Rahmen von Kyoto hätte erfolgen müssen, widersprachen vor allem staatliche wie privatwirtschaftliche Akteure aus den fossilistischen Energiesektoren. Auffallend auch, dass vom Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), dem zwischenstaatlichen Beratungsgremium der Klimapolitik, bisher noch kein Sondergutachten (Special Report) zu den erneuerbaren Energien vorgelegt wurde. 2005 erschien dafür im Zuge der aufkommenden Debatte rasch ein Gutachten zu Carbon Dioxide Capture and Storage (CCS), zur Abspaltung und Speicherung von CO₂ unter der Erde (www.ipcc.ch).

schwung, lautet national wie international die Devise.⁴ Nicht die Krise des Neoliberalismus drückt sich im Klimawandel aus (zum Verhältnis von Natur und Neoliberalismus vgl. Brand 2009), sondern im Gegenteil: das Vertrauen in den Markt. Die Krise belebt den Markt und der Neoliberalismus wird gefestigt. Dem Klima und den vom Klimawandel betroffenen Menschen nützt die bisherige Regulierung aber wenig.

Um diese These zu begründen, kritisiere ich im Folgenden in zwei Schritten die Inwertsetzung der Atmosphäre durch Verschmutzungsrechte im Rahmen des Emissionshandels und durch den Clean Development Mechanism (CDM).⁵ Im dritten Schritt wird aus einer Nord-Süd-Perspektive dargelegt, welche entwicklungspolitischen Maßnahmen bisher ergriffen wurden und welche Herausforderungen hier noch zu bewältigen sind. Dieser Exkurs soll verdeutlichen, wie unzulänglich die eigentlichen gesellschaftlichen Herausforderungen, die mit dem Klimawandel verbunden sind, durch das Regelwerk der internationalen Klimapolitik bisher behandelt werden. Viertens lege ich dar, inwiefern der Klimawandel als Triebkraft für ein günstiges und profitables Investitionsklima wirkt. Schließlich wird der Konstituierungsprozess der internationalen Klima-Governance dargestellt, der die Bearbeitung des Klimawandels losgelöst von den anderen Institutionen der Weltwirtschaft ermöglicht. Im letzten Schritt fasse ich noch einmal zusammen, warum ein Klima-Neoliberalismus entstanden ist, der nicht dazu in der Lage ist, die gesellschaftliche Transformation zu einer nachhaltigen Energiewirtschaft zu befördern.

1. Die Inwertsetzung der Natur: der Emissionshandel

Die Herausbildung eines Marktes für handelbare CO₂-Emissionen wird als wesentlicher Schritt zur Lösung der globalen Klimakrise angesehen. Durch ihre Handelbarkeit sollen die CO₂-Zertifikate dort zur Reduktion der klimaschädlichen Emissionen beitragen, wo es am preisgünstigsten ist. Unternehmen, die hohe CO₂-Vermeidungskosten haben, sind eher an einem Zukauf an Zertifikaten interessiert, während Unternehmen mit geringen Vermeidungskosten ihre Reduktionsziele erfüllen und nicht genutzte Zertifikate am Markt verkaufen können. Der Emissionshandel – so die Theorie – kann aber nur dann zur Um-

4 Klimaschutz wird nicht zur Lähmung der Weltwirtschaft führen, sondern auf Grund der Innovationen im Technologiebereich zu einer „zweiten industriellen Revolution“, so etwa Hans-Joachim Schellnhuber, Professor und Direktor am Potsdam Institut für Klimafolgenforschung (PIK) (*Frankfurter Rundschau*, 8. November 2005).

5 Auf die Darstellung eines weiteren Kyoto-Instruments, Joint Implementation (JI), wird an dieser Stelle verzichtet, obgleich es ein weiteres und erhebliches Schlupfloch im Handelssystem bildet. JI folgt einer ähnlichen Logik wie der CDM, ermöglicht aber den Industrieländern die Umsetzung von Projekten nicht in den Entwicklungs- sondern in den Transformationsländern. Auch auf diese Weise können zusätzliche Emissionsrechte für heimische Schadstoffproduzenten erworben werden.

setzung der Klimaschutzziele beitragen, wenn die Menge an Zertifikaten (*cap*) begrenzt ist bzw. im Zeitverlauf weiter reduziert wird. Zu unterscheiden ist dabei der Emissionshandel zwischen Ländern, wie ihn das Kyoto-Protokoll vorsieht, und zwischen Unternehmen, wie er im europäischen Emissionshandelsystem praktiziert wird.

Der Emissionshandel folgt einer ökonomischen Rationalität, die international, national und regional auf grundsätzliche und breite Akzeptanz stößt. Am Beispiel des europäischen Emissionshandelsystems, das im Jahr 2005 eingeführt wurde, soll dagegen gezeigt werden, dass der Emissionshandel nicht funktioniert (zu grundsätzlichen Schwierigkeiten des Emissionshandels vgl. auch verschiedene Beiträge in Schüle 2008 und in Altvater/Brunnengraber 2008). Es sind keineswegs nur „Kinderkrankheiten“ (so Umweltminister Sigmar Gabriel im Vorwort zu Schüle 2008), sondern grundsätzliche Fallstricke, die gegen den Emissionshandel sprechen. Die Erfahrungen mit dem Instrument in Deutschland als auch innerhalb der Europäischen Union legen diesen Schluss jedenfalls nahe.

EU-weit benötigen rund 9.400 Stromproduzenten und Industrieanlagen, darunter auch Aluminiumschmelzen und Zementwerke, für jede emittierte Tonne CO₂ ein Zertifikat. Obwohl die Verschmutzungsrechte in der ersten Handelsperiode kostenlos ausgegeben wurden, schlugen die Stromkonzerne die *theoretisch* dafür anfallenden Kosten auf den Strompreis auf (sog. *windfall profits*). Nach Angaben des Bundesumweltministeriums haben die Konzerne auf diese Weise 2005 leistungslos Gewinne zwischen sechs und acht Mrd. Euro zu Lasten der Stromverbraucher erzielt (*Tagesspiegel*, 16. Mai 2006, vgl. auch WWF 2006).⁶ Das Volumen der kostenlos verteilten Zertifikate sollte in der ersten Handelsperiode (2005-2007) in etwa den realen Emissionen bezogen auf die Basisjahre 2000-2002 entsprechen. Da die Emissionsrechte von den 25 Mitgliedsländern der EU mit rund 1829 Mio. Tonnen jedoch großzügig ausgegeben wurden, wurde der reale Bedarf der Industrie im Jahr 2005 um 44 Millionen Tonnen überschritten.⁷ Noch vor Bekanntgabe der offiziellen EU-Zahlen kollabierten im Mai 2006 erwartungsgemäß die Preise von CO₂-Zertifikaten. Sie fielen von 30 Euro je Tonne auf unter 10 Euro. „Ein peinlicher Erfolg für die Umwelt“ (*taz*, 16. Mai 2006). Die *Financial Times* zitierte Analysten, die

6 Deutschland hat, so Joachim Schleich vom Fraunhofer Institut, „die Chance vertan, mit dem Klimaschutzinstrument des Emissionshandels die Wirtschaft auf einen langfristigen klimaverträglichen Pfad zu lenken“ (*Frankfurter Rundschau* vom 24. Juni 2006, vgl. auch die Studie von Greenpeace (Greenpeace 2006).

7 In Deutschland wurde noch Anfang 2004 um jede Tonne CO₂ gestritten. Während Bundeswirtschaftsminister Clement (SPD) 505 Mio. Tonnen forderte, wollte Bundesumweltminister Trittin der Industrie nur 488 Mio. Tonnen zugestehen. Der Kompromiss von 495 Mio. Tonnen wurde 2005 real um 21 Mio. Tonnen unterschritten. Nur 474 Mio. Tonnen wurden emittiert. Druck auf die Industrie, ihre Emissionen zu verringern, entstand daher in der ersten Handelsperiode nicht.

einen Fall des Preises für Zertifikate „fast auf null“ für möglich hielten (*Financial Times*, 12. Mai 2006). Genau dies geschah dann ein paar Monate später, als die Überausstattung der Unternehmen mit CO₂-Zertifikaten für alle offensichtlich wurde (für eine Auswertung der 1. Handelsperiode vgl. DEHSt 2009). Bis zum Ende der ersten Handelsperiode im Dezember 2007 bewegten sich die Preise für ein CO₂-Zertifikat bei wenigen Cent.

In der zweiten Handelsphase (2008-2012) wurde die Menge der zugeteilten CO₂-Zertifikate auf Druck der EU-Kommission etwas stärker begrenzt. Nun führen jedoch die Wirtschaftskrise und die damit einhergehende Minderung des CO₂-Ausstoßes vieler Unternehmen zu einer geringeren Nachfrage nach CO₂-Zertifikaten und damit zu einem Absinken der Preise. Zwischen 2008 und 2009 fielen die Zertifikate, die die KfW-Bankengruppe im Auftrag der deutschen Bundesregierung verkaufen konnte, um 60%.⁸ Sie waren 2009 an der Leipziger Energiebörse EEX nach einem rasanten Kursverfall zeitweise schon für unter 8 Euro zu haben (www.eex.com). Der Emissionshandel kann nur dann wirken, wenn erstens die Zertifikate knapp sind und deshalb zweitens von der Industrie ein hoher Preis für die Zertifikate zu zahlen ist. Sind sie im Überfluss zu haben und folglich billig, entfällt jeglicher Druck zur Reduktion der Emissionen, der Steuerungseffekt des Instrumentes bleibt gering (zur Zwischenbilanz des deutschen Emissionshandels vgl. Brouns/Witt 2008).

Die Zertifikatepreise sind höchst volatil, erheblich von konjunkturellen Entwicklungen oder von Spekulationen abhängig. Bei der bisherigen Preisentwicklung „verpuffen“ die erhofften Lenkungseffekte (Hollain 2009). Und es ist kaum anzunehmen, dass in Krisenzeiten mit hohen Zertifikatepreisen zu rechnen ist, wenn der Verbrauch fossiler Energien und damit der Bedarf an Zertifikaten krisenbedingt einbrechen. Es ist sogar fraglich, inwiefern die Zertifikate auf den Handelsplätzen überhaupt noch die realen Emissionen abbilden oder nicht eher zum Spekulationsobjekt degenerieren, dessen materielle bzw. physisch-chemische Wirkung auf die Atmosphäre ausgeblendet bleibt. Aus dem Klimaschutzinstrument wird „eine Angelegenheit von Renditejägern“, die nach Gewinnen aus Finanzspekulationen streben und gar kein Interesse am Klimaschutz haben (Altvater 2008: 154).

Ein weiteres Problem ergab sich durch die Regelung des *grandfathering*. Fossile Kraftwerke erhielten CO₂-Lizenzen auf Grund ihres tatsächlichen Ausstoßes und nicht entsprechend der technisch möglichen Effizienzstandards (*benchmarking*). Veraltete Kohlekraftwerke können weiter betrieben werden. So erklärt sich u.a. auch, warum in Deutschland rund 30 neue Kohlekraftwerke in Bau oder im Planungsprozess sind. Problematisch ist auch, dass das Recht auf Handel dazu führen kann, dass es nur bilanztechnisch, nicht aber in absoluten

8 Seit 2008 werden etwa 9 Prozent der CO₂-Zertifikate durch die Bundesregierung über die KfW kostenpflichtig an die Unternehmen vergeben.

Zahlen zu einer Reduktion der Emissionen kommt. Die formulierten Klimaschutzziele können auch erreicht werden, indem man Verschmutzungsrechte hinzukaft und so den Reduktionsverpflichtungen formell entspricht, während real die Emissionen in einem Land oder in einem Unternehmen gleich bleiben oder sogar noch ansteigen (zu den Möglichkeiten im Rahmen des Clean Development Mechanism siehe unten).

Kritisch ist hier die Beteiligung der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer am Handel mit Emissionsrechten zwischen Ländern einzuschätzen. Die Transformationsländer erhoffen sich daraus finanzielle Vorteile. Denn 1997 wurde in Kyoto vereinbart, dass etwa Russland und die Ukraine ihre Emissionen bis 2012 gegenüber 1990 lediglich stabilisieren müssen. Andere Länder mussten zwar ebenfalls reduzieren, lagen aber bereits 1997 bedingt durch den Zusammenbruch der osteuropäischen Industrien weit unterhalb der vereinbarten Reduktionspflicht. Bei einigen Ländern waren die Emissionen um 30 bis 50 Prozent gegenüber 1990 zurückgegangen. Selbst wenn etwa Russland keine weiteren Reduktionsmaßnahmen ergreift, werden seine Emissionen im Jahr 2020 voraussichtlich 20 Prozent unter dem Niveau von 1990 liegen. Die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer können also in großem Umfang (für sie überschüssige) Emissionsrechte auf dem Markt anbieten, die keiner realen Emissionsreduktion entsprechen. Weil andere Unternehmen oder Staaten sich durch diese Zertifikate von ihren Reduktionsverpflichtungen freikaufen können, spricht man auch von einem *hot air*-Problem.⁹ „It is one of the paradoxes of the Kyoto Protocol on climate change that companies in Russia and other Eastern European countries, which are among the world's largest producers of greenhouse gases, are poised to earn hundreds of millions of dollars through trading their rights to release carbon dioxide into the air“ (Kramer 2006).¹⁰ Das *hot air*-Problem könnte sich noch verschärfen, wenn sich auch die Entwicklungs- und Schwellenländer an einem globalen Emissionshandel beteiligen. Weil ihnen aus Gründen der Gerechtigkeit eine nachholende Entwicklung und damit Wachstum und steigende Emissionen zugestanden wurden, so die Befürchtung, könnten ihnen auch unrealistisch hohe Emissionskapazitäten zugeteilt werden. Zur *hot air* käme dann der Handel mit *tropical air* hinzu.¹¹

9 Erste Ost-West-Transfers von heißer Luft wurden zwischen Spanien und Ungarn vereinbart, die Regierung in Madrid steht darüber hinaus mit Polen, der Ukraine, der Tschechischen Republik, Lettland, Litauen sowie Estland in Verhandlung.

10 Russland wurden später noch Senken-Potenziale zugesprochen (*Russian forest air*), die das Land wiederum auf den Handel mit *hot air* hinzuaddieren kann. Um diese Forderung durchzusetzen, hatte Russland einen starken Trumpf in der Tasche. Nachdem die USA ihren Ausstieg aus dem Kyoto-Prozess verkündet hatten, war eine Ratifikation Russlands für das Inkrafttreten des Protokolls zwingend.

11 Vgl. dazu auch http://www.germanwatch.org/nio/bpcop5.htm#z-et_hotair (Download am 21.07.09).

Angesichts dieser problematischen Dimensionen des Emissionshandels ist es erstaunlich, auf welche breite Zustimmung er stößt und welche Hoffnungen darauf beruhen; ungeachtet der realen Entwicklung der Emissionen. Eine Senkung der absoluten Emissionen in den Industrieländern, die auf dem Kyoto-Protokoll beruht, erscheint kaum realistisch, weil die Zertifikate günstig zu haben sind. „Insgesamt werden voraussichtlich die meisten EU-Staaten ihre Kyoto-Ziele nicht durch inländische Reduktionen sondern durch den Zukauf von Zertifikaten erfüllen“ (Sterk/Arens 2008: 37, 47). Auch die erneuerbaren Energien werden durch den Emissionshandel nicht gefördert. Beide Instrumente müssen vielmehr als „zwei getrennte Stränge der Energie- und Klimapolitik“ angesehen werden (Fischedick 2008: 103). Dass der Handel mit CO₂-Zertifikaten in seiner bisherigen Ausgestaltung einen „Strukturwandel der Energiewirtschaft hin zu emissionsärmeren Strukturen eher gehemmt als gefördert hat“, muss selbst der *Bundesverband Emissionshandel und Klimaschutz* eingestehen (www.bvek.de). Polit-ökonomische Strukturzwänge, Interessen und Herrschaftsverhältnisse verhindern eine anti-fossilistische Transformation. Der Emissionshandel wirkt dagegen eher im Sinne einer kreativen Kohlenstoffbuchführung, die *business as usual* erlaubt. Vielleicht erklärt sich dadurch die „beispiellose Kritiklosigkeit gegenüber den fundamentalen Fehlern des Emissionshandels“, von der Valentin Hollain spricht (Hollain 2009: 25).

Mit der politisch eingeleiteten Vergabe von Verschmutzungsrechten werden die schädlichen Treibhausgase in das System kapitalistischer Vergesellschaftung integriert, indem ihnen ein Preis zugewiesen wird. In den Auseinandersetzungen zwischen den staatlichen und wirtschaftlichen Interessen wurde auf diese Weise eine Regulierung entwickelt (Fisahn 2008), die der fossil angetriebenen kapitalistischen Produktionsweise nicht grundsätzlich entgegenwirkt. In der Festschreibung innovativer Klimaschutzinstrumente zeigt sich zugleich die kapitalistische Policy-Konvergenz der internationalen Klimapolitik. Sie wird eingepasst in das hegemoniale Weltbild. „The market fix for global warming could not have become so dominant if it came out of nowhere. Part of its success is owed to the fact that it is part of a larger, more longstanding historical wave of neoliberalism“ (Hallström et al. 2006 : 54). Klimaschutz wird abhängig von undurchsichtigen Finanzmarktprozessen, die sich gerade als besonders krisenhaft erwiesen haben.

2. Flexibilität durch Schlupflöcher: der Clean Development Mechanism

Mit dem Clean Development Mechanism (CDM) wird den Regierungen und Unternehmen der Industrieländer eine Möglichkeit eröffnet, ihre Reduktionsverpflichtungen nicht im nationalen Rahmen zu erfüllen, sondern durch „emissionsmindernde“ Projekte in Entwicklungs- und Schwellenländern. Der CDM bietet die Möglichkeit, CO₂-Reduktionen in den Süden zu „exportie-

ren“ - bei gleich bleibenden Emissionen im Norden oder gar zusätzlichem Ausstoß, je nachdem wie viel zusätzliche CERs (Certified Emissions Reductions) „produziert“ und in das nationale Regelwerk eingespeist werden.¹² In Frage kommen etwa die Hilfe beim Bau von Kraftwerken und Windkraftanlagen oder Wiederaufforstungsprojekte. Die auf diese Weise eingesparten bzw. im Falle der Aufforstungsprojekte gebundenen Emissionen können auf das Konto des investierenden Landes oder eines Unternehmens als Gutschrift verbucht und von den internationalen Reduktionspflichten abgezogen werden. Begründet wird dies damit, dass es für die globale Emissionsbilanz irrelevant sei, in welchem Land Treibhausgase emittiert und wo diese Emissionen wieder eingespart (also reduziert) werden. Klimaschutz soll auf diese Weise kostengünstig und damit effizient und vor allem Gewinn bringend ermöglicht werden.

Die Wachstumsdynamiken im Markt für CDM-Projekte sind beachtlich. Im Juni 2006 waren 190 Projekte registriert, 860 waren in der Vorphase. Anfang 2009 waren es schon über 1.400 registrierte Projekte bzw. 4.600 Projekte, die sich in der Vorphase befanden (tagesaktuelle Zahlen unter <http://cdm.unfccc.int> und <http://www.cdmpipeline.org>). Die teilweise hohen Erwartungen an CDM-Projekte wurden aber enttäuscht. Damit Investitionen in treibhausgasmindernde Maßnahmen als CDM-Projekte durchgeführt werden können, müssen diese neben dem Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung das Kriterium der *additionality* (Zusätzlichkeit) erfüllen. Dieses Kriterium besagt, dass die Vorhaben, die als CDM-Projekte gelten, in den jeweiligen Ländern der Umsetzung tatsächlich Reduktionen *zusätzlich* zu bestehenden Maßnahmen einbringen müssen. Mit anderen Worten: Maßnahmen, die auch ohne CDM durchgeführt worden wären (z.B. der ohnehin geplante Bau eines Wasserkraftwerkes), dürfen im Rahmen der Kyoto-Vereinbarungen nicht offiziell geltend gemacht werden. Ein besonderes Ziel des CDM liegt außerdem darin, die „Gastländer“ (*host countries*) über einen entsprechenden Technologietransfer auf dem Weg zu einer nachhaltigen (sauberen) Entwicklung zu unterstützen.

Die bisherige Bilanz des CDM zeigt, dass vor allem die Möglichkeit verbessert wird, die Emissionen rechnerisch in den Industrieländern bzw. in Unternehmen nicht unbedingt senken zu müssen (Sterk/Arens 2008). Der eigentliche Nutzen des Instrumentes besteht darin, die Kosten von Klimaschutzmaßnahmen zu senken, in dem sie dort umgesetzt werden, wo die Realisierungskosten am niedrigsten ausfallen und möglicherweise noch profitable Gewinne abwerfen (Witt/Moritz 2008). Bei einem hohen Anteil der registrierten CDM-Projekte besteht vor allem Kritik hinsichtlich ihrer Zusätzlichkeit sowie ihres Beitrags zur nachhaltigen Entwicklung. So zeigt eine Arbeit des Öko-Instituts,

¹² So können deutsche Unternehmen in der zweiten Emissionshandelsphase jährlich 90 Millionen Tonnen CO₂-Zertifikate aus Entwicklungsländern „importieren“ und müssen diese Menge dementsprechend nicht in Deutschland reduzieren.

dass 40 Prozent der bis Sommer 2007 registrierten CDM-Projekte das Kriterium der Zusätzlichkeit nicht nachweisen konnten (Schneider 2007). Auf diesem Weg gelangen „faule Zertifikate“ in die EU, was global betrachtet einen Mehrausstoß von CO₂-Emissionen zur Folge hat.

Darüber hinaus wird Kritik vor allem an Projekten wie solchen zur Vermeidung bzw. Entsorgung von teilhalogenierten Kohlenwasserstoffen (HFCs), Lachgas (N₂O) und Methan (CH₄) in China, Indien und Brasilien formuliert. Fast zwei Drittel der handelbaren Zertifikate werden mit diesen so genannten *end-of-pipe* Technologien generiert. Die Gase, die bei der Herstellung von Kühlmitteln anfallen, haben ein hohes „Global Warming“-Potential und sind somit extreme Klima-Killer. Methan erzeugt die 21-fache, HFCs sogar die 11700-fache Wirkung von CO₂. Durch die Verbrennung dieses Gases lassen sich große Mengen an Emissionszertifikaten schnell und kostengünstig generieren. Erneuerbare Energien oder Energieeffizienz- und Verkehrsprojekte hingegen werden vernachlässigt.

Vorwiegend große und industrielle Projekte werden mit dem CDM adressiert; während kleinere Projekte auf Grund hoher Transaktionskosten kaum durchgeführt werden. Über 90% der CERs kommen aus Indien, China, Süd-Korea und Brasilien. Vor allem in den Least Developed Countries (LDCs) fehlen dagegen meist auch die institutionellen Voraussetzungen zur Teilnahme an CDM-Projekten. Die Menschen in den ländlichen Regionen Afrikas, Lateinamerikas und Asiens erreicht nur ein geringer Anteil von den CDM-Investitionen der Industrieländer. Die nachhaltige Transformation von Energiesystemen oder die Reduzierung der weltweiten „Energiearmut“ durch den Ausbau dezentraler erneuerbarer Versorgungssysteme bleibt beim CDM bisher ein Ziel auf dem Papier. So richten die marktbasierenden Mechanismen ihr Augenmerk dort hin, wo die sichersten und kostengünstigsten Investitionen getätigt werden können. Vernachlässigt werden dagegen teurere Vorhaben zum Klimaschutz, bei denen hohe Investitionen in nachhaltige Technologien getätigt werden müssten (CDMWatch 2004, vgl. zu den Umsetzungsdefiziten auch Sterk/Arens 2008).

Weil auch der „Kohlenstoffmarkt“ unter deutscher Beteiligung „lahmte“, gründete das Bundesumweltministerium 2007 die CDM/JI-Initiative. Im Mittelpunkt dieser Initiative stehen die großen Schwellen- und Entwicklungsländer wie China, Indien, Brasilien und Mexiko sowie die JI-Partnerländer Russland und die Ukraine. Die Initiative „setzt auf eine robuste Entwicklung der Kohlenstoffmärkte“, muss aber auch konstatieren, dass die aktuelle Krisensituation mit niedrigen Zertifikatspreisen, dem Warten auf die post-2012-Beschlüsse und dem rezessionsbedingten Rückgang der Nachfrage nach Zertifikaten verbunden ist. Diesen „marktbehindernden Faktoren“ will die CDM/JI-Initiative entgegenwirken (JKO Info 2/09, www.jiko-bmu.de). Vor allem der Sprachgebrauch ist hier auffällig: Er zielt nicht auf die Reduktion der Emissionen, sondern auf die Dynamisierung der Geschäfte im Treibhaus.

3. Peanuts für Anpassungsmaßnahmen

Vor allem in den ärmsten der Entwicklungsländer, aber auch in den Schwellenländern wären Klimaschutz- und Anpassungsbemühungen und die entsprechende finanzielle Unterstützung durch die Industrieländer dringend erforderlich (UNEP 2007). Die Industrieländer sollen für die „neuen und zusätzlichen“ Kosten aufkommen, die den Entwicklungsländern durch Anpassungsmaßnahmen entstehen (Art. 4.3 und 4.4 der UNFCCC, United Nations 1992). Ernsthafte Anstrengungen in diese Richtung werden aber bisher kaum unternommen. Drei globale Klimafinanzfonds wurden eingerichtet, die Mittel fließen aber nur spärlich: (1) Der so genannte *Special Climate Change Fund* (SCCF) hat das Ziel, Maßnahmen im Energie- oder Verkehrssektor zu fördern und damit zur allgemeinen sozioökonomischen Entwicklung eines Landes beizutragen. Bis März 2008 wurden dem Fonds ca. 90 Mio. US-Dollar durch freiwillige Beitragszahlungen zugesichert (GEF 2008). (2) Der *Least Developed Country Fund* (LDCF) stellt Finanzmittel für die Erarbeitung von nationalen Plänen zur Anpassung an den Klimawandel (NAPAs) sowie für die Umsetzung der prioritären Anpassungsmaßnahmen zur Verfügung und dient ausschließlich den LDCs. Insgesamt flossen bis März 2008 170 Mio. US-Dollar freiwillig in den Fonds. (3) Der *Adaptation Fund* (AF), dessen Ziel es ist, konkrete Anpassungsmaßnahmen und -projekte zu fördern. Die Einnahmen dieses Fonds ergeben sich aus einer verpflichtenden 2%-Abgabe auf jede Emissions-einheit (CER), die aus CDM-Projekten generiert wird. Die ersten zu vergebenen Mittel aus diesem Fonds werden nicht vor 2010 erwartet.

Vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise und den hier bewegten Milliarden für Konjunkturpakete und Rettungsschirme fällt insbesondere die geringe und weitgehend auf Freiwilligkeit basierende Mittelausstattung dieser Fonds auf. Hinzu kommt, dass innerhalb der Fonds insbesondere solche Maßnahmen als förderungswürdig gelten, die den Industrieländern neue Absatzmöglichkeiten für heimische Technologien eröffnen. Gleichzeitig ist außerhalb des institutionellen Rahmens des Kyoto-Abkommens ein regelrechter Wettbewerb um die besten Finanzfonds ausgebrochen. 14 neue Finanzierungsinstitutionen, acht bi- und sechs multilaterale Fonds, wurden unter der Initiative einiger Industrieländer, der G8 und vor allem der Weltbank eingeführt. Ihr Volumen soll sich auf etwa 15 Mrd. US-Dollar belaufen. Es ist noch weitgehend offen, woher diese Mittel im Einzelnen kommen sollen.

Fraglich ist auch, wie die Mittel eingesetzt werden. Von den Folgen des Klimawandels sind die Länder und Bevölkerungsgruppen im Süden besonders betroffen, die aus sozio-ökonomischer Perspektive bereits jetzt als besonders arm gelten. Veränderte Niederschlagsmuster, Überflutungen, Dürren und der Anstieg des Meeresspiegels stellen bereits heute reale Bedrohungen für die Menschen in der Subsahelzone, den pazifischen Inselstaaten und Küstenregionen

des Südens dar. Die Folgen des Klimawandels werden hier bestehende lokale Konflikte um Zugangsrechte zu unverzichtbaren natürlichen Ressourcen wie Wasser oder landwirtschaftliche Nutzfläche potenzieren oder neu entfachen (Unmüßig/Cramer 2008, WBGU 2007). Entwicklungspolitische Studien gehen deshalb von einer „massiven Bedrohung“ der gesellschaftlichen Entwicklung sowie der Unterminierung armutspolitischer Zielsetzungen aus (UNDP 2007). Die bisherigen Instrumente zur Anpassung sowie zur Anpassungsfinanzierung werden der Komplexität von sozio-ökonomischer Verwundbarkeit bisher nicht gerecht, vielmehr besteht die Befürchtung, dass andere Interessen als die der besonders schwachen Bevölkerungsgruppen die Gestaltung der gegenwärtigen Finanzfonds und Programme leiten. Eine Befürchtung, die sich durch den Ausschluss lokaler Akteure in der Erarbeitungsphase nationaler Anpassungsstrategien ebenso bestätigt wie durch die Tatsache ökonomischer und technologischer Prioritätensetzungen (Dietz/Scholz 2008).

4. Heißes Investitionsklima

In den Industrieländern ist der Klimawandel hingegen längst von großer ökonomischer Bedeutung – und zwar unabhängig davon, ob Recovery-Programme oder ein Green New Deal sich durchsetzen. Zunächst sorgt das internationale Regelwerk selbst durch seine Unübersichtlichkeit, problematische Kontextsteuerung und durch seine Schlupflöcher für einen boomenden Markt der ungeahnten Möglichkeiten. Consultingfirmen werden mit dem Ziel gegründet, die Industrie beim Umgang mit dem Emissionshandel zu beraten, Banken und Brokerhäuser richten eigene Gremien ein, um den Handel zu managen. An den Börsen werden Anlageformen entwickelt, die das klimaschutzgerechte Verhalten von Firmen berücksichtigen. Unternehmen entwickeln Programme, die es erlauben, dass etwa Emissionen, die bei Urlaubsreisen anfallen, durch Zahlungen einer Gebühr kompensiert werden. Auch der Kauf von Emissionszertifikaten für Privatpersonen wird von Initiativen wie MyClimate oder climatepartner bereits realisiert (www.myclimate.org, www.climatepartner.com). Prüffirmen zertifizieren den Kohlendioxid-Ausstoß einer Firma und beraten über Einsparungsmöglichkeiten. Internationale Agenturen vermitteln Klimaschutzprojekte in Entwicklungsländern und Internetfirmen preisen emissionsfreie Kommunikationsplattformen an. Nicht zu vergessen sind die Expertisen vor allem aus dem Bereich der Wirtschaftswissenschaften, die diese Prozesse flankieren und Grundlagen und Argumentationshilfen dafür liefern.¹³

Bei Rückversicherern wie der Münchner Rück oder der Swiss Re stand der Klimawandel schon seit den 1970er Jahren auf der Agenda des administrativen wie politischen Unternehmensgeschäftes. Sie waren und sind von den steigen-

13 „Zum Geschäft mit der Erwärmung“ vgl. *Der Spiegel*, 32/2005 und beispielhaft im Internet „Das Portal zum Emissionshandel und Klimaschutz“, www.co2-handel.de.

den Kosten betroffen, die durch Naturkatastrophen hervorgerufen werden. Anfangs lag das Augenmerk der Rückversicherer vor allem im Bereich der zu erwarteten Schäden bereits versicherter Objekte oder Leistungen. Auch der Wert von Investitionen in Unternehmen, der durch klimatische Veränderungen beeinflusst werden könnte, sollte rechtzeitig erkannt werden. Es ging im Wesentlichen um die Risikoeinschätzung. Die durch den Klimawandel zu erwartenden Kosten (das Änderungsrisiko) wurden ermittelt und in den Prognosen über die Schadensentwicklungen berücksichtigt. Die Rückversicherer gehörten folglich auch zu den wenigen privatwirtschaftlichen Branchen, die von Beginn der internationalen Klimapolitik an weit reichende Reduktionen der Treibhausgase und Schutzmaßnahmen einforderten und die internationale Klimapolitik mit eigenen Studien aktiv unterstützten. Im Laufe der Jahre kamen jedoch stärker die Marktchancen in den Blick, die sich auf Grund des Gefahrenpotenzials Klimawandel ergeben. In Reaktion auf die möglichen Klimafolgen bietet die Versicherungsbranche heute umfangreiche Policen an, von der Versicherung des Eigenheims gegen Orkane oder Sturmfluten bis zur Versicherung ganzer Tourismusregionen, denen Einnahmeausfälle durch Umweltveränderungen drohen, etwa wenn die Korallenriffe ausbleichen.

Das *Carbon Disclosure Project* (CDP) verlangt im Rahmen seines *Climate Leadership Index* von den größten Firmen der Welt die Offenlegung ihres Umgangs mit klimaschädlichen Emissionen. Hintergrund ist die fehlende Markttransparenz in Bezug auf klimarelevante Unternehmensaktivitäten bzw. die Kluft zwischen einem wachsenden Problembewusstsein und fehlendem unternehmerischen Handeln (vgl. ausführlich www.cdproject.net). Nur wenige Unternehmen führen Programme zur Emissionsminderung durch (Busch et al 2008: 155). Klimaschutz wird durch solche Initiativen aber dennoch relevant für die Performance von Unternehmen, die Akzeptanz von ökologischen Investmentfonds und anderer Anlageformen steigt. Großbanken, Versicherungen und bestimmte Industriezweige, die sich vor allem den erneuerbaren Energien zuwenden, betonen ebenso wie Anlageberater, Portfoliomanager oder Ratingagenturen, dass ein betriebliches Umdenken in Richtung Klimaverträglichkeit und Nachhaltigkeit erforderlich ist. Mittlerweile bindet nicht mehr nur die Versicherungsbranche den Klimawandel in die Entwicklung von Marktstrategien ein. „Durch entsprechende Bepreisungsmechanismen und Auswahlentscheidungen kann die Rendite-Risiko-Relation von eigenen und fremden Portfolios optimiert werden“ (Busch et al. 2008: 154). NGOs, die sich in ihrem Engagement eng an der offiziellen Agenda der Klimapolitik ausrichten, begrüßen diesen Trend und sehen darin die späten Erfolge ihrer jahrelangen gesellschaftlichen Aufklärungs- und Mobilisierungskampagnen. Der Klimawandel wird ökonomieverträglich und zur Chance für innovatives unternehmerisches Verhalten – und symbolisch wie diskursiv wichtiger Bestandteil eines *Green New Deal*. Ein neues Terrain gesellschaftlicher Auseinandersetzungen entsteht.

Die Verharrungskräfte in den konventionellen Branchen der fossilen Ökonomie bleiben zugleich jedoch wirkungsmächtig.

5. Klimapolitischer Konstitutionalismus

Die öffentliche Thematisierung des Klimawandels durch die Wissenschaft bei gleichzeitiger Skandalisierung der kapitalistischen Verursacherstrukturen durch Umweltverbände und NGOs führte zu nationalen wie internationalen Antworten, die aufgrund der Machtverhältnisse, wie sich schnell herausstellte, nur selektiv sein konnten. Auf Verbote und Steuern oder den Abbau von klimaschädlichen Subventionen wurde auf internationaler Ebene verzichtet. Die dominanten Akteure aus Regierungen und der Privatwirtschaft, begleitet in konfliktiver Kooperation von NGOs, setzten in der globalen Klima-Governance ökonomische Instrumente durch, die an Politikkonzepte der Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung anschlussfähig sind. Die Problembearbeitung wurde durch staatliche bzw. internationale Politik dem Markt überantwortet, wobei die staatliche Nachjustierung der Instrumente freilich fester Bestandteil einer umfassenden Klima-Governance bleiben wird. Die Verrechtlichung in den internationalen Umweltbeziehungen qua Völkerrecht steht also nicht im Widerspruch zum freien Spiel der Kräfte, sondern ist – wie auch in anderen Bereichen der internationalen Politik – eine notwendige Bedingung dafür, dass Marktmechanismen überhaupt global entfaltet und wirksam werden können.

Wenn Regierungen Rechte an CO₂-Emissionen gewährleisten, entwickeln sie eine spezifische Steuerungsleistung, mittels derer sie die Rahmenbedingungen für eine relative Selbstregulierung der wirtschaftlichen Akteure (über Märkte) setzen; sie ziehen sich dadurch nicht grundsätzlich aus der Verantwortung. Sie geben weiterhin die Richtung vor, in die sich die Marktsteuerung entwickeln soll, um später in erster Linie die Überwachung und Kontrolle der institutionalisierten Eigentumsrechte zu sichern und so ganz im Sinne der privaten Unternehmen und der marktwirtschaftlichen Konkurrenz die Transaktionskosten zu senken. Im „globalen Konstitutionalismus“ (Gill 2000) ist die vertragliche internationale Absicherung in diesem Fall von „Luftverschmutzungsrechten“¹⁴ Voraussetzung dafür, dass neue Märkte geschaffen werden.

Dadurch entstehen für Unternehmen erst Planungssicherheiten und neue allgemein gültige Wettbewerbskriterien, die sich auf ihre Verwertungsbedingungen, Investitions- und Innovationsstrategien, Standorte und Technologien auswirken. Die internationalen Rechte bekommen Vorrang vor nationalen

14 Das Wort „Luftverschmutzungsrechte“ wurde zum Unwort des Jahres 2004, nicht nur, weil es nach Meinung der Jury ein „ökologisches Unding“ sei, sondern es trage vielmehr dazu bei, Treibhausgasemissionen für unbedenklich zu halten, nur weil ihr Handel rechtlich geregelt wird (vgl. www.unwortdesjahres.org).

Rechten, wobei die Verrechtlichung nicht *top down* erfolgt, sondern in einem komplexen Mehrebenenprozess, in dem sich subnationale, nationale und internationale Interessen artikulieren. Das hat freilich auch demokratische Implikationen. Regierungshandeln internationalisiert sich und kann sich von der Legislative und damit der demokratischen Kontrolle emanzipieren (Beisheim/Brunnengräber 2008). Regierungen können in den internationalen Verhandlungen auch solche Rechte absichern, die im nationalstaatlichen Rahmen auf Grund anderer Interessenkonstellationen nicht durchsetzbar wären. Doch dieser Prozess verläuft höchst ungleich: Wirtschaftlich schwache Staaten sind kaum in der Lage, ihre Interessen auf internationaler Ebene durchzusetzen. Sie sind dazu gezwungen, sich an die Machtverhältnisse im internationalen System anzupassen.

Die Bewertung der natürlichen Umwelt in monetären Größen ist die Voraussetzung für diese Prozesse. Natur wird in die gängigen ökonomischen Modelle und Theorien wie in die zugrunde liegenden rationalen Denkmuster der vorherrschenden gesellschaftlichen Naturverhältnisse integriert. Die Natur in der Form, wie wir sie wahrnehmen, ist also nicht *an sich* vorhanden, sondern unterliegt einer bestimmten sozial-ökonomischen Deutung, die auch für die Klimapolitik prägend ist: Nicht ethische Fragen oder Fragen nach den Lebensbedingungen zukünftiger Generationen bestimmen – vor allem in der OECD-Welt – den dominierenden Klimadiskurs, sondern die Frage nach den Kosten des Klimawandels und den wirtschaftlichen Chancen, die sich für Unternehmen, den Staat oder die Gesellschaft aus dem Klimawandel ergeben. „Ohne Klimaschutzpolitische Maßnahmen“, so Claudia Kemfert vom Deutschen Institut für Wirtschaftspolitik, „ist im Jahre 2100 mit globalen Klimaschäden von bis zu 20 Bill. US-Dollar zu rechnen“ (Kemfert 2005: 1, vgl auch Kemfert 2008).¹⁵ Nicholas Stern, ehemaliger Chefökonom der Weltbank, prognostiziert, dass ein weiterer Anstieg der Treibhausgase bis zum Jahr 2050 zu einem Einbruch des globalen Bruttosozialprodukts um bis zu 20 Prozent führen wird (Stern 2006).¹⁶ Die Hinweise von WirtschaftsforscherInnen auf die hohen Kos-

15 Daraus wird das rechtzeitige Vorgehen gegen die Klimaerwärmung abgeleitet. „Je früher mit der Klimaschutzpolitik begonnen wird, desto weniger Klimaschäden werden in späteren Jahrzehnten auftreten. Die Kosten aktiver Klimaschutzpolitik, mit der heute begonnen wird, würden global etwa 430 Mrd. US-Dollar im Jahre 2050 und ca. 3 Bill. US-Dollar im Jahre 2100 betragen. Eine Klimaschutzpolitik, die erst im Jahre 2025 einsetzt, würde Mehrkosten von bis zu 50 Mrd. US-Dollar im Jahre 2050 und 340 Mrd. US-Dollar im Jahre 2100 bedeuten“ (Kemfert 2005: 1).

16 Diese allgemeinen Schadensberechnungen werden gerne um konkrete Beispiele ergänzt. Der ehemalige Direktor des Umweltprogramms der UN, Klaus Töpfer, ist der Auffassung, dass die wirtschaftlichen Folgen allein des Korallensterbens so immens seien, dass Regierungen es sich gar nicht leisten dürften, das Klima weiterhin zu belasten. Auf 500.000 Euro pro Quadratkilometer schätzen UNEP-ExpertInnen den volkswirtschaftlichen Wert eines Riffs (www.unep.org).

ten des Klimawandels sollen auch einen warnenden, Problembewusstsein erzeugenden Zweck erfüllen. Solche Bewertungen (und der damit verbundene Diskurs) verfolgen aber in erster Linie die Absicht, Umweltprobleme in wirtschaftswissenschaftliche Konzepte und Modelle einzupassen. Im Stern-Report heißt es dementsprechend auch, dass Klimaschutz eine Pro-Wachstumsstrategie ist (ebd.).

Gleichzeitig wird mit den Kyoto-Instrumenten die Separierung der internationalen Klimapolitik von anderen internationalen Vertragswerken und Organisationen vollzogen. In ihrer strategischen Selektivität zeigt sich die Besonderheit der Klima-Governance. Weil das Kyoto-Protokoll nur einen engen marktwirtschaftlichen Korridor der Problembearbeitung vorgibt, gerät die Klimapolitik mit den anderen internationalen Regelwerken kaum in Widerspruch. Die auf Wachstum und den freien Handel mit Gütern und Dienstleistungen abzielenden Verträge, die im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO abgeschlossen werden, oder die Förderung fossilistischer Energiestrukturen durch die Weltbank werden von den Kyoto-Zielen gar nicht berührt. Die institutionelle Trennung zwischen internationaler Klimapolitik, Welthandelspolitik und Entwicklungspolitik bzw. die diskursive Trennung von *globalem Klimaproblem* und *fossiler Energieversorgungs(un)sicherheit* sorgen dafür, dass die Widersprüche zwischen den Regelwerken kaum thematisiert und deren Sprengkraft entschärft werden (Altvater 2008). Weil aber die Widersprüche zwischen Wachstumszielen und hohem Ressourcenverbrauch auf der einen und den erforderlichen CO₂-Reduktionen auf der anderen Seite nicht aufgehoben, sondern nur vorübergehend politisch eingehegt werden, bleibt die Klima-Governance ein fragiles Gebilde (Brunnengräber 2007).

6. Fazit: Multiple Krisen?

Die zerstörerischen Produktionsweisen sowie die ressourcenintensiven Konsumstile und Mobilitätsbedürfnisse – vor allem in den Industrieländern, zunehmend aber auch in den Entwicklungs- und Schwellenländern – werden verteidigt. Neoliberale Politik wäre nicht erfolgreich, könnte sie nicht die ökologische Herausforderung durch den Klimawandel in neue Marktchancen und flankierende Politikmaßnahmen transformieren. Hierin liegt die innovative und lösungsorientierte Macht der Märkte. Die im Kyoto-Protokoll vereinbarten flexiblen Mechanismen verfolgen primär weder das Wachstum hemmende noch energiepolitische oder entwicklungspolitische Ziele. Ein Umsteuern in Richtung erneuerbare Energien und dezentrale Energiestrukturen wird nicht eingeleitet. Im Vordergrund stehen die gesellschaftlichen Nutzung und Inwertsetzung der Natur sowie das enorme Innovationspotenzial für Wirtschaft und Gesellschaft, das unter dem Label Klimaschutz erschlossen wird. Die marktintegrative Regulierung der Klima-Governance ist das Resultat von staatlichen

Interessen, eines ausgeprägten Lobbyismus und von spezifischen wirtschaftlichen Interessen, die zur Stabilisierung des neoliberalen Modells beitragen und zugleich zunehmend den Klimaschutz als Mittel nutzen, um Profite auf neu geschaffenen (Finanz-)Märkten zu erzielen. Es kann daher auch kaum von einem schwachen Staat gesprochen werden, dem die Möglichkeiten zur Regulierung im Prozess der Globalisierung abhanden gekommen sind. Vielmehr bildet die schwache staatliche Regulierung, wie sie für den Emissionshandel und für CDM hier dargestellt wurde, den Schleier, hinter dem sich eine Stärkung der *Ökonomisierung der Natur* unter neoliberalen Vorzeichen vollzieht. Markt und Staaten sind keine getrennten Sphären, sondern zeigen in Krisenzeiten mehr denn je ihre strukturellen Interdependenzen.

Das Leitbild eines klimaschützenden Marktes ist auch theoretisch problematisch. Märkte bilden ein Tauschforum, das keine umwelt- oder sozialpolitischen Ziele umsetzen kann. Wie die Tarifaueinandersetzungen immer wieder zeigen, muss die konkrete Ausgestaltung der Tarifabschlüsse erst in sozialen Kämpfen erstritten werden. Es bleibt die Frage, welche Akteure mit welchen politischen Mitteln anspruchsvolleren Klimaschutz durchsetzen können. Die restriktiven Modellannahmen wie die vollständige Transparenz (Informationen), der freie Marktzugang oder die Homogenität der Güter, wie sie in der Neoklassik angenommen werden, haben – wie gezeigt wurde – nichts mit dem politökonomischen Projekt des Emissionshandels gemein. Er funktioniert nicht wie ein „Wochenmarkt“, wie die Modellannahmen suggerieren“ (Ptak 2008: 47), sondern er ist Teil der neoliberalen Globalisierung, die – auch oder gerade in Krisenzeiten – davon geprägt ist, dass Regierungen ihre nationalen Standorte fit machen wollen für die internationale Konkurrenz.

Das wirft die Frage auf, ob die internationale Klimapolitik überhaupt der richtige Ort ist, um dem Klimawandel zu begegnen. Zwölf Jahre nach Unterzeichnung des Kyoto-Abkommens (1997) und 17 Jahre nach Unterzeichnung der Klimarahmenkonvention (1992) sollte jedenfalls deutlich geworden sein, dass die internationalen Maßnahmen langwierig und auch nicht zielführend sind. In Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise und eines Wirtschaftsabschwungs sind niedrige Energiepreise, der Erhalt von Arbeitsplätzen und nationale Wettbewerbsfähigkeit – und zwar in den Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern – wichtiger als die Reduktion von produktions- und konsumbedingten Emissionen. Die weiteren Verhandlungen und zu erwartenden Ergebnisse der nächsten Klimakonferenzen werden diesem ökonomischen Primat kaum zuwiderlaufen.

Die Konzepte eines Green New Deal greifen zwar die Kritik an den bisherigen klimapolitischen Maßnahmen auf und fordern die Beseitigung ihrer „Kinderkrankheiten“, sie bleiben aber unpräzise in der zukünftigen Ausgestaltung dieser Instrumente. Eine Antwort auf den steigenden und zerstörerischen Ressourcenverbrauch ist noch nicht gefunden. Das Projekt der Nachhaltigkeit, wie es 1992 in Rio de Janeiro gefeiert wurde, ist gescheitert (Park et al. 2008).

Technische Lösungsansätze, Versicherungspolice, infrastrukturelle Anpassungsmaßnahmen fügen sich problemlos in die Wachstums- und Effizienzziele des Marktes ein, wo doch genau diese Logik Grundlage für die zerstörende ökologische Wirkungskraft der Industrialisierung seit ihrem Bestehen war. Stützungs- und Konjunkturpakete zur Aufrechterhaltung bestehender Strukturen versehen mit kosmetischen Korrekturen sind allemal durchsetzungsfähiger als grundsätzliche Systemtransformationen, die das ökologisch nicht nachhaltige und sozial ungerechte Wachstumsparadigma in Frage stellen.

Literatur

- Altwater, Elmar; Brunnengräber, Achim (Hrsg.) (2008): *Ablasshandel gegen Klimawandel? Markt-basierte Instrumente in der globalen Klimapolitik und ihre Alternativen*. Hamburg: VSA.
- Altwater, Elmar (2008): Kohlenstoffzyklus und Kapitalkreislauf – eine „Tragödie der Atmosphäre“. In: *Altwater/Brunnengräber (2008)*, 149-168.
- Beisheim, Marianne; Brunnengräber, Achim (2008): Das Parlament im Globalisierungsprozess. Ein Desiderat in der Parlamentarismus- und Global Governance-Forschung. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB)* 15. Jg. (2008) Heft 2, 73-100.
- Brand, Ulrich (2009): Environmental crises and the ambiguous postneoliberalising of nature. In: *development dialogue* (no. 51), 103-117.
- Brouns, Bernd; Witt, Uwe (2008): Klimaschutz als Gelddruckmaschine. In: *Altwater/Brunnengräber (2008)*, 67-87.
- Brunnengräber, Achim (2009): *Die politische Ökonomie des Klimawandels*. Ergebnisse Sozial-ökologischer Forschung, Band 11, München: oekom i.E.
- et al. (2008): *Das Klima neu denken. Eine sozial-ökologische Perspektive auf die lokale, nationale und internationale Klimapolitik*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- (2007): Multi-Level Climate Governance: Strategische Selektivitäten in der internationalen Politik. In: Brunnengräber, Achim; Walk, Heike (Hrsg.) (2007): *Multi-Level-Governance. Umwelt-, Klima- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt*, Schriften zur Governance-Forschung des Wissenschaftszentrums Berlin, Band 9. Baden-Baden: Nomos, 207-228.
- Busch, Timo; Callsen, Sünje; Orbach, Thomas (2008): Finanzsektor als klimapolitischer Akteur. In: Schüle, Ralf (Hrsg.) (2008): *Grenzenlos Handeln? Emissionsmärkte in der Klima- und Energiepolitik*. München: Oekom, 152-163.
- CDMWatch (2004): Market Failure. Why the Clean Development Mechanism won't promote clean development: <http://www.cdmwatch.org/files/market-failure-2004.pdf> (Download: 26.03.2006).
- DEHSt (2009): Emissionshandel: Auswertung der ersten Handelsperiode 2005-2007: http://www.dehst.de/cdn_099/nn_476194/SharedDocs/Downloads/Publikationen/Auswertung_1_Handelsperiode,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Auswertung_1_Handelsperiode.pdf, (letzter Aufruf: 14. Mai 2009).
- Dietz, Kristina; Brunnengräber, Achim (2008): Das Klima in den Nord-Süd-Beziehungen, in: *Peripherie, Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt*, Schwerpunkt: Klima - Politik und Profit, Nr. 112, 28. Jg. 2008, 400-428.
- Dietz, Kristina; Scholz, Imme (2008): Anpassung an den Klimawandel. Eine „neue“ Qualität von Multi-Level-Governance im Nord-Süd-Kontext? In: Brunnengräber, Achim; Burchardt, Hans-Jürgen; Görg, Christoph (Hrsg.) (2008): *Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung? Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik*, Schriften zur Governance-Forschung, Band 11. Baden-Baden: Nomos, 183-206.
- Edenhofer, Ottmar; Stern, Nicholas (2009): Towards a Global Green Recovery. Recommendations for Immediate G20 Action. Report Prepared on behalf of the German Foreign Office, Berlin.

- Fisahn, Andreas (2008): Vollzugsdefizite im künstlichen Markt. In: *Altwater/Brunnengräber (2008)*, 51-66.
- Fischedick, Manfred (2008): Erneuerbare Energien und Emissionshandel. In: Schüle, Ralf (Hrsg.) (2008): *Grenzenlos Handeln? Emissionsmärkte in der Klima- und Energiepolitik*. München: oekom, 103-116.
- Friedman, Thomas L. (2008): *Hot, Flat and Crowded. Why the World Needs a Green Revolution - and How We Can Renew Our Global Future*. New York: Farrar, Straus & Giroux.
- GEF (2008): *Status Report on the Climate Change Funds as of March 4, 2008*. http://gefweb.org/uploadedFiles/Documents/LDCFSCCF_Council_Documents/LDCFSCCF4_April_2008/LDCF.SCCF4.Inf.2%20Trustee%20Status%20Report%2003.21.08.pdf, (letzter Aufruf: 09.09.2008).
- Gill, Stephen (2000): Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration. In: Bieling, Hans-Jürgen; Steinhilber, Jochen (Hrsg.) (2000): *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 23-50.
- Greenpeace (2006): *Den EU Emissionshandel ehrgeiziger gestalten: Eine Bewertung der Entwürfe für die Zweiten Nationalen Allokationspläne und die Emissionsberichte von Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden*.
- Hallström, Niclas; Nordberg, Olle; Österbergh, Robert (2006): *Carbon Trading. A critical conversation on climate change, privatisation and power*. Uddevalla: Mediaprint.
- Hollain, Valentin (2009): Gute Alternativen zum Emissionshandel. In: *Solarzeitalter* (01/2009), 25-26.
- Kemfert, Claudia (2005): *Weltweiter Klimaschutz - sofortiges Handeln spart hohe Kosten*. Berlin: DIW.
- (2008): *Die andere Klima-Zukunft - Innovation statt Depression*. Hamburg: Murmann
- Kramer, Andrew E. (2006): In Russia, Pollution can Be Good for Business, *New York Times*, 9. Januar 2006.
- Leff, Enrique (2002): Die Geopolitik nachhaltiger Entwicklung. Ökonomisierung des Klimas, Rationalisierung der Umwelt und die gesellschaftliche Wiederaneignung der Natur. In: Görg, Christoph; Brand, Ulrich (Hrsg.) (2002): *Mythen globalen Umweltmanagements: „Rio + 10“ und die Sackgassen nachhaltiger Entwicklung*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 92-117.
- Park, Jacob; Finger, Matthias; Conca, Ken (Hrsg.) (2008): *The Crisis of Global Environmental Governance. Towards a New Political Economy of Sustainability*. London: Routledge.
- Ptak, Ralf (2008): Wie ein Markt entsteht und aus Klimamüll eine Ware wird. In: *Altwater/Brunnengräber (2008)*, 35-50.
- Schneider, Lambert (2007): *Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? An evaluation of the CDM and options for improvement*. Studie des Öko-Instituts im Auftrag des WWF. Berlin.
- Sterk, Wolfgang; Arens, Christof (2008): Quantität vor Qualität? Die projektbasierten Kyoto-Mechanismen im EU-Emissionshandel. In: Schüle, Ralf (Hrsg.): *Grenzenlos handeln? Emissionsmärkte in der Klima- und Energiepolitik*. - München: Oekom, 37-53.
- Stern, Nicholas (2006): *Stern-Review on the Economics of Climate Change, Her Majesty's Treasury*. Government of the United Kingdom http://www.dnr.de/publikationen/eur/archiv/Stern_Review_148906b_LONG_Executive_Summary_GERMAN.pdf, (letzter Aufruf: 22.07.2009).
- United Nations (1992): *United Nations Framework Convention on Climate Change*. New York: United Nations.
- Unmüßig, Barbara; Cramer, Stefan (2008): Afrika im Klimawandel. In: *Giga Focus* Nr. 2, 2008.
- WBGU (2007): *Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel*. Studie des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. Berlin.
- Witt, Uwe; Moritz, Florian (2008): CDM - saubere Entwicklung und dubiose Geschäfte. In: *Altwater/Brunnengräber (2008)*, 88-105.
- WWF (2006): *Gewinne aus der Einspeisung von CO₂-Kosten im Verhältnis zu den angekündigten Investitionen von RWE, E.ON, Vattenfall Europa, EnBW und STEAG*, Hintergrundinformation. Berlin. <http://www.wwf.de/downloads/publikationsdatenbank/ddd/11765>, (letzter Aufruf: 22.07.2009).
- Ziesing, Hans-Joachim (2008): Weiteres Warten auf Rückgang der weltweiten CO₂-Emissionen. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 58. Jg., 2008, Heft 9, 62-73.

Lutz Mez, Mycle Schneider

Renaissance der Atomkraft? Vermutlich nicht!

Die internationale Atomlobby versucht schon seit vielen Jahren eine Renaissance der Atomkraft herbeizureden. Dabei sprechen die Fakten eine völlig andere Sprache. Wegen fehlender Fertigungskapazitäten, hoher Investitionskosten, dem dramatischen Mangel an qualifiziertem Personal und der Skepsis des Finanzierungssektors kann es auf absehbare Zeit keinen Bauboom bei neuen Atomanlagen geben. Und zum Retter vor dem drohenden Klimawandel taugt die Atomtechnik auch nicht.

Eine weltweite Renaissance?

Am 9. Oktober 1981 titelte die *New York Times*: „Der Präsident präsentiert Pläne für die Renaissance der Atomenergie“. Die Regierung, heißt es dort, habe offiziell konkrete Schritte angekündigt, die sie unternehmen werde, um die kommerzielle Atomkraft wiederzubeleben. Der Präsident hieß damals Ronald Reagan. Zum damaligen Zeitpunkt waren allein in den USA noch fast fünfzig Reaktoren im Bau, soviel wie heute weltweit. Tatsächlich ist aber seit 1973 in den USA kein Atomkraftwerk mehr bestellt worden, dessen Bau nicht hinterher wieder aufgegeben worden wäre. In den USA ist lediglich ein Trend zur Verlängerung der Betriebsgenehmigungen von Atomkraftwerken zu beobachten, der jedoch im Zusammenhang mit der Diskussion über hohe in den Sand gesetzte Investitionen der Betreiber dieser Anlagen gesehen werden muss. In den USA wäre es zu einem Ausstieg aus der Atomenergie durch die Kräfte des Marktes gekommen, wäre nicht der Weiterbetrieb der Anlagen durch umfangreiche Stützprogramme garantiert worden. Bis zu 100 Mrd. US-Dollar für Investitionsruinen wären auf die Stromkunden abgewälzt worden. Die Verlängerung von Betriebsgenehmigungen war für die Betreiber der Weg, um aus dieser Klemme herauszukommen. Bis heute wurden die Betriebslizenzen von 54 amerikanischen Atomkraftwerken verlängert. Die Laufzeiten sind für diese Anlagen von 40 auf maximal 60 Jahre erweitert worden. Die Lizenzverlängerung ist allerdings eine Formalität, die keine Garantie für die tatsächliche Laufzeit bietet.

Es gibt wenig Anzeichen für ein Comeback der Kernenergie. Wenn schon die realen Entwicklungen und Trends die These von der Atomrenaissance nicht