

»Admit that the Waters Around You Have Grown«*

Die Bedeutung des Klimawandels für die Vereinten Nationen

Steffen Bauer

Die Vereinten Nationen sind gleichermaßen Antrieber und Handlungsrahmen der internationalen Klimapolitik. Schon in den siebziger Jahren wiesen sie auf die Gefahren eines vom Menschen verursachten Klimawandels hin und schufen die maßgeblichen institutionellen Grundlagen für den heute erreichten internationalen Konsens über den Klimawandel. Erst die Umsetzung des im Dezember 2007 auf der Weltklimakonferenz von Bali beschlossenen Verhandlungsmandats wird aber zeigen, ob die Vereinten Nationen der Herausforderung des globalen Klimawandels tatsächlich gewachsen sind. Dieser Beitrag untersucht die vielfältigen Aufgaben und Rollen, die den Vereinten Nationen gleichermaßen als Arena und Akteur der internationalen Klimapolitik zufallen. Er unterstreicht, dass der Klimawandel kein randständiges Umweltthema ist, sondern nahezu alle Handlungsfelder der Vereinten Nationen nachhaltig betrifft.

Die 13. Vertragsstaatenkonferenz des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen und zugleich 3. Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls (fortan: Weltklimakonferenz) bildeten den mit Spannung erwarteten diplomatischen Schlusspunkt eines für die internationale Klimapolitik außergewöhnlichen Jahres. Mit ungekannter Aufmerksamkeit hatten sich Staatengemeinschaft und Weltöffentlichkeit in den vorangegangenen zwölf Monaten mit den Ursachen und Folgen eines vom Menschen verursachten Klimawandels befasst. Die Dringlichkeit zu handeln war in den zwischen Februar und Mai veröffentlichten Teilberichten des ›Intergovernmental Panel on Climate Change‹ (IPCC) unmissverständlich deutlich geworden.¹ Die erstmalige ausführliche Befassung des UN-Sicherheitsrats mit dem Thema Klimawandel im April, die klimapolitische Schwerpunktsetzung des G-8-Gipfels von Heiligendamm im Juni, das Hocharangige Treffen zum Klimawandel der UN-Generalversammlung im September sowie die Entscheidung des Nobelpreiskomitees, das IPCC und den Klima-Aktivisten Al Gore im Dezember mit dem Friedensnobelpreis auszuzeichnen, waren nur die bedeutendsten unter vielen medienwirksamen Ereignissen, die den Klimawandel stärker als je zuvor ins globale Bewusstsein riefen. So konnte die Weltklimakonferenz von Bali zum vorläufigen Höhepunkt eines internationalen Prozesses werden, der sich bis in die siebziger Jahre zurückverfolgen lässt.

Kurze Geschichte der internationalen Klimapolitik

Die internationale Klimapolitik entwickelte sich von Beginn an im Rahmen der Vereinten Nationen. Die Weltmeteorologieorganisation (WMO) und das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) waren die maßgeblichen politischen Akteure, die ab Ende der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts das Augenmerk der internationalen Gemeinschaft auf eine mögliche, vom Menschen verursachte Aufheizung der Erdatmosphäre lenkten und die mit der Gründung des einzigartigen Wissenschaftsgremiums IPCC 1988 die institutionellen Grundlagen für den heute erreichten internationalen Konsens über den Klimawandel legten.

Die erste internationale Klimakonferenz trat im Februar 1979 auf Einladung der WMO in Genf zusammen. Die naturwissenschaftlichen Grundlagen des so genannten Treibhauseffekts waren zu diesem Zeitpunkt bereits eingehend erforscht und von der WMO durch Programme, wie das im Jahr 1963 eingerichtete ›World Weather Watch‹ und das ›Global Atmospheric Research Programme‹ (1967–1982), institutionell gefördert worden. Auf Grundlage der vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse und Modelle wurden die möglichen Konsequenzen einer steigenden CO₂-Konzentration in der Erdatmosphäre erstmals in einer breiteren Fachöffentlichkeit diskutiert. Die Konferenz schloss mit einer politischen Erklärung, die forderte, der weiteren Entwicklung des Weltklimas größere Aufmerksamkeit zu widmen (›to foresee and to prevent potential man-made changes in climate that might be adverse to the well-being of humanity‹) und die Einrichtung eines ›World Climate Programme‹ unter der Ägide der WMO initiierte.²

Davon ausgehend begann in den achtziger Jahren der Übergang von der reinen naturwissenschaft-



Steffen Bauer, geb. 1973, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn und Referent des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU).

* Bob Dylan, The Times They Are A-Changin', 1964.

¹ Es handelte sich dabei um die Teilberichte der drei IPCC-Arbeitsgruppen Physical Science Basis (Working Group I), Impacts, Adaptation, and Vulnerability (WG II) und Mitigation of Climate Change (WG III). Der alle Ergebnisse zusammenführende 4. Sachstandsbericht ›Climate Change 2007‹ wurde im November veröffentlicht. Vgl. auch die Buchkritik von Udo E. Simonis, S. 32–34, in diesem Heft. Alle Berichte des IPCC sind frei zugänglich unter: <http://www.ipcc.ch/index.htm>

² Declaration of the World Climate Conference, Genf, 12.–23.2.1979, <http://unesdoc.unesco.org/images/0003/000376/037648eb.pdf>

Die Weltklimakonferenz auf Bali hat endlich die politischen Voraussetzungen für eine Klimapolitik geschaffen, mit der der Klimawandel auf ein noch beherrschbares Maß begrenzt werden kann.

Zunehmend wird deutlich, dass die Auswirkungen der globalen Erwärmung praktisch alle klassischen Tätigkeitsfelder der Vereinten Nationen durchdringen.

lichen Bestandsaufnahme zu politischen Diskussionen über die Notwendigkeit, dem Treibhauseffekt zu begegnen und eine ungebremschte Aufheizung der Erdatmosphäre zu vermeiden. Neben der WMO war es nun vor allem das UNEP, das dazu beitrug, das Thema Klima als Gegenstand der internationalen Umweltpolitik zu etablieren.³ Wichtige Meilensteine auf dem Weg zur Gründung des IPCC waren zwei von UNEP und der WMO gemeinsam veranstaltete Tagungen im österreichischen Villach (1985) und im italienischen Bellagio (1987). Der im gleichen Zeitraum entstandene Bericht der von UN-Generalsekretär Pérez de Cuéllar eingerichteten Weltkommission für Umwelt und Entwicklung »Unsere gemeinsame Zukunft« verdeutlichte zudem die grundsätzliche Notwendigkeit, langfristige Wechselwirkungen zwischen menschlichem Handeln und naturräumlichen Veränderungen in politische Entscheidungsprozesse einzu beziehen.⁴ Indem sie einen zukunftsorientierten Entwicklungsbegriff postulierte, wonach Entwicklung die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigen sollte ohne die Entwicklungschancen künftiger Generationen zu riskieren, zeichnete die Kommission nicht nur der für das Jahr 1992 anberaumten UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) das Leitbild der »nachhaltigen Entwicklung« vor. Sie lieferte damit auch einen wichtigen normativen Bezugspunkt für die dort verabschiedete Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC), unter deren Dach die Vereinten Nationen seither die Ausgestaltung und Umsetzung der internationalen Klimapolitik aushandeln. Erst mit dem inzwischen 4. Sachstandsbericht des IPCC aus dem Jahr 2007 hat sich aber das Wissen über den Klimawandel so weit verdichtet, dass die Notwendigkeit einschneidender internationaler Maßnahmen nicht mehr grundsätzlich angezweifelt und die Dringlichkeit zu handeln unmissverständlich wurden.

Neustart auf Bali

Entsprechend groß waren Medieninteresse und Erwartungsdruck, als vom 3. bis 15. Dezember 2007 knapp 11 000 Menschen – darunter etwa 3500 Staatenvertreter und nahezu 1500 akkreditierte Journalisten – zur bis heute größten Weltklimakonferenz in Nua Dusa auf der indonesischen Insel Bali zusammenkamen.⁵ Am Ende hat das diplomatische Großereignis den von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon auf dem Hochrangigen Treffen zum Klimawandel der UN-Generalversammlung vom 24. September 2007 eingeforderten »Durchbruch« erreicht und darf somit als Erfolg gewertet werden. Das wesentliche Ergebnis ist dabei der so genannte Bali-Aktionsplan, ein Fahrplan für die Aushandlung eines umfassenden Klimaschutzregimes für die Zeit nach 2012. Ein entscheidender Fortschritt ist dabei das grundsätzliche Zugeständnis sowohl der Vereinigten Staaten als auch der Gruppe der Entwicklungsländer, sich in den be-

vorstehenden Verhandlungsrunden in einen Dialog über künftige messbare und nachweisbare Beiträge zum Klimaschutz einbinden zu lassen. Zudem soll sich die Ausgestaltung des künftigen Klimaschutzregimes an den vom IPCC ermittelten Erfordernissen zur Emissionsminderung orientieren. Damit hat die Weltklimakonferenz nach vielen harten und zähen Verhandlungen endlich die grundsätzlichen politischen Voraussetzungen für eine Klimapolitik geschaffen, mit der es überhaupt nur gelingen kann, den Klimawandel auf ein noch beherrschbares Maß zu begrenzen.

Retrospektiv könnte die Weltklimakonferenz von Bali somit zur »Stunde Null« einer wirksamen multilateralen Klimaschutzpolitik werden, neben der die zwei Jahrzehnte klimapolitischer Verhandlungen seit der Gründung des IPCC einmal wie ein Prolog aussehen werden. Dies setzt allerdings voraus, dass die Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention das Verhandlungsmandat von Bali unverzüglich umsetzen und bis Ende 2009 ein verbindliches Abkommen verabschieden, das den Empfehlungen des IPCC folgt und nahtlos an das Ende 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll anknüpft. Weitere Verzögerungen oder gar ein Scheitern würde hingegen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu unumkehrbaren Rückkopplungseffekten im Klimasystem führen und verheerende Folgen für die menschliche Zivilisation haben.⁶

UN-Themen auf dem Klimaprüfstand

Der Klimawandel ist aber für die Vereinten Nationen nicht nur wegen seines genuin globalen Problemcharakters und der Größenordnung seines Bedrohungspotenzials relevant. Zunehmend wird deutlich, dass die Auswirkungen der globalen Erwärmung praktisch alle klassischen Tätigkeitsfelder der Vereinten Nationen durchdringen. Während der Klimawandel als solcher zunächst ein Umweltphänomen darstellt, betreffen die sich daraus ergebenden Konsequenzen mittel- oder unmittelbar die menschliche Entwicklung, den Menschenrechtsdiskurs, den Flüchtlingsschutz und nicht zuletzt Frieden, Sicherheit und Stabilität im internationalen System.

Menschliche Entwicklung

Die schon wegen der Trägheit des Klimasystems nicht mehr vermeidbare globale Erwärmung von mindestens 1,5 °C wird weitreichende Folgen für die menschliche Entwicklung haben. Die Gesellschaften der ärmsten Entwicklungsländer werden dabei als erste und am härtesten betroffen sein. Die internationalen Bemühungen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele, vor allem in den Bereichen Armutsbekämpfung, Ernährung, Gesundheitsvorsorge und Bildung, werden durch die Auswirkungen des Klimawandels massiv beeinträchtigt.⁷ Zudem wird der Klimawandel die nachholende Entwicklung in den stark

wachsenden Schwellenländern bedrohen und allein in China und Indien hunderte Millionen von Menschen unmittelbar betreffen.⁸ Die ökonomischen Kosten des Klimawandels werden die weltwirtschaftliche Dynamik insgesamt beeinträchtigen und die Wachstumsaussichten sowohl von Schwellen- und Entwicklungsländern als auch von Industrieländern erheblich schmälern.⁹

Menschenrechte

Der Klimawandel berührt auch international anerkannte soziale Rechte, wie insbesondere das Recht auf Nahrung und das Recht auf Wasser.¹⁰ Ein Anstieg des Meeresspiegels und klimainduzierte extreme Wetterereignisse können zudem wirtschaftliche Lebensgrundlagen gefährden. Dass die Verantwortung für den Klimawandel maßgeblich bei westlichen Demokratien liegt, die regelmäßig Menschenrechtsverletzungen in anderen Teilen der Welt anprangern, wird für den internationalen Menschenrechtsdiskurs kaum ohne Folgen bleiben. Der Vorwurf, durch CO₂-Emissionen wissentlich oder zumindest *de facto*, Menschenrechte zu verletzen, bietet den akut vom Klimawandel betroffenen ärmsten Entwicklungsländern und internationalen Menschenrechtsorganisationen stichhaltige Argumente, emissionsstarke Industriestaaten und Schwellenländer auf die Anklagebank zu setzen.¹¹

Frieden und Sicherheit

Darüber hinaus wird die erwartete Zunahme wetterbedingter Katastrophenereignisse häufigere Hilfseinsätze erfordern. Nach Berechnungen des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) waren in den Jahren 2000 bis 2004 bereits 262 Millionen Menschen klimabedingten Katastrophen ausgesetzt, 98 Prozent davon in armen Entwicklungsländern.¹² In diesem Zusammenhang ist auch die klimabedingte Zunahme von Flüchtlingen zu sehen, die den internationalen Flüchtlingsschutz und die politische Stabilität der betroffenen Regionen bald in bislang ungekannter Größenordnung strapazieren wird.¹³ Nicht zuletzt droht der Klimawandel, Ressourcenkonflikte um Wasser und fruchtbare Böden zu verschärfen und den Problemdruck auf Entwicklungsländer sowie schwache und fragile Staaten zu erhöhen. Werden diese schließlich überfordert, drohen sie zu kollabieren und können mittelbar zu einer Destabilisierung der internationalen Ordnung beitragen. Der Bedarf nach internationalen Maßnahmen zur Krisenprävention und friedenserhaltenden Interventionen in gefährdeten Ländern und Regionen würde entsprechend zunehmen.¹⁴

Kurzum, die zur Vermeidung einer unkontrollierbaren Klimakatastrophe und zur Anpassung an den bereits unvermeidlichen Klimawandel zu treffenden Maßnahmen reichen über die bekannten Herausforderungen der internationalen Umweltpolitik weit hinaus.

Vielfältige Aufgaben der Vereinten Nationen

Auch deshalb lieferten die Vereinten Nationen »einen idealen Rahmen« für die internationale Klimapolitik, wie Generalsekretär Ban Ki-moon am 24. September 2007 vor der UN-Generalversammlung betonte. Dabei sind die Vereinten Nationen weit mehr als nur der Rahmen für zwischenstaatliche Verhandlungen über die richtige Klimapolitik. Sie nehmen vielfältige klimapolitische Aufgaben wahr und treten gleichermaßen als Arena und Akteur der internationalen Klimapolitik in Erscheinung.

Das IPCC als Maß der Dinge

Schon der erste Sachstandsbericht, den das IPCC im Vorfeld der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung im Jahr 1990 vorlegte, wurde zur entscheidenden Grundlage für die erfolgreiche Aushandlung der Klimarahmenkonvention. Das IPCC erfüllte damit von Beginn an seinen Zweck, nämlich im Auftrag der Vereinten Nationen politischen Entscheidungsträgern eine umfassende, objektive, offene und transparente Einschätzung über den Stand der weltweit verfügbaren wissenschaftlichen, technischen und sozioökonomischen Fachliteratur zum Klimawandel zu geben. Tatsächlich geht es im IPCC nicht darum, eige-

Der Vorwurf, durch CO₂-Emissionen Menschenrechte zu verletzen, bietet den vom Klimawandel betroffenen ärmsten Entwicklungsländern Argumente, emissionsstarke Industriestaaten und Schwellenländer auf die Anklagebank zu setzen.

3 Vgl. Mostafa K. Tolba/Iwona Rummel-Bulska, *Global Environmental Diplomacy: Negotiating Environmental Agreements for the World, 1973–1992*, Cambridge 1998, S. 89–96.

4 World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford 1987.

5 Vgl. Auch den Bericht von Jürgen Maier, S. 27f. in diesem Heft.

6 Siehe IPCC (WG I), *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*, Genf 2007.

7 Vgl. UNDP, Bericht über die menschliche Entwicklung 2007/2008, *Den Klimawandel bekämpfen: Menschliche Solidarität in einer geteilten Welt*, DGVN, Berlin 2007.

8 Vgl. Steffen Bauer und Carmen Richerzhagen, *Nachholende Entwicklung und Klimawandel*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 47/2007, S. 20–26.

9 Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change*. *The Stern Review*, London 2006; vgl. Claudia Kemfert, *Die ökonomischen Folgen des Klimawandels*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 47/2007, S. 14–19.

10 Vgl. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus dem Jahr 1966. Das Recht auf Nahrung ist in Art. 11 (Recht auf einen angemessenen Lebensstandard) explizit formuliert, das Recht auf Wasser wird in der Regel aus Art. 11 und Art. 12 (Recht auf Gesundheit) abgeleitet.

11 Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), *Sicherheitsrisiko Klimawandel*, Berlin 2007, S. 187.

12 UNDP, a.a.O. (Anm. 7).

13 Siehe dazu ausführlich den Beitrag von Frank Biermann und Ingrid Boas, S. 10–16, in diesem Heft; vgl. auch Cord Jakobeit/Chris Methmann, *Klimaflüchtlinge: Die verleugnete Katastrophe*, Hamburg 2007.

14 Dazu ausführlich WBGU, a.a.O. (Anm. 11).

ne Klimaforschung zu betreiben, sondern vorhandenes Wissen dahingehend auszuwerten, das Risiko eines vom Menschen verursachten Klimawandels, beobachtete und projizierte Auswirkungen des Klimawandels sowie die Möglichkeiten zur Anpassung (adaptation) an den Klimawandel und seine Eindämmung (mitigation) seriös beurteilen zu können.¹⁵

Die einzigartige Expertise des IPCC, dessen Sekretariat von UNEP unterstützt wird, aber bei der WMO in Genf angesiedelt ist, fußt auf der Mitarbeit von mehr als zweitausend Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus aller Welt, die von den Mitgliedstaaten des IPCC aufgrund ihrer fachlichen Expertise berufen werden und die dem Rat neben ihrer eigentlichen professionellen Tätigkeit ehrenamtlich, unentgeltlich und politisch unabhängig zuarbeiten.¹⁶ Dank eines aufwändigen, dreistufigen Gutachterverfahrens konnte sich das IPCC in der Fachwelt binnen weniger Jahre als maßgebliche globale Autorität etablieren. Seine Berichte gelten als der fundierteste und zuverlässigste Überblick über den weltweiten Kenntnisstand zur Klimaentwicklung. Um diesen Status dauerhaft gewährleisten zu können, werden zum einen auch strittige Fragen, Fehlergrenzen und Unsicherheiten ausführlich behandelt und zum ändern die Autoren- und Gutachterteams für jeden Sachstandsbericht neu bestimmt.¹⁷

Politisch brisant ist die Zusammenfassung für Entscheidungsträger (Summary for Policymakers), ein zwanzigseitiges Konzentrat der mehreren Tausend Berichtsseiten, das Satz für Satz vom zwischenstaatlichen Plenum des IPCC verabschiedet wird. Auch hier achten jedoch die verantwortlichen Autoren darauf, dass wissenschaftliche Aussagen des eigentlichen Sachstandsberichts korrekt wiedergegeben werden.¹⁸

Die Klimarahmenkonvention von 1992

Das Ziel der im Juni 1992 in Rio verabschiedeten und am 21. März 1994 in Kraft getretenen Klimarahmenkonvention ist eine Stabilisierung der atmosphärischen Treibhausgaskonzentration auf einem Niveau, das eine gefährliche vom Menschen verursachte Störung des Klimasystems verhindert.¹⁹ Als Rahmenkonvention bestimmt sie noch keine konkreten Verpflichtungen für die Vertragsstaaten, schreibt aber völkerrechtlich fest, dass die Stabilisierung so erreicht werden müsse, dass die Ökosysteme sich »auf natürliche Weise den Klimaänderungen anpassen können, die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird und die wirtschaftliche Entwicklung auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann.«²⁰

Dem Vorbild der Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht folgend beschloss die 1. Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC im Jahr 1995 in Berlin ein separates Zusatzprotokoll auszuhandeln, das konkrete Zielvorgaben zur Verminderung der Treibhausgasemissionen verbindlich festschreibt. Dieses wurde nach acht harten Verhandlungsrunden 1997

im japanischen Kyoto verabschiedet. Die in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) organisierten Industriestaaten und die Industriestaaten des ehemaligen Warschauer Paktes (Annex-I-Länder) verpflichteten sich darin zu einer Reduzierung ihrer gemeinsamen Treibhausgasemissionen um 5,2 Prozent bis 2012 gegenüber dem Basisjahr 1990. Die in Annex II des Kyoto-Protokolls aufgelisteten Entwicklungsländer sind im Sinne ihrer nachholenden wirtschaftlichen Entwicklung von Reduktionsverpflichtungen ausgenommen. Den Annex-I-Ländern ist es aber möglich, durch so genannte flexible Mechanismen ihre Verpflichtungen auch durch Klimaschutzprojekte in Entwicklungsländern zu erfüllen.²¹

Als das Kyoto-Protokoll im Februar 2005 nach einem äußerst schleppenden Ratifizierungsprozess endlich in Kraft treten konnte, war bereits klar, dass seine Bedeutung für den internationalen Klimaschutz vor allem symbolischer Natur sein würde. Selbst wenn seine Ziele erreicht würden, was angesichts der tatsächlichen Emissionstrends der Unterzeichnerstaaten nur noch theoretisch möglich ist, würde es das Konventionsziel einer Stabilisierung der atmosphärischen Treibhausgaskonzentration weit verfehlen. Auch deshalb wird die Frage, ob die Weltgemeinschaft zu einer effektiven Klimaschutzpolitik fähig ist, mit der Umsetzung des Bali-Aktionsplans entschieden.

Neben den beschlussfassenden Weltklimakonferenzen spielen die diesen zuarbeitenden Nebenorgane der Klimarahmenkonvention eine wesentliche Rolle für den Fortgang des Verhandlungsprozesses.²² Sie bilden die Foren, in denen die Vertragsstaaten jenseits der großen Weltklimakonferenzen über technische Details, Verfahrensfragen, die Bewertung wissenschaftlicher Erkenntnisse, Fragen der Umsetzung und nicht zuletzt der Finanzierung beraten und entsprechende Beschlussvorlagen erarbeiten. Wie die Vertragsstaatenkonferenzen selbst werden sie vom Sekretariat der Klimarahmenkonvention (fortan: Klimasekretariat) betreut, das seit dem Jahr 1996 in Bonn angesiedelt ist und im komplexen Gefüge des Klimaregimes eine Schlüsselstellung einnimmt.

In ihm ist die Klimapolitik der Vereinten Nationen organisatorisch verankert. Sein Exekutivsekretär bekleidet zugleich den Rang eines Beigeordneten Generalsekretärs der Vereinten Nationen und leitet einen Stab von inzwischen annähernd 300 internationalen Beamten und Verwaltungsfachkräften.²³ Zwar verfügt das Klimasekretariat in dem stark formalisierten Vertragsregime kaum über nennenswerten Handlungsspielraum, seine politische Bedeutung sollte dennoch nicht unterschätzt werden.²⁴ Die professionelle Vorbereitung und Durchführung der beständig größer und komplexer werdenden Vertragsstaatenkonferenzen stellt für sich genommen bereits eine wesentliche Voraussetzung für konstruktive Verhandlungen dar. Nicht minder wichtig ist das informelle

Dank eines aufwändigen, dreistufigen Gutachterverfahrens konnte sich das IPCC in der Fachwelt binnen weniger Jahre als maßgebliche globale Autorität zum Klimawandel etablieren.

Zwar verfügt das Klimasekretariat in dem stark formalisierten Vertragsregime kaum über nennenswerten Handlungsspielraum, seine politische Bedeutung sollte dennoch nicht unterschätzt werden.

Beratungsverhältnis zwischen den jährlich wechselnden Konferenzvorsitzenden aus den Reihen der Vertragsstaaten und den internationalen Beamten des Klimasekretariats, wodurch diesen hinter den Kulissen ein nicht unerheblicher Einfluss zufallen kann.²⁵

Priorisierung durch Hauptorgane

Der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan zählte innerhalb der Vereinten Nationen mit zu den ersten, die die übergreifende Bedeutung des Klimawandels betonten. »Der Klimawandel ist nicht nur, wie zu viele Menschen noch immer glauben, ein Umweltthema. Er ist eine allumfassende Bedrohung« appellierte er am 15. November 2006 eindringlich an die Delegierten der Weltklimakonferenz in Nairobi. Am 17. April 2007 befasste sich auf Initiative des ständigen Mitglieds Großbritannien erstmals auch der Sicherheitsrat offiziell mit dem Klimawandel.²⁶ In einer dramatischen Rede betonte die britische Außenministerin Margaret Beckett, dass der sich abzeichnenden Klimawandel die Bedeutung wesentlicher Konflikttreiber verschärfen werde. Um seinem friedenssichernden Mandat gerecht werden zu können, müsse sich der Sicherheitsrat also auch diesem Thema zuwenden. Auch wenn Russland und China dies als eine Überdehnung des Mandats des Sicherheitsrats kritisierten, so erhielt die Dynamik der internationalen Diskussion um die mit dem Klimawandel verbundenen Gefahren damit doch zusätzlichen Auftrieb.²⁷ Schließlich leistete auch die UN-Generalversammlung einen Beitrag, das weltweite Momentum im Vorfeld der Weltklimakonferenz von Bali zu erhöhen, indem sie auf Einladung von Generalsekretär Ban Ki-moon am 24. September 2007 zu einem Hochrangigen Treffen zum Klimawandel zusammentrat, an dem sich mehr als 80 Staats- und Regierungschefs beteiligten. Hier wurde noch einmal auf höchster Ebene deutlich gemacht, dass die Zeit knapp ist, um zu vermeiden, dass der Klimawandel unbeherrschbar wird, und dass auf Bali ein Durchbruch erreicht werden musste, um zumindest die Chance dazu zu erhalten.

Zuvor hatten die Hauptorgane der Vereinten Nationen dem Klimawandel nur geringe Priorität eingeräumt. In der UN-Generalversammlung, die 1989 formal den Beschluss zur Aushandlung der Klimarahmenkonvention gefasst hatte,²⁸ wurde der Klimawandel vor allem als Umweltproblem thematisiert. Ein wichtiges Problem zwar, aber eben keine Frage von Krieg und Frieden. Entsprechend fanden Umweltzerstörung und Klimawandel im 2004 vorgelegten Bericht der von Generalsekretär Kofi Annan eingesetzten Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel nur am Rande Erwähnung, als Unterkategorie der von wirtschaftlicher und sozialer Not ausgehenden Sicherheitsrisiken.²⁹ Annans eigener Reformbericht »In größerer Freiheit« ging unter der Überschrift »Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit« im März 2005 zwar schon stärker auf den

Klimawandel ein.³⁰ Der zentrale Stellenwert des Klimawandels für die Welt des 21. Jahrhunderts wird aber auch darin nicht deutlich.

Die ungleichen Programme UNEP und UNDP

Seiner Aufgabe, als »Umweltgewissen der Vereinten Nationen« zu fungieren, entsprechend, hat vor allem das Umweltprogramm UNEP kontinuierlich auf die aus dem Klimawandel erwachsenden Herausforderungen hingewiesen und eine umsichtiger Politik der Mitgliedstaaten angemahnt. Es entbehrt deshalb nicht einer gewissen Ironie, dass gerade in der Klimapoliti-

Der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan zählte innerhalb der Vereinten Nationen mit zu den ersten, die die übergreifende Bedeutung des Klimawandels betonten.

15 Siehe <http://www.ipcc.ch/about/index.htm>; vgl. IPCC, 16 Years of Scientific Assessment in Support of the Climate Convention, Genf 2004.

16 Vgl. Elizabeth R. DeSombre, *Global Environmental Institutions*, London 2006, S. 118–119; Stefan Rahmstorf/Hans Joachim Schellnhuber, *Der Klimawandel: Diagnose, Prognose, Therapie*, München 2006, S. 87–89.

17 Stefan Rahmstorf/Hans Joachim Schellnhuber, a.a.O. (Anm. 16), S. 88.

18 Ebd.

19 UNFCCC, Art. 2; Text abgedruckt in: Vereinte Nationen (VN), 4/1992, S. 140ff.; deutsche Fassung: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf>

20 Ebd.

21 Vgl. ausführlich Sebastian Oberthür/Hermann E. Ott, *Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert*, Opladen 2000; Farhana Yamin/Joanna Depledge, *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge, UK, 2005.

22 Nebenorgan für wissenschaftliche und technologische Beratung und Nebenorgan für die Durchführung des Übereinkommens; weiterführend Yamin/Depledge, a.a.O. (Anm. 21).

23 Die Zahl der Sekretariatsmitarbeiter hat sich seit dem Jahr 2003 (133) etwa verdoppelt und wird absehbar weiter wachsen; die Sekretariate der Artenschutzkonvention CBD und der Wüstenkonvention UNCCD beschäftigen zum Vergleich jeweils 60 bis 70 Personen (vgl. Steffen Bauer/Bernd Siebenhüner/Per-Olof Busch, *Administering International Governance. What Role for Treaty Secretariats?*, Global Governance Working Paper Nr. 29, Amsterdam 2007, <http://www.glogov.org/images/doc/wp29.1.pdf>).

24 Per-Olof Busch, *The Secretariat of the Climate Convention: Make a Living in a Straitjacket*, Global Governance Working Paper Nr. 22, Amsterdam 2006, <http://www.glogov.org/images/doc/wp22.pdf>; Joanna Depledge, *A Special Relationship: Chairpersons and the Secretariat in the Climate Change Negotiations*, *Global Environmental Politics*, 7. Jg., 1/2007, S. 45–68.

25 Depledge, a.a.O. (Anm. 24).

26 Noch zu Beginn des Jahres waren die nichtständigen Mitglieder Belgien und Peru mit dem Versuch gescheitert, den Sicherheitsrat zu einer Diskussion über den Klimawandel zu bewegen.

27 Vgl. WBGU, a.a.O. (Anm. 11), S. 212.

28 UN-Dok. A/RES/44/207 v. 22.12.1989.

29 Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004.

30 In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005.

Oft treten Widersprüche zwischen Entwicklungszielen und klimapolitischen Erfordernissen auf, zum Beispiel bei der Energieversorgung, einem für UNDP wichtigen Aufgabenfeld.

tik neben den Stärken auch die Schwächen dieser dem UN-Sekretariat nachgeordneten Behörde deutlich werden. Einerseits gehörte UNEP von Anfang an zu den wichtigsten Wegbereitern und Begleitern der internationalen Klimapolitik. Andererseits ist es strukturell und politisch nicht in der Lage, ihre Ausdifferenzierung und Umsetzung maßgeblich mitzugestalten und steht seit Inkrafttreten der Klimarahmenkonvention und dem Aufbau des UN-Klimasekretariats faktisch am Rand. Generell findet sich UNEP in der undankbaren Position, immer wieder seine Bedeutung als zentrales umweltpolitisches Organ der Vereinten Nationen bestätigt zu bekommen, ohne aber von den Mitgliedstaaten die Kompetenzen und Mittel zu erhalten, um den damit verbundenen Erwartungen gerecht werden zu können.³¹

So bleibt UNEP kaum mehr zu tun, als die Wechselwirkungen zwischen dem Klimawandel und den in seiner Zuständigkeit verbleibenden Umweltproblemen zu untersuchen und »als legitime Stimme der Umwelt innerhalb des gesamten UN-Systems«³² das globale Bewusstsein dafür zu schärfen. Dazu leistet UNEP gleichwohl Beachtliches. In der Beobachtung und Bewertung globaler und regionaler Umweltrends hat es sich zur führenden Autorität unter den zwischenstaatlichen Organisationen entwickelt, wie der inzwischen vierte Bericht »Global Environment Outlook« belegt.³³ Einer aktiveren Rolle bei der Bearbeitung der identifizierten Probleme, die UNEP zum Beispiel als ausführende Organisation der Globalen Umweltfazilität (GEF) einnehmen könnte, stehen aber formal das nichtoperative Mandat des Umweltprogramms und faktisch die darin begründeten Kapazitätsengpässe entgegen.

Hier verfügt das UN-Entwicklungsprogramm UNDP, das in den allermeisten Entwicklungsländern eigene Büros unterhält und als operativer Arm der Vereinten Nationen unmittelbar an der Umsetzung zahlreicher Programme und Projekte beteiligt ist, über eindeutige komparative Vorteile. Eine klimapolitische Bewertung der Aktivitäten des Entwicklungsprogramms muss zwangsläufig ambivalent ausfallen. Schon wegen der vielfältigen Projekte, die die absehbaren Auswirkungen des Klimawandels berücksichtigen müssten, zum Beispiel im Wassersektor, ist die klimapolitische Relevanz des UNDP kaum zu überschätzen, wie ja auch der aktuelle Bericht über die menschliche Entwicklung unterstreicht.³⁴ Oft treten jedoch Widersprüche zwischen Entwicklungszielen und klimapolitischen Erfordernissen auf, zum Beispiel bei der Energieversorgung, einem für UNDP wichtigen Aufgabenfeld. Eine systematische Berücksichtigung der Klimaproblematik bei der Vergabe von UNDP-Mitteln steht gegenwärtig bestenfalls am Anfang.³⁵

Es bleibt abzuwarten, in wie weit der im Jahr 2005 vom UNEP-Verwaltungsrat verabschiedete Strategieplan, durch den UNEP in die Lage versetzt wer-

den soll, Entwicklungsländer stärker als bisher beim Aufbau umweltpolitischer Kapazitäten zu unterstützen, und eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen UNDP und UNEP den Schwächen beider Programme entgegenwirken können.³⁶ Das gilt insbesondere für die von UNDP-Administrator Kemal Dervis und UNEP-Exekutivsekretär Achim Steiner auf der Weltklimakonferenz von Nairobi 2006 vorgestellte Partnerschaft zum Klimaschutz.³⁷ In deren Rahmen wollen UNEP und UNDP Entwicklungsländer unter anderem gezielt in der Nutzung des »Clean Development Mechanism« unterstützen, einem der zentralen Politikinstrumente des Kyoto-Protokolls, über das die Industrieländer die Nutzung klimafreundlicher Technologien in den Entwicklungsländern finanzieren.

Erwachen der Sonderorganisationen

Die klimapolitischen Diskussionen der vergangenen Jahre haben inzwischen auch zahlreiche Sonderorganisationen der Vereinten Nationen erreicht und sie zu programmatischen Anpassungen veranlasst. Wie schon bei UNDP lässt sich hier von einem langsamen Erwachen schlafender Riesen sprechen. Angesichts der Trägheit großer internationaler Behörden und der organisationssoziologisch zu erwartenden Abwehrreflexe gegenüber dem Meta-Thema Klimawandel kann dies nicht überraschen. Entscheidend ist, dass auch die Sonderorganisationen erkennen, dass der Klimawandel die Rahmenbedingungen internationaler Zusammenarbeit in nahezu allen Politikfeldern dauerhaft verändert.

Zum Beispiel zeigt sich aus Sicht der Weltgesundheitsorganisation WHO, dass klimabedingt zunehmende Hitzewellen, Überflutungen und Dürren bekannte Gesundheitsrisiken absehbar erhöhen werden. Hinzu kommt der zentrale Einfluss des Klimas auf die Ausbreitung vieler lebensgefährlicher Krankheiten wie Malaria, Dengue-Fieber oder Durchfallerreger.³⁸ Um die gesundheitliche Anfälligkeit der Menschen gegenüber dem Klimawandel zu vermindern, bedarf es nach Einschätzung der WHO vor allem einer verbesserten Gesundheitsaufklärung und verbesserter medizinischen Einrichtungen, insbesondere in den Entwicklungsländern.

Gemeinsam mit UNDP hat die WHO im Jahr 2006 ein Pilotprojekt aufgelegt, das aus der Globalen Umweltfazilität finanziert wird und praktische Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit unter den Bedingungen des Klimawandels erarbeiten und möglichst viele verschiedene klimabedingte Gesundheitsrisiken erfassen und bewerten soll.³⁹ Langfristig soll das Projekt ausgeweitet und die in der Pilotphase gewonnen Erkenntnisse auf andere Länder übertragen werden. Mit Blick auf die gesundheitlichen Auswirkungen des Klimawandels in Industrieländern hat außerdem das europäische Regionalbüro der WHO in den vergangenen Jahren unterschiedliche Initiati-

Die klimapolitischen Diskussionen der vergangenen Jahre haben inzwischen auch zahlreiche Sonderorganisationen erreicht und sie zu programmatischen Anpassungen veranlasst.

ven angestoßen, um die öffentlichen Gesundheitssysteme besser auf extreme Wetterereignisse vorzubereiten, wie die Hitzewelle des Jahres 2003, die allein in Frankreich und Italien mehrere tausend Todesopfer forderte.⁴⁰

Vielen Sonderorganisationen wird erst langsam klar, dass auch sie sich mit dem Klimawandel befassen müssen. So wird die Welternährungsorganisation FAO ihre Szenarien und Modelle zur globalen Nahrungsmittelproduktion stärker als bisher mit langfristigen Klimatrends abstimmen müssen, die UN-Organisation für industrielle Entwicklung UNIDO könnte eine wichtige Rolle bei der Förderung klimafreundlicher Technologien in Entwicklungsländern spielen, die UN-Tourismusorganisation UNWTO wird Antworten auf Küstenerosion finden müssen, um nur einige Beispiele zu nennen.

Fazit

Der Klimawandel stellt unzweifelhaft eine globale Herausforderung dar, die kein Staat jemals allein bewältigen können. Die Eindämmung der globalen Erwärmung auf ein noch beherrschbares Maß erfordert daher zwingend die internationale Zusammenarbeit. Zwar bleibt es fraglich, ob »unser Planet je gegen unsere Zerstörungskraft geschützt werden kann«.⁴¹ Aber es ist schwer vorstellbar, dass das dazu erforderliche Maß zwischenstaatlicher Kooperation außerhalb der Vereinten Nationen erreicht werden kann. Die Suche nach wirkungsmächtigeren Alternativen mag bisweilen wünschenswert erscheinen, lenkt aber von den drängenden Erfordernissen des Klimaschutzes nur ab. Angesichts der knappen Zeit, die verbleibt, um die vom Menschen verursachten Treibhausgasemissionen nennenswert zu reduzieren, erscheint es müßig, die grundsätzliche Befähigung der Weltorganisation zu diskutieren. Stattdessen stellt sich die keineswegs neue Frage, ob die kollektive ökologische Bedrohung ausreicht, die Mitgliedstaaten erkennen zu lassen, »dass sie mehr gewinnen als verlieren, wenn sie die Vereinten Nationen in den Stand setzen, Aufgaben zu übernehmen, die kein Land allein erledigen kann«.⁴²

Parallel zur Umsetzung des Bali-Aktionsplans durch die Weltklimakonferenzen in Poznan 2008 und Kopenhagen 2009 müssen die Vereinten Nationen deshalb beginnen, sich insgesamt auf die unterschiedlichen Herausforderungen des Klimawandels einzustellen. Dabei ist es wichtig, nicht in Aktionismus zu verfallen, sondern institutionelle Veränderungen anzustoßen, mit denen der Klimawandel als langfristiger Parameter der jeweiligen Aktivitäten der vielfältigen Programme, Fonds und Sonderorganisationen berücksichtigt werden kann.

Es stimmt vor diesem Hintergrund bedenklich, dass der internationale Mainstream der UN-Forschung den Klimawandel noch immer als randstän-

diges, ›weiches‹ Thema zu betrachten scheint.⁴³ Auch die deutsche UN-Forschung wird nicht umhin kommen, sich stärker als bisher mit den Zusammenhängen zwischen der Organisation internationaler Beziehungen und dem Phänomen eines globalen Umweltwandels zu befassen. Der Klimawandel wird sich nicht als vorübergehendes Modethema erweisen, seine Bedeutung für die unterschiedlichsten Handlungsfelder der Vereinten Nationen im Gegenteil weiter zunehmen.

The times they *are* a-changin’.

Die Eindämmung der globalen Erwärmung auf ein noch beherrschbares Maß erfordert zwingend die internationale Zusammenarbeit.

31 Vgl. Steffen Bauer, Die Reform der Vereinten Nationen und die Umweltpolitik: Das UNEP zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Eckart Klein/Helmut Volger (Hrsg.), Chance für eine Reform der Vereinten Nationen?, Potsdam 2006, S. 117–131.

32 Achim Steiner, Zukunftsaufgabe globaler Umweltschutz. Das UNEP vor neuen Herausforderungen, VN, 6/2006, S. 232–237, hier S. 237.

33 UNEP, GEO-4: Environment for Development, Nairobi 2007, vgl. die Buchkritik von Udo E. Simonis, S. 32–34, in diesem Heft.

34 UNDP, a.a.O. (Anm. 6).

35 In Craig N. Murphys umfassender Geschichte des UNDP findet die Klimapolitik noch keine Erwähnung, der Umweltpolitik ist unter der bezeichnenden Überschrift ›New Sources of Funding‹ ein kurzes Unterkapitel gewidmet (Craig N. Murphy, The United Nations Development Programme: A Better Way?, Cambridge 2005), vgl. die Buchkritik von Manfred Kulesa, S. 35–36, in diesem Heft; vgl. Frank Biermann/Steffen Bauer, UNEP und UNDP. Expertise für das WBGU-Hauptgutachten ›Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik‹, Berlin 2004, http://www.wbgu.de/wbgu_jg2004_exo2.pdf

36 Vgl. Steiner, a.a.O. (Anm. 32), S. 236.

37 Siehe UN Doc. UNEP/GC/24/INF/19 v. 13.12.2006.

38 Vgl. IPCC (WG II), a.a.O. (Anm. 1), Chapter 8: Climate and Human Health Impacts.

39 Siehe <http://www.who.int/globalchange/climate/gefproject/en/index.html>

40 Siehe etwa die Projekte EUROHeat http://www.euro.who.int/globalchange/Topics/20050524_2 und ›Climate Change and Adaptation Strategies for Human Health in Europe (eCASHh)‹ http://www.euro.who.int/globalchange/Assessment/20070403_1

41 Paul Kennedy, Parlament der Menschheit. Die Vereinten Nationen und der Weg zur Weltregierung, München 2007, S. 196.

42 Kennedy, a.a.O. (Anm. 41), S. 323.

43 Vgl. die Sammelrezension ›Parlament der Menschheit? Die Vereinten Nationen auf dem Prüfstand‹, Steffen Bauer und Julia Leininger, Internationale Politik, 62. Jg., 12/2006, 133–136.