

Materialien

Prof. Dr. Stephan Leibfried
Prof. Dr. Frank Nullmeier
Prof. Dr. Gerd Winter

Möglichkeiten einer globalen Transformation hin zu einer klimaverträglichen Gesellschaft

Expertise für das WBGU-Hauptgutachten
„Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine
Große Transformation“

Berlin 2010

1

2

3 Frank Nullmeier, Matthias Dietz

4

5 **Möglichkeiten einer globalen Transformation hin**
6 **zu einer klimaverträglichen Gesellschaft –**
7 **institutionelle, instrumentelle und**
8 **legitimatorische Anforderungen**

9

10

11 Teil-Gutachten für den Wissenschaftlichen Beirat für Globale Umweltveränderungen

12

13

14

15

16

17

18

19

20

1	Inhalt	
2	Inhalt	3
3	1 Einleitung	5
4	2 Klimapolitische Reformen unter gegebenen politisch-institutionellen	
5	Bedingungen („Normalmodus“)	6
6	2.1 Formen der klimapolitischen Aktivierung	7
7	2.2 Schnelle Reformen im Normalmodus der Politik?	17
8	2.3 Wirksamkeit	19
9	2.4 Demokratische Legitimität	21
10	2.5 Erfolgsfaktoren	25
11	2.6 Gesamtbewertung	25
12	3 Klimapolitische Reformen unter außer-gewöhnlichen Bedingungen	
13	(„Ausnahme-modus“)	26
14	3.1 Ausprägungen von Notstandsregeln	27
15	3.2 Schnelligkeit und Wirksamkeit	29
16	3.3 Demokratische Legitimität	30
17	3.4 Historisches Beispiel	31
18	3.5 Gesamtbewertung	33
19	4 Neue Formen von Global Governance	34
20	4.1 Existierende Formen von Global Climate Governance	37
21	4.2 Schnelle Veränderungen?	38
22	4.3 Wirksamkeit	39
23	4.4 Demokratische Legitimität	40
24	4.5 Erfolgsfaktoren	40
25	4.6 Gesamtbewertung	41
26	5 Transnationale soziale Bewegungen	42
27	5.1 Gibt es bereits eine Weltklimabewegung?	42
28	5.2 Wachsen der Weltklimabewegung	45

1	5.3 Wirksamkeit einer Weltklimabewegung im Erfolgsfall.....	47
2	5.4 Demokratische Legitimität	49
3	5.5 Historische Beispiele.....	50
4	5.6 Erfolgsfaktoren	53
5	5.7 Gesamtbewertung.....	56
6	6 Folgerungen	56
7	Literatur.....	61

8

9

1 Einleitung

2 Der Wissenschaftliche Beirat für Globale Umweltveränderungen hat in seinen
3 bisherigen Gutachten die Erfordernisse und die Möglichkeiten eines Übergangs zu einer
4 klimaverträglichen Gesellschaft analysiert und dabei umfassende Veränderungen auch
5 in der politisch-institutionellen Verfassung der Weltgesellschaft eingefordert.
6 Insbesondere hat er betont, dass eine Transformation bereits in den nächsten zehn
7 Jahren entscheidend vorankommen muss, um katastrophale Veränderungen in der
8 Klimaentwicklung noch zu verhindern (WBGU 2009: 16).

9 Dieses Teilgutachten hat die Aufgabe, aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive
10 die grundlegenden Möglichkeiten eines radikalen und schnell zu realisierenden Wandels
11 in der Klimapolitik auszuloten, d.h. Chancen und Grenzen der Wandlungsfähigkeit
12 politischer Strukturen zu analysieren. Gemäß Auftrag soll das Gutachten dabei vier
13 Möglichkeiten der globalen Gestaltung der Transformation zu einer klimaverträglichen
14 Gesellschaft näher betrachten: den ‚Normalmodus‘ der bestehenden politischen
15 Systeme und internationalen Regime, den ‚Ausnahmemodus‘ in der Folge von
16 Extremereignissen, ein neues Institutionengefüge im globalen Raum sowie neue
17 gesellschaftliche Dynamiken als Basis der klimapolitischen Reformen. In jedem Kapitel
18 wird *eine* der hier unterschiedenen Grund-Möglichkeiten der globalen Gestaltung der
19 Transformation erläutert und anhand von sieben Beurteilungsdimensionen näher
20 vorgestellt und bewertet. Die zentrale Frage ist dabei, ob ein radikales Umsteuern der
21 Klimapolitik in kurzer Zeit derart möglich ist, dass das 2-Grad-Ziel eingehalten werden
22 kann.

23 Auf eine Definition und abstrakt gehaltene Erläuterung der jeweiligen politischen
24 Grundform klimapolitischer Transformation folgt zunächst eine Darstellung (1) zum
25 gegenwärtigen Entwicklungsstand. Zukünftige Möglichkeiten sind nicht abstrakt
26 vorgegeben, sondern resultieren aus Ansätzen und Potentialen, die in der gegenwärtigen
27 Situation schon vorhanden sind oder gar bereits eine intensive Nutzung gefunden haben.
28 In welchem Maße bereits bisher eine politische Form genutzt wurde, ist daher in einem

1 ersten Abschnitt darzulegen. Die zweite Untersuchungsdimension beschäftigt sich mit
2 der Frage, ob zu erwarten ist oder durch gezielte Maßnahmen erreicht werden kann,
3 dass diese Transformationsmöglichkeit sich in einer sehr kurzen Zeit soweit entfaltet,
4 dass das angestrebte Ziel erreichbar wird. Das Entwicklungstempo der
5 Potentialentfaltung steht hier zur Debatte (2). Eine dritte Fragestellung betrifft die
6 Effektivität und Effizienz in dem Falle, dass sich die Transformationsmöglichkeit
7 wirklich entfaltet. Ist dann mit einer hohen Klimawirksamkeit zu rechnen oder kommt
8 es doch zu Implementationsschwierigkeiten? Und ist mit einem hohen Einsatz an
9 politischen Ressourcen zu rechnen, um auf diesem Wege das 2-Grad-Ziel zu erreichen
10 (3)? Es folgt ein Kriterium, das sich auf die Begründbarkeit, Legitimität und
11 Akzeptabilität des jeweiligen Transformationsweges bezieht. Der Grad demokratischer
12 Legitimität ist zu prüfen, den ein Transformationsweg beanspruchen kann (4). Sind
13 Kriterien wie demokratische Gleichheit, Partizipation, politische Inklusion, Transparenz
14 und Accountability erfüllt? In den beiden folgenden Untersuchungsabschnitten wird das
15 empirische Belegmaterial einmal anhand ausgewählter Beispiele (5), zum anderen in
16 abstrakter Zusammenfassung zu Erfolgsfaktoren vorgestellt (6). Eine kurze
17 Gesamtbewertung schließt das jeweilige Kapitel ab. Nicht alle diese Fragen und
18 Untersuchungsdimensionen sind für alle Kapitel einschlägig, insofern finden sich in der
19 Nummerierung und internen Gliederung der Kapitel Abweichungen zu diesem
20 umfassenden Bewertungsschema.

21 **2 Klimapolitische Reformen unter gegebenen** 22 **politisch-institutionellen Bedingungen** 23 **(,Normalmodus')**

24 Den ersten Untersuchungsschritt bildet die Analyse des ‚Normalmodus‘ von Politik.
25 Darunter soll hier das Funktionieren der politischen Systeme auf nationaler,
26 europäischer und globaler Ebene in ihrer aktuell gegebenen Gestalt verstanden werden.
27 Nimmt man die begriffliche Differenzierung von Politics (politische Prozesse), Polity
28 (politische Institutionen) und Policy (Politikfelder) zu Hilfe, so wird nach

1 Möglichkeiten und Grenzen von weit reichenden Policy-Veränderungen in einem
2 unveränderten Polity-Rahmen gesucht. Zu fragen ist danach, welche Voraussetzungen
3 auf der Ebene von Politics erfüllt sein müssen, damit diese Veränderungen möglich
4 werden, bzw. welche politischen Prozesse ausgelöst werden, die die
5 Reformbemühungen eventuell wieder untergraben und verhindern. Die Analytik der
6 Untersuchung des Normalmodus orientiert sich an einem nationalstaatlichen System,
7 weil hier in abstrakter Form die Dynamik von Reformprozessen besser abgebildet
8 werden kann. Die Analytik erscheint aber prinzipiell übertragbar auf andere Formen
9 politischer Institutionalisierung, etwa auf der Ebene internationaler Regime. Es kann
10 hier zudem nicht Aufgabe sein, eine Gesamtbilanz der klimapolitischen Aktivitäten im
11 Vergleich der OECD-Länder und auf Ebene der internationalen bzw. supranationalen
12 Einrichtungen vorzulegen. Vielmehr soll der ‚Normalmodus‘ daraufhin befragt werden,
13 ob es in ihm besondere Potentiale gibt, die eine weitaus schnellere Inangriffnahme der
14 klimapolitischen Aufgaben ermöglichen könnten als bisher zu beobachten ist.

15

16 *2.1 Formen der klimapolitischen Aktivierung*

17 Im ‚Normalmodus‘ staatlicher Institutionen tritt Politik in der Gestalt dreier Gewalten
18 auf, die je für sich und natürlich auch in ihrem Zusammenwirken klimapolitisch aktiv
19 werden können, Legislative, Exekutive und Judikative. Dieser Ansatzpunkt bei der
20 klassischen Gewaltenteilungsanalytik (Möllers 2008) kann die Bedingungen effektiver
21 Reformpolitik und ihrer Folgen für deren Legitimation besser, weil abstrakter darstellen
22 als andere Analytiken – auch wenn die Möglichkeiten der direkten Übertragbarkeit auf
23 nicht-nationalstaatliche Systeme begrenzt sind. In der folgenden, an den drei Gewalten
24 entlang geführten Debatte werden Formen eines „*klimapolitischen Aktivismus*“
25 analysiert. Unter Aktivismus werden Verhaltensweisen verstanden, die den gegebenen
26 institutionellen Rahmen derart nutzen, dass ein intensiver Einsatz für eine radikale und
27 schnelle klimapolitische Wende stattfindet. Die Untersuchungsfrage lautet: Kann es im
28 gegebenen institutionellen Rahmen politischer Systeme und Regime auf Seiten
29 bestimmter Gewalten und Akteure einen Aktivismus geben, der derart

1 durchsetzungsstark werden könnte, dass die als hier als sinnvoll und notwendig
2 unterstellten klimapolitischen Ziele zu erreichen sind?

3

4 Unter *legislativem Aktivismus* soll die klimapolitische Vorreiterrolle des Parlaments
5 bzw. der Gesetzgebungsinstanzen verstanden werden. Aufgrund der parteipolitischen
6 Prägung westlicher demokratischer Demokratien ist ein legislativer Aktivismus nur
7 dann zu erwarten, wenn sich eine Koalition unter den Parteien bilden lässt, die
8 hinreichend breit und politisch robust ist, dass sie eine strikte Klimareformpolitik tragen
9 kann. Die erforderliche Breite einer derartigen Koalition, möge diese als
10 Regierungskoalition oder auch nur als programmatische Übereinstimmung verstanden
11 werden (daher sei hier von *Gesetzgebungscoalition* gesprochen, um anzudeuten, dass es
12 allein auf die in der Legislative vorhandene Übereinstimmung ankommen soll), hängt
13 von den institutionellen Eigenschaften eines politischen Systems ab. Regelungen, die
14 eine Supermajority erforderlich machen wie im amerikanischen Senat oder die
15 Zustimmung der Länder (wie im Bundesratsmodell der Bundesrepublik Deutschland)
16 bzw. einer Zweiten Kammer oder in der Kombination aus direkter und
17 parlamentarischer Demokratie tendenziell übergroße Regierungen verlangen, erhöhen
18 die Anforderungen an die Breite einer Klimakoalition auf der Ebene der Gesetzgebung
19 erheblich.

20 Die sozialstrukturellen Bedingungen einer derart programmatisch – und nicht nur
21 arithmetisch – getragenen Koalition mehrerer Parteien werden in europäischen bzw.
22 OECD-Staaten vorrangig darin zu suchen sein, eine hinreichende Unterstützergruppe
23 aus den als zentral angesehenen gesellschaftlichen Schichten/Klassen politisch
24 zusammenzuführen. In der Literatur lassen sich sowohl Milieudifferenzen (Neugebauer
25 2007) als auch Schichtungsdifferenzen aufzeigen. In der international vergleichenden
26 Literatur (Oesch 2006) ist die Einteilung in old working class, new working class, old
27 middle class und new middle class gebräuchlich. Diese auch hier verwendete Einteilung
28 ist mit den in der Milieuforschung ermittelten neun politischen Milieus durchaus
29 vereinbar. Die alte, gut verdienende, sehr stark im industriellen Sektor verankerte und
30 entsprechend männlich dominierte Facharbeiterschaft könnte in einer strikten

1 Klimapolitik eine Bedrohung ihrer Arbeitsplätze erblicken. Die Existenz eines
2 industriellen Sektors zur Produktion von Umwelttechnologien mag hier als
3 Gegengewicht erscheinen, doch sind die zahlenmäßigen Relationen nicht so, dass
4 bereits heute der Umweltsektor die industrielle Führungsrolle einnehmen könnte. Ein
5 Wechsel der Arbeitnehmer zwischen diesen Sektoren dürfte auch noch nicht die Norm
6 sein. So ist entweder mit der Dominanz des Abwehrarguments in der alten
7 Arbeiterklasse zu rechnen oder mit einer Spaltung je nach Branche (z.B. zwischen
8 Auto- und Umweltbranchen). Muss damit gerechnet werden, dass der klimapolitische
9 Aktivismus als Strategie ‚in einem Land‘ erfolgt, dürften sich die Befürchtungen in
10 exportorientierten Industrien erhöhen, und zwar selbst dann, wenn sich das Bewusstsein
11 verbreiten sollte, dass auch alte Industrien wie die Automobilindustrie ‚ökologisch
12 umrüsten‘ und dadurch ökonomisch gewinnen können (aber eben nur auf längere Zeit).
13 Die neue Arbeiterklasse, die vor allem in Dienstleistungsbranchen anzutreffen ist, eher
14 weiblich dominiert, weniger gut ausgebildet, oft in prekären
15 Beschäftigungsverhältnissen befindlich bei niedriger Entlohnung, hat vermutlich kein
16 starkes Eigeninteresse an klimapolitischen Reformen – soweit sie als Produzenten
17 betroffen sind. Als Konsumenten mit sehr geringen Einkommensspielräumen wird ein
18 nicht kostenneutrales Konzept der Umstellung von Konsum und Konsumgewohnheiten
19 auf hohe Skepsis treffen. Es wird schlicht Verteuerung befürchtet aufgrund von
20 Umständen und Zielsetzungen, die – noch – relativ weit entfernt sind von den
21 alltäglichen Lebensbedingungen dieser sozialen Gruppen. Eine Unterstützung einer
22 offensiven Klimapolitik ist hier jedenfalls prima facie nicht zu erwarten. Das könnte
23 anders aussehen in der alten und neuen Mittelschicht. Unter alten Mittelschichten sind
24 jene Gruppen der Bevölkerung zu fassen, die als Freiberufler in marktnahen Sektoren
25 oder als selbständige Unternehmen (traditioneller Mittelstand) tätig sind oder in
26 abhängiger Stellung in gehobenen Positionen des Managements arbeiten, über einen
27 höheren Bildungsstand und ein gesichertes Auskommen verfügen sowie traditionellen
28 Konzeptionen von Geschlechterverhältnissen anhängen. Diese Gruppe, die eher dem
29 kulturellen Konservatismus und einer gemäßigten marktwirtschaftlichen Politik mit
30 dem Ziel der Wohlstandssicherung zuneigt, wird einer radikaleren Klimapolitik dann
31 ihre Unterstützung versagen, wenn diese zu strikten Marktinterventionen und Eingriffen

1 in gewohnte Lebensweisen führt. Der kulturelle Konservatismus lässt den staatlich
2 induzierten Umbau von Lebensgewohnheiten als Freiheitseingriff erscheinen, das
3 moderate marktwirtschaftliche Verständnis als einen ökonomischen Umweltdirigismus.
4 Soll somit in dieser Gruppe Unterstützung gewonnen werden, muss in Lebensweisen
5 schonend eingegriffen werden, etwa durch anreizorientierte wirtschaftliche
6 Instrumentarien. Eine neue Klimapolitik muss als wirtschaftliche Chance auf breiter
7 Basis (d.h. nicht nur für wenige Sektoren der Wirtschaft) erscheinen. Die Gruppen der
8 neuen Mittelschicht sind weit heterogener. Einerseits zählt dazu die meist akademisch
9 ausgebildete Humandienstleistungsintelligenz mit Schwerpunkt im öffentlichen Sektor,
10 die politisch stark von jener Generation geprägt ist, die die Ökologiebewegung der
11 frühen 1980er miterlebt hat, andererseits auch die weitaus stärker auf ökonomischen
12 Erfolg zentrierte Gruppe der im privaten Sektor arbeitenden jungen Professionellen und
13 Kreativen, die Marktliberalismus mit kulturellem Modernismus kombinieren. Beide
14 Gruppen sind von einer radikalen Klimapolitik ansprechbar, die
15 Humandienstleistungsintelligenz als traditionelle Stammgruppe ökologischen Denkens,
16 die neuen Professionellen aufgrund der ökonomischen Chancen, die umweltorientierte
17 Technologien mit sich bringen. Die globale Dimension ist gerade dieser zweiten Gruppe
18 als Schicht, die sich in einem internationalisierten Arbeitsmarkt behaupten muss,
19 besonders gegenwärtig und kann dort solange Unterstützung erhalten, wie nicht die
20 marktliberale Grundeinstellung angegriffen wird. Von den Mittelschichten ist wohl nur
21 die Humandienstleistungsintelligenz in bestimmten Maße zu stärkeren staatlichen
22 Eingriffen bereit, in den anderen beiden Segmenten der Mittelschichten findet dagegen
23 ein radikalerer umweltpolitischer Staatsinterventionismus keine hinreichende
24 Unterstützung. Die sozialstrukturellen Bedingungen sind daher eher für eine sanftere
25 Klimapolitik mit wenigen Eingriffen in Lebensweisen und Märkte günstig. Allein in
26 den neuen Mittelschichten ist mit einem weitgehenden politischen Engagement für
27 Klimapolitik zu rechnen. Wenn aber die Klimapolitik als Mittelschichtenprojekt
28 verstanden wird, ergeben sich entweder Schwierigkeiten bei der Bildung
29 parteiübergreifender Gesetzgebungscoalitionen oder innerparteiliche Differenzen und
30 Konflikte, die an der sozialstrukturellen Spaltungslinie aufbrechen. Die Bildung von
31 klimaradikalen Gesetzgebungscoalitionen könnte mithin daran scheitern, dass die

1 Parteien derart hohe Hürden in ihren Wähler- und Mitgliederklintel fürchten, dass sie –
2 ungeachtet der Einflüsse seitens der Verbände, Unternehmen und Lobbyisten – eine
3 schnelle und tief greifende Umstellung ihrer Klimapolitik verweigern.

4 *Richterlicher Aktivismus.* Die Möglichkeit dieser dritten Form des Aktivismus hängt
5 nicht nur von Einstellungen und Orientierungen der Richterschaft ab, sondern auch von
6 den rechtsdogmatischen Möglichkeiten, eine nicht-klima-aktivistische Gesetzgebung so
7 zu nutzen, dass doch die klimapolitischen Ziele verfolgt werden können. Das setzt
8 hinreichend offene Begrifflichkeiten, wenn nicht gar ‚unbestimmte Rechtsbegriffe‘ in
9 den Gesetzestexten voraus, um eine systematische Rechtssprechung im Sinne eines
10 richterlichen Aktivismus zu ermöglichen. Eine andere Ressource des Rechtssystems
11 liegt auch in dem Mehrebenencharakter modernen Rechts mit der Möglichkeit des
12 Auftretens von Spannungen bis hin zu Kollisionen zwischen den Ebenen des
13 internationalen, des EU- und des nationalen Rechts. Derartige Spielräume müssten
14 innerjuristisch systematisch entfaltet werden, damit ein richterlicher Aktivismus mehr
15 als ein auf ein kleines Rechtsgebiet gerichteter Einbruch der Rechtssprechung in das
16 vom Gesetzgeber Intendierte, aber nicht hinreichend dicht Formulierte darstellen kann.
17 Als historisches Beispiel für einen extrem weit reichenden richterlichen Aktivismus
18 kann hier die Rechtssprechung des EuGH gelten. Der wesentliche Unterschied zu der
19 hier zu untersuchenden Problematik liegt allerdings darin, dass der Gerichts-Aktivismus
20 sich auf die Beziehung zwischen Rechtssystemen richtet, sich aus dem Vorrang des EU-
21 Rechts der Vorrang der vier Grundfreiheiten und schließlich ein Vorrang des
22 Marktwirtschaftlichen vor dem Sozialdistributiven ergab. Die Analogie läge also darin,
23 ein Rechtssystem ausfindig zu machen, das bereits der Klimapolitik den Vorrang
24 zuweist, um durch eine richterlich zu begründende Prädominanz dieses Rechtssystems
25 gegenüber insbesondere den nationalstaatlich schwachen Klimapolitiken der radikalen
26 Klimawendepolitik zum Durchbruch zu verhelfen. Eine andere Möglichkeit mag sich
27 dann ergeben, wenn man nicht die Ebenenproblematik in den Vordergrund stellt,
28 sondern direkt auf funktionale Interdependenzen und damit auf die Beziehungen
29 zwischen funktional geschiedenen Rechtsgebieten abhebt. Das erforderte aber, dass es
30 rechtsdogmatische Ansatzpunkte gibt, den generellen Vorrang einer die Klimapolitik

1 stützenden Rechtsregel vor den Rechtsregeln des geltenden Wirtschafts-, Energie- und
2 Verkehrsrechts etc. zu erklären.

3 Soweit derartige richterlich gesetzte Vorrangsregeln mangels Ansatzpunkt nicht
4 etabliert werden können, setzt ein richterlicher Aktivismus das Zusammenspiel mit der
5 Legislative zwingend voraus. An erster Stelle ist an die Erzeugung höherstufigen Rechts
6 durch den Gesetzgeber zu denken. Mit einer Verfassungsänderung, die nicht auf ein in
7 seinen rechtlichen Bindungswirkungen recht schwach bleibendes Staatsziel abstellt,
8 sondern subjektive Rechte begründet oder auf andere Art, z.B. als Element der
9 Bestimmung des Staatscharakters, könnte die Grundlage für ein offensives richterliches
10 Verhalten auf Seiten der Verfassungsgerichte und davon ausstrahlend auf die gesamte
11 Gerichtsbarkeit gelegt werden. Nur werden die Folgen einer derartigen
12 Verfassungsänderung sicherlich antizipiert werden, was bedeutet, dass im Prozess der
13 Verfassungsänderung bereits über die bei einer bestimmten Formulierung gegebenen
14 Möglichkeiten des judicial restraint bzw. activism gestritten wird. Es handelt sich somit
15 um einen allseits durchsichtigen Versuch der Verlagerung von Kompetenzen auf die
16 Judikative, der die Frage der Durchsetzung einer klimapolitischen Wende wieder
17 gänzlich der Akteurskonstellation im Raum der Legislative zuweist. Dies ist nur dann
18 nicht zu erarten, wenn eine Formulierung für eine Verfassungsänderung gefunden wird,
19 die in der Erwartung der legislativen Akteure, der Öffentlichkeit und auch der
20 Richterschaft bzw. Rechtswissenschaft nur begrenzte Verschiebungen im Spielraum der
21 Richterschaft nach sich zieht, danach aber für diese selbst überraschend zu einem
22 weitaus weiter reichendem Schritt ausgebaut wird. Lassen wir diese überaus
23 unwahrscheinliche Variante beiseite, ist an eine Verfassungsänderung zu denken, die
24 das Zwei-Grad-Ziel als Staatsaufgabe fixiert. Da darin eine quantifizierbare und
25 entsprechend überprüfbare Größe enthalten ist, wird allen Beteiligten die herausragende
26 Qualität einer derartigen Staatszielbestimmung klar vor Augen stehen – mit der
27 wahrscheinlichen Folge, dass weniger quantifizierbare Begrifflichkeiten und
28 Zielbestimmungen im Prozess der Verfassungsgebung vorgezogen werden. Alternativ
29 könnte – um diese Überlegung am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland zu
30 exemplifizieren – neben die Staatsbestimmungen republikanisch, bundesstaatlich,
31 rechtsstaatlich, demokratisch und sozial aus GG Art. 20 Abs. 1 und GG Art. 28 Abs. 1

1 Satz 1 eine Bestimmung treten, die die umwelt- und klimapolitische Verantwortlichkeit
2 dieses Staates herausstreicht. Welche Wirksamkeit eine derartige Bestimmung entfalten
3 kann, ist aber nicht durch die gewählte Ebene der Staatscharakterbestimmung
4 vorgegeben, man betrachte hier nur die doch recht begrenzte Wirksamkeit der
5 Sozialstaatsklausel. Eine derart abstrakte Klausel überließe aber auf jeden Fall einen
6 weit größeren Handlungsspielraum für juristischen Aktivismus als jede andere Form der
7 Anknüpfung an Verfassung und Gesetz, weil sie bei Normenkontrollklagen eine
8 richterliche Interventionsmöglichkeit in alle Politikfelder hinein nach sich zöge.

9 *Exekutivischer Aktivismus* wäre als Verhalten von Verwaltungsbehörden, Ministerien
10 und Regierungen zu verstehen, unter Nutzung der bestehenden gesetzlichen
11 Verankerung von Klimapolitik deutlich über die Intentionen der Legislative
12 hinauszugehen, um den hier als maßgeblich unterstellten Klimazielen besser
13 entsprechen zu können. Dieser Verwaltungsaktivismus kann nur dann in den Bahnen
14 der Legalität bleiben - verwaltungsgerichtliche Kontrolle aller Handlungen der
15 Administration ist hier unterstellt - wenn es hinreichende Interpretationsspielräume in
16 Gesetzen und Verordnungen gibt. Diese Anknüpfungsmöglichkeiten für administrativen
17 Aktivismus als gegeben unterstellt, muss aber angesichts der inneren Struktur der
18 Verwaltung eines Landes z.B. in Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden
19 (Bogumil/Jann 2008) die Möglichkeit gegeben sein, dass nicht nur einzelne Ämter,
20 sondern die Verwaltung allgemein oder ganz überwiegend *eine* bestimmte Interpretation
21 von Normen und *eine* Form der Anwendung von Gesetzen und *eine* Ausrichtung der
22 Implementation von klimapolitischen Maßnahmen vornimmt. Diese Möglichkeit ist
23 dann gegeben, wenn es hierarchische Beziehungen, Beziehungen der Anordnung und
24 Weisung zwischen den Behörden gibt. Dort, wo das nicht der Fall ist, wo Gesetze und
25 Rechtsverordnungen den je bestimmten Verwaltungsbehörden vor Ort den
26 Interpretations- und Handlungsspielraum überlassen, ist die Existenz einer
27 hegemonialen Sichtweise und eines durch Sozialisation verbundenen Personalkörpers in
28 der Verwaltung erforderlich, um die relative Einheitlichkeit zu gewährleisten, die aus
29 einem vereinzelt exekutivischen Handeln erst einen prägenden administrativen
30 Aktivismus werden lässt. Das kann dann der Fall sein, wenn disziplinäre Herkunft,
31 universitäre oder sonstige Vorbildung oder das Durchlaufen bestimmter

1 Sozialisationsorte die in einem Politikfeld wirkenden Verwaltungsfachleute miteinander
2 verbindet. Aber selbst wenn dies nicht gegeben sein sollte, käme es auf ein
3 hegemoniales Verständnis davon an, was administrativ erforderlich ist, um eine
4 klimaverträgliche Gesellschaft herzustellen.

5 Der exekutivische Aktivismus kann sich weitaus besser entfalten, wenn die für
6 Klimapolitik zentralen Maßnahmefelder bei einer Agentur, bei einer administrativen
7 Einheit gebündelt werden. Dies setzt zum einen die Umgehung föderaler
8 Kompetenzaufteilungen voraus, vor allem aber den gesetzgeberischen Willen zur
9 Errichtung einer derartigen Einheit. Eine nationale Klimabehörde wäre aber aufgrund
10 ihrer Bindung an die hierarchischen Weisungszüge dem Wechsel in der Regierung und
11 damit den Verschiebungen in der Arena der Parteipolitik ausgesetzt. Erst der Übergang
12 zum neuen Verwaltungsmodell der unabhängigen Agentur (Dörner 2006) kann eine
13 weitergehende Entbindung von der parteipolitischen Ebene ermöglichen. Doch erst
14 dann, wenn diese Unabhängigkeit derart überhöht wird, dass der Gesetzgeber sich nicht
15 mehr trauen kann, in den Umfang der Agenturkompetenzen einzugreifen, ist dem
16 exekutivischen Aktivismus der Weg geebnet. Ein entsprechendes Beispiel liegt hier vor
17 in der herausgehobenen Stellung der Deutschen Bundesbank als unabhängige
18 Einrichtung aufgrund einfachen Gesetzes (vor Einführung der EZB). Die
19 Unabhängigkeit der Bundesbank galt als zen-trales politisches Gut, das trotz anders
20 lautender rechtlicher Lage als nicht antastbar erschien. Analog könnte überlegt werden,
21 eine *unabhängige Klimaagentur* zu schaffen, die einen ebensolchen Kordon der
22 Nichtantastbarkeit um sich herum schaffen müsste. Will man diese Sicherung der
23 Unabhängigkeit nicht allein auf Gewohnheit, Überzeugung und symbolischer
24 Überhöhung beruhen lassen, bietet sich nur eine verfassungsrechtliche Absicherung der
25 Sonderstellung dieser Einrichtung an. Aber auch bei einer derartigen, legislativ ja erst
26 herbeizuführenden Stellung, hinge die Wirksamkeit dieser Einrichtung von den
27 Kompetenzen ab, die qua Verfassungsrecht und dessen gesetzliche Konkretisierung
28 dieser Agentur zugesprochen wird. Zwei Modelle sind hier denkbar: die spezialisierte
29 Agentur mit höchster Autorität in einem eng umgrenzten Handlungsfeld oder die
30 Schaffung einer Art allgemeiner Klimaverträglichkeitsprüfung für alle
31 gesetzgeberischen Materien, womit die Klimaagentur in die Rolle einer dritten Kammer

1 geriete. Als Variante des Konzeptes des exekutivischen Aktivismus kann auch die
2 ansatzweise erkennbare Faszination angesehen werden, die in der klimapolitischen
3 Debatte Modernisierungs- und Entwicklungsregimen entgegengebracht wird, die
4 entweder nicht demokratisch verfasst sind oder eine demokratische Institutionenstruktur
5 mit Mechanismen politischer Entscheidungsfindung verknüpfen, die die
6 demokratischen Anforderungen systematisch unterlaufen (und daher defekte
7 Demokratien genannt werden). Derartige Regime können eine höhere Fähigkeit
8 besitzen, (klima-)politisch schnell umzusteuern, da sie nicht mit einer unabhängigen
9 Legislative rechnen müssen. Sie sind somit per se exekutivlastig – mit der Aussicht auf
10 Wirksamkeit, aber ohne jede Aussicht auf demokratische Legitimität.

11 *Medialer Aktivismus.* Die politische Öffentlichkeit wird nicht zufällig die ‚vierte
12 Gewalt‘ genannt. Wie immer man das verfassungsrechtliche und
13 demokratiethoretische Gewicht dieser Vorstellung von Gewaltenteilung einschätzt,
14 dass politische Öffentlichkeit und damit Massenmedien eine zentrale Rolle in einem
15 Reformprozess spielen können, ist nicht zu bestreiten. Medialer Aktivismus meint aber
16 mehr als eine thematische Mode oder Konjunktur, eine besondere öffentliche
17 Aufmerksamkeit für das Thema Klimawandel. Medialer Aktivismus ist das dauerhafte
18 aktive Eintreten einer größeren Zahl führender Medien für eine radikale Klimapolitik
19 mit der Folge einer ebenfalls in diese Richtung weisenden ‚öffentlichen Meinung‘
20 (Habermas 2008). Die Prägung öffentlicher Meinung hängt nicht alleine von den
21 Massenmedien ab, auch die persönliche Alltagskommunikation und Encounter-
22 Öffentlichkeiten spielen eine Rolle, ja können prägend sein. Deren Einfluss soll jedoch
23 im weiteren Verlauf des Gutachtens unter dem Gesichtspunkt der Entstehung einer
24 sozialen Bewegung zugunsten der Klimawende diskutiert werden. Ein dauerhafter
25 Aktivismus für ein Thema im Mediensektor erscheint nach der dort herrschenden
26 Beschleunigung aller Aktivitäten, dem hohen Durchsatz an Themen und Nachrichten,
27 der schnellen Verfallszeit von Issues und dem Druck, sich auch den ökonomischen
28 Verwertungszyklen anzupassen, eher unwahrscheinlich. Hinzu kommt die
29 Pluralisierung der Medienlandschaft angesichts der gestiegenen Zahl von Medien,
30 Produkten und Lesergruppen. Zentralmedien, wie sie das erste und zweite
31 Fernsehprogramm in den 1960er Jahren darstellten, gibt es heute nicht mehr. Das

1 Internet mit seinen zahlreichen Angeboten und Kommunikationsmöglichkeiten trägt zu
2 einer weiteren Segmentierung der Mediennutzergruppen bei. Selbst wenn sich also
3 führende Tageszeitungen und Fernsehprogramme zu einer Art Klimakampagne
4 verständigen, wird damit nur ein Ausschnitt der Bevölkerung erreicht. Folglich können
5 die Möglichkeiten des medialen Aktivismus kaum in den Medien und ihren
6 Produktionszyklen gesehen werden. Das Thema muss derart in die Medien strömen und
7 von den Nutzern angenommen werden, dass sich seine Weiterführung lohnt. Die
8 Nutzerakzeptanz ist aber nur dann zu erwarten, wenn es eine gesellschaftliche
9 Grundstimmung gibt, das Thema Klimawende besonders ernst zu nehmen. Medien sind
10 zwar nicht der passive Spiegel gesellschaftlicher Stimmungen, sie können aber auch
11 nicht beliebig und nicht beliebig lange ein Thema exponieren, das auf keine Akzeptanz
12 stößt. Sie können beitragen zu jener Stimmung, die die Fortsetzung eines bestimmten
13 Themas begünstigt, aber sie benötigen auch externe Anstöße. Zum einen solche, die
14 immer wieder neu die Nachrichtenmaschinerie in diesem Themenfeld bedienen, zum
15 anderen Anstöße aus der Gesellschaft heraus, die selbsttätig die positive
16 Grundeinstellung zum Klimathema stützen.

17 Diese vier Formen des klimapolitischen Aktivismus sind nicht nur auf nationaler,
18 sondern auch auf supranationaler Ebene der EU denkbar – unter Beachtung der
19 Besonderheiten in der Gestaltung des europäischen Institutionensystems, das eine
20 Übertragung des traditionellen Gewaltenteilungsschemas nur bedingt zulässt. Die
21 angemessenen Analogien sind noch etwas schwieriger herzustellen, wechselt man auf
22 die Ebene internationaler Regime. Aber auch dort sind prinzipiell Möglichkeiten der
23 hier als Aktivismus bezeichneten Teilverselbständigungen exekutiver (z.B. einer
24 Weltklimabehörde) oder judikativer Einheiten (individuelles und kollektives Klagerecht
25 bei einem Weltklimagericht) gegenüber dem regimekonstitutiven Intergouverne-
26 mentalismus im Zuge von Vertragsschlüssen denkbar. Die Formen, in denen sich diese
27 Aktivismen rechtlich vollziehen, folgen den Unterschieden zwischen nationalem
28 Verfassungsrecht und Völkerrecht, die auftretenden Folgeprobleme im Verhältnis
29 zwischen Vertragsstaaten und den exekutiven bzw. Gerichts-Organen eines
30 internationalem Regime entsprechen jedoch grob denen zwischen
31 Parlament/Bevölkerung – Exekutive und Judikative in nationalen politischen Systemen.

1 Auch auf internationaler Ebene bzw. in einem Mehrebenensystem stellt sich die Frage,
2 ob mangels legislativem Aktivismus (hier der Völkergemeinschaft, dort des nationalen
3 Parlaments) entweder exekutivische oder judizielle Wege der klimapolitischen
4 Beschleunigung gewählt werden können und sollen – oder ob alles getan werden muss,
5 um die legislative Ebene zu entschlossenem Handeln zu bringen, insbesondere mittels
6 sozialer Bewegungen und medialem Aktivismus. Was als Pendant des legislativen
7 Aktivismus auf globaler Ebene dienen könnte, wird unten für die G8/G20 diskutiert.

8 *2.2 Schnelle Reformen im Normalmodus der Politik?*

9 Schnelligkeit wird dem normalen Funktionieren demokratischer Institutionen in der
10 Regel abgesprochen. Wann immer unter umwelt- und klimapolitischen Gesichtspunkten
11 auf die Verarbeitungsmechanismen von Demokratien rekurriert wird, ist die Rede von
12 der Langsamkeit und Kurzsichtigkeit politischer Prozesse. Diese doppelte Problematik,
13 nur zeitlich nahe liegende Themen bearbeiten zu können, aber das mit einem
14 erheblichen Aufwand an ineinander geschachtelten Entscheidungsprozessen, was ein
15 hohes Maß an Blockadewahrscheinlichkeit mit sich bringt, lässt diejenigen, die an einer
16 schnellen Problemlösung im Sinne des besten wissenschaftlich erreichbaren Wissens
17 interessiert sind, meist verzweifeln. Langfristige Probleme dagegen bereits heute zügig
18 in Angriff zu nehmen, ist ihr politisches Rationalitätsideal.

19 Die politische Realität bietet aber Beispiele (hier in der Tabelle für die Bundesrepublik
20 Deutschland) für alle denkbaren Fälle und Kombinationen aus Schnelligkeit/
21 Langsamkeit und Langfrist-/Kurzfristorientierung. Ohne auf Quantifizierungen
22 zurückgreifen zu wollen, liefern diese Beispiele hinreichende Anhaltspunkte, dass es
23 nicht inhärente Eigenschaften demokratischer Systeme und Institutionen gibt, die
24 generell eine Entscheidungsgeschwindigkeit vorgeben. Vielmehr sind es die oben
25 genannten Gesetzgebungscoalitionen und politischen Konfliktlinien, die dafür
26 verantwortlich sind, ob eine Reform zustande kommt oder nicht.

27

28

1

2

	Schneller Entscheidungsprozess	Langsamer oder blockierter Entscheidungsprozess
Kurzfristorientierung	Finanzmarktstabilisierungsgesetz	Gesundheitsreform
Langfristorientierung	Altersgrenzenanhebung	Atommüllfrage

3

4 Generell wird die Möglichkeit, ein Politikfeld umzugestalten, nach einer weit
5 verbreiteten politikwissenschaftlichen Theorie von George Tsebelis (1995, 2000, 2002)
6 an der Policy-Stabilität gemessen. Diese ist umso höher, je größer die Zahl der
7 „Vetospierer“ in einem politischen System ist. Das generelle Erklärungsschema der
8 Vetospierer-Theorie richtet sich auf die Frage, warum es zu einer Abweichung vom
9 politischen Status quo in einem Politikfeld kommt (policy change) oder nicht (policy
10 stability). Die individuellen oder kollektiven Akteure, die zustimmen müssen, damit ein
11 Policy-Wandel eintreten kann, nennt Tsebelis Vetospierer (veto players). Politische
12 Systeme können entsprechend danach unterschieden werden, wie viele Vetospierer sie
13 aufweisen. Deutschland und die Schweiz sind (aufgrund von Föderalismus,
14 Direktdemokratie, Verfassungsgerichtsbarkeit, Verhältniswahlrecht) Länder mit
15 besonders vielen Vetospielern. Großbritannien als Land der Parlamentsouveränität ist
16 dagegen von weiteren Vetospielern nicht belastet. Aber nicht nur die Zahl der
17 Vetospierer entscheidet über die Wahrscheinlichkeit politischer Stabilität. Insgesamt
18 nennt Tsebelis drei Größen, von denen die Politikstabilität abhängt: die besagte *number*
19 *of veto players*, im Weiteren *distance* und schließlich *cohesion*. Je größer die Zahl der
20 Vetospierer, je größer ihre ideologische Distanz und je größer die innere ideologische
21 Einheit im Sinne von Kohäsion bei kollektiven Vetospielern (Organisationen wie
22 Parteien und Verbänden), desto größer ist die Wahrscheinlichkeit politischer Stabilität,
23 oder umgekehrt: desto unwahrscheinlicher wird Policy-Wandel oder die Möglichkeit,
24 ohne längere Blockaden eine Policy schnell umzustellen. Gemäß diesen theoretischen

1 Überlegungen sind es also nicht nur institutionelle Faktoren, die die Möglichkeit des
2 Politikwandels bestimmen, sondern auch ideologisch-interessensmäßige Faktoren. Die
3 ideologischen Distanzen und Differenzen, die in einer Gesellschaft gegeben sind,
4 prägen das Ausmaß an Stabilität bzw. Wandel. Ideologische Nähe können aber zum
5 einen Ergebnis relativ stabiler Interessenslagen sein, die zwar interpretationsabhängig
6 sind, aber aufgrund ihrer Anbindung an strukturelle Vorgaben
7 (Gewinnmaximierungsprinzip als struktureller Zwang in Marktwirtschaften) wenig
8 Variation aufweisen. Eine Nähe auf Basis von Interessen verlangt, dass die strukturellen
9 Vorgaben nicht per se und für alle Situationen entgegen gesetzte Interessen
10 konstituieren. Ideologische Nähe kommt auf Interessenbasis zustande, wenn Situationen
11 eintreten, in denen die potentiell auseinanderstrebenden Interessen eine gleichgerichtete
12 Ausrichtung auf der Ebene unmittelbaren aktuellen Handelns zulassen. Zum anderen
13 kann ideologische Nähe Folge einer Diskurshegemonie sein. Derartige Hegemonien
14 entstehen, wenn ein – in sich durchaus komplexes – Deutungssystem in der politischen
15 Öffentlichkeit dominant wird, was auch daraus folgen kann, dass es mit verschiedenen
16 Interessenslagen leicht verknüpft und verbunden werden kann. Je stärker eine
17 Diskurshegemonie des Deutungsmusters ‚Klimawende ist erforderlich und machbar‘
18 ausgeprägt ist, desto eher können potentielle Veto-Elemente im politischen Raum
19 ausgeschaltet werden, der Spielraum für politischen Wandel wächst. Die Vetospieler-
20 Theorie verweist – jenseits des meist in den Vordergrund gerückten Bezugs auf das
21 institutionelle Setting eines politischen Systems – auf die Bedeutung eines medialen
22 Aktivismus, eines Aktivismus, der vermutlich durch Bewegungsaktivitäten und
23 gesellschaftliches Engagement (z.B. im Bereich neuen Konsums) gestützt werden muss,
24 um Dauerhaftigkeit zu gewinnen.

25 *2.3 Wirksamkeit*

26 Den bestehenden politischen Systemen wird oft auch abgesprochen, eine derart hohe
27 Wirksamkeit entfalten zu können, wie dies angesichts der klimapolitischen Aufgaben
28 sinnvoll und notwendig wäre. Der Mangel an Wirksamkeit mag an einer fehlenden
29 reformpolitischen Intensität liegen, dieser Fall wurde bereits oben hinreichend

1 analysiert, er mag aber auch an der fehlenden Robustheit einer einmal etablierten
2 Reformpolitik liegen. Die Implementation und dauerhafte Verankerung klimapolitischer
3 Reformen kann misslingen. Dieser Misserfolg kann auch mit Hilfe der Unterscheidung
4 von drei bzw. vier Gewalten analysiert werden.

5 Zunächst kann die Wirksamkeit auf der Ebene der Legislative dadurch unterminiert
6 werden, dass die aktivistische Gesetzgebungscoalition nur kurze Zeit hält. Die Suche
7 nach Wirksamkeit spricht für das Erfordernis einer sehr breiten und weit
8 übermehrheitlichen Koalition, will man eine klimapolitische Wende herbeiführen. Denn
9 Angriffe werden auch nach der Verabschiedung klimapolitischer Reformen erfolgen,
10 und von dort aus wird auch das Auseinanderbrechen der klimapolitisch aktiven
11 Gesetzgebungscoalition betrieben werden. Widerstände in der Bevölkerung bzw.
12 einzelner der genannten sozialen Gruppierungen können Parteien recht schnell dazu
13 bewegen, von der eigenen Politik abzurücken und sich aus der mitgetragenen
14 Klimapolitik zu verabschieden. Eine klimapolitische ‚Hit-and-Run-Strategie‘ der
15 Durchsetzung eines radikalen klimapolitischen Maßnahmepakets mit darauf folgender
16 Flucht der Parteien vor der Übernahme der Verantwortung für die Folgen für Konsum,
17 Arbeits- und Lebensweise würde sich verheerend auf die Stabilität und damit
18 mittelfristig bis langfristige Wirksamkeit klimapolitischer Bemühungen auswirken. Nur
19 eine Gesetzgebungscoalition, die stark genug ist, auch Rückschläge und Widerstände in
20 den eigenen Reihen auszuhalten, ist also unter Wirksamkeitsgesichtspunkten eine
21 hinreichende Voraussetzung für legislativen Aktivismus.

22 Ein richterlicher Aktivismus muss mit Gegenwehr auf der Ebene des Rechts, aber auch
23 der Gesetzgebung rechnen. Wird der richterliche Aktivismus als Einstieg in die
24 Richterherrschaft interpretiert, liegt eine gesetzgeberische Aktivität nahe, die die
25 (verfassungs-) rechtlichen Ansatzpunkte umgestaltet, um die Tore zugunsten einer
26 aktiven klimapolitischen Interpretation des Rechts zu verschließen. Ein überbordender
27 Aktivismus auf Seiten der Richter kann mithin den Zerfall oder das Nicht-Entstehen
28 einer klimapolitischen Gesetzgebungscoalition beschleunigen. So ist ein sich selbst
29 restringierender, aber auch Spielräume weit nutzender richterlicher Aktivismus das

1 Modell, das ein Höchstmaß an Dauerhaftigkeit und damit klimapolitischer Wirksamkeit
2 erzeugt.

3 Exekutivischer Aktivismus kann auf fehlende Folgebereitschaft seitens der betroffenen
4 Bürger und Bürgerinnen stoßen. Diese kann sich in unmittelbar fehlender
5 Umsetzungsbereitschaft äußern, dann entsteht die Frage der Kontroll- und
6 Sanktionsfähigkeit der Bürger durch die staatlichen Instanzen. Sie kann aber auch den
7 Weg der rechtlichen Überprüfung des Verwaltungshandelns annehmen. Wenn der
8 exekutive Aktivismus nicht mit einer Nachvollziehbarkeit auf Seiten der Judikative
9 verbunden ist, läuft die verwaltungsgestützte Klimapolitik in die Leere und scheitert an
10 der dritten Gewalt. Schließlich ist ebenso an die gesetzgeberische Reaktion auf den
11 verwaltungsseitigen Aktivismus zu denken, auch hier kann das Tor verschlossen
12 werden, das den Exekutiven den Weg zu einer Klimaverträglichkeitspolitik geebnet
13 hatte.

14 Bleibt der mediale Aktivismus. Auch hier ist die Wirksamkeitsfrage an die
15 Dauerhaftigkeit der Herstellung öffentlicher Aufmerksamkeit und Prägung
16 hegemonialer Deutungsmuster gebunden. Angesichts der inneren Logik von modernen
17 Mediensystemen wird mit der Zeit die thematische Abwechslung immer attraktiver,
18 mithin auch die Möglichkeit, anti-klimapolitische Themen aufzuwerfen. Die
19 Negativseiten der Klimapolitik könnten so immer mehr in den Vordergrund rücken,
20 insbesondere dann, wenn in Teilen der Gesellschaft ein Abrücken von einem einmal
21 gefassten klimapolitischen Kurs zu beobachten ist.

22 *2.4 Demokratische Legitimität*

23 Ein legislativer Aktivismus stößt in einem demokratischen Gemeinwesen auf keinerlei
24 legitimatorische Bedenken. Er ist Ausdruck einer die Impulse der Klimaforschung
25 aufnehmenden kollektiven Willensbildung. Die Legitimationssituation sieht für
26 richterlichen und exekutivischen Aktivismus jedoch deutlich anders aus. Diese zeichnen
27 sich dadurch aus, dass sie am deklarierten Willen des Gesetzgebers vorbei
28 weitergehende klimapolitische Ziele verfolgen. Verwaltungs- und Richterstaatlichkeit
29 sind die potentiellen Folgen. Auch wenn die Legitimationssketten auf personaler Ebene

1 intakt bleiben, Verwaltungspersonal wird durch den demokratisch legitimierten
2 Dienstherrn berufen und eingesetzt, Richter werden vom Parlament oder einem
3 Parlamentsausschuss gewählt, so fehlt es doch an der sachlichen Legitimation
4 (Böckenförde 1991), da hier offensichtlich der Kompetenzbereich gegenüber dem
5 Gesetzgeber gestreckt und gedehnt wird. Diese nicht mehr den direkten demokratischen
6 Legitimationsketten folgende Berufbarkeit auf Volkssouveränität und kollektive
7 Meinungsbildung in einer als Pluralität gedachten Bürgerschaft macht die
8 Mobilisierung anderer Legitimationsressourcen erforderlich. Es bleibt, so kann man hier
9 annehmen, nur die Berufung auf die Klimaforschung und diejenigen wissenschaftlichen
10 Disziplinen und Wissensordnungen, die sich mit der Geeignetheit von Maßnahmen
11 beschäftigen, den Klimawandel einzudämmen. Die Legitimationsquelle ist mithin
12 weitgehend diejenige wissenschaftlicher Rationalität. Die Inanspruchnahme dieser
13 Quelle gegen den erklärten kollektiven Willen ist demokratisch höchst problematisch.
14 Hinter jedem judiziellen und administrativen Aktivismus verbirgt sich eine
15 technokratische Versuchung, die Probleme – durchaus im wohlverstandenen Interesse
16 der Menschheit – ohne explizite Zustimmung der Betroffenen oder ihrer Repräsentanten
17 zu lösen. Diese Problematik verweist aber auch darauf, dass erst ein
18 rationalitätstheoretisch gefasstes Verständnis von Demokratie mit dem Ziel, Verfahren
19 und Institutionen zu errichten, in denen die Wahrscheinlichkeit maximiert wird, dass ein
20 aufgeklärter, informierter und reflektierter Willen der Bürgerschaft zur Geltung kommt,
21 den Kern demokratischen Denkens ausmachen kann. Entsprechend wird – um auf die
22 Ebene der empirischen Folgen zu wechseln – eine Legitimationskonkurrenz zwischen
23 einem legislativen Konservatismus und einem Aktivismus auf Seiten der Verwaltung
24 und/oder Judikative entstehen, die zur Politisierung der wissenschaftlichen Ergebnisse
25 (Infragestellung der Güte auch weitgehend konsensual getragener Ergebnisse der
26 Klimaforschung) und zur Entwertung der Bürgermeinung als klimapolitisch
27 unvernünftig und status-quo-orientiert führen. Legitimationskonkurrenzen setzen beide
28 Quellen, Wissenschaft und Bürgermeinung, unter Druck und machen beide verdächtig.
29 Der klimapolitische Aktivismus jenseits der Legislative kann die Forschung und ihre
30 Ergebnisse entwerten und damit auch die Möglichkeiten beschädigen, in der
31 Öffentlichkeit für einen legislativen Aktivismus zu werben. Andererseits wird ein

1 Zurückbleiben der öffentlichen Meinung und der Gesetzgebung die technokratische
2 Versuchung anfeuern und nach Verfahren suchen lassen, die diese Ebene der
3 Willensbildung umgehen könnte. Oft wird die internationale Ebene als ein solches Feld
4 der Entscheidungsfindung interpretiert, fehlt es doch hier an der direkten Partizipation
5 der nationalen Bürgerschaften. Das Demokratiedefizit im internationalen Raum kann
6 daher als Vorteil für klimapolitische Reformfähigkeit erscheinen.

7 Doch die Legitimationslage im internationalen Raum ist komplexer. Überall dort, wo
8 Demokratien bestehen, sind auch internationale Regime, die auf Verträgen beruhen,
9 durch die Ratifizierung in den nationalen Parlamenten auf demokratische Legitimität
10 und das Prinzip der Volkssouveränität gestützt. Hinzu tritt im internationalen Raum ein
11 zweites, nicht demokratiethoretisch fundiertes Legitimitätsprinzip. Da im
12 internationalen Raum Staaten miteinander in Beziehung treten, stützt sich ihre
13 Interaktion auf das Prinzip der Staatensouveränität. Grundlegend sind jeweils
14 Vorstellungen von politischer Gleichheit, die sich innerstaatlich auf die Bürger und
15 Bürgerinnen beziehen, zwischenstaatlich auf Staaten, die mit gleichen Rechten
16 ausgestattet sind. Dabei ist die Legitimität der Staaten im Völkerrecht nicht abhängig
17 von deren innerstaatlicher Verfassung. Nicht-demokratische, autoritäre Regime
18 verfügen mithin als Staaten in den internationalen Beziehungen über eine Legitimität,
19 die man ihnen als Bürger dieses Staates absprechen müsste, weil Standards von
20 Liberalität und politischer Gleichheit vernachlässigt werden.

21 Unter dem Titel der „Politisierung“ internationaler Einrichtungen werden in der
22 Politikwissenschaft aktuell mindestens drei verschiedene Prozesse diskutiert, die diese
23 globale Legitimitätsarchitektur durcheinander bringen (vgl. Zürn u.a. 2007, 2008;
24 Ecker-Erhardt/Zürn 2007): Zum einen wird unter Politisierung das wachsende Ausmaß
25 öffentlicher Umstrittenheit internationaler Politik bezeichnet. Die Leitdichotomien sind
26 hier geheim versus öffentlich sowie Konsensualität versus Konflikt. Die internationale
27 Politik früherer Zeiten gilt als Feld des Geheimen (der Geheimdiplomatie) und war
28 zumindest in der jeweiligen nationalen Öffentlichkeit nicht umstritten oder wurde als
29 Prerogative der Exekutive eher beschwiegen - selbst dort, wo Differenzen in der
30 Verfolgung nationaler Interessen vorlagen. Ob dieses Bild richtig ist, sei hier nicht

1 untersucht. Jedenfalls gilt die neue Phase globalen Regierens als Aufstieg einer Politik
2 im internationalen Raum, die in der Öffentlichkeit breit rezipiert und diskutiert wird.
3 Eine zweite Variante der Politisierungsdebatte setzt diesen Grundgedanken fort und
4 unterstellt einen wachsenden Druck auf politische Beteiligung auch an den
5 Entscheidungsprozessen im internationalen Raum. Hier wird die Zulassung von NGOs
6 (Steffek 2007) zu den Verhandlungsprozessen auf Weltkonferenzen oder in den
7 Organen internationaler Regime zum Kriterium einer veränderten, ‚politischeren‘
8 Weltordnung. Die dritte Variante setzt dagegen an einer anderen entscheidenden
9 Differenz zwischen internationalen Regimen und nationalstaatlichen politischen
10 Systemen an. Letztere kennen das Mehrheitsprinzip und verbindliche Entscheidungen.
11 Im internationalen Raum dagegen sind verbindliche Entscheidungen in einem strikt
12 intergouvernementalen System an Einstimmigkeit gebunden, zudem fehlt es an
13 rechtsförmigen Formen der Entscheidung in Einzelstreitfällen. Entsprechend wird von
14 Politisierung des globalen Regierens gesprochen, wenn Einstimmigkeit durch
15 Mehrheitsentscheide abgelöst wird und die diplomatischen Verhandlungsverfahren um
16 Schiedsgerichte oder Gerichtshöfe ergänzt werden. Mit allen Formen der Politisierung
17 wird aber sowohl die auf Staatensouveränität beruhende Legitimität als auch die von der
18 Kongruenz von Betroffenen- und Entscheidungskollektiv lebende demokratische
19 Legitimität der mitwirkenden Nationalstaaten negativ tangiert. Ein Ausweichen auf
20 internationale Regime ohne hinreichende nationalstaatliche Rückbindung wird mithin
21 die Legitimationsprobleme auf Ebene des globalen Regierens wie auf Ebene der
22 nationalen Demokratien deutlich erhöhen. Eine derart radikale Reform, wie sie die
23 Klimaentwicklung verlangt, kann daher nicht als internationales Regime entwickelt
24 werden, das sich als Rechtssetzungsinstanz versteht und den Nationalstaaten nur die
25 Verpflichtung zur Befolgung dieses Rechts auferlegt. Die Legitimationsspannungen, die
26 aus einem solchen globalen Aktivismus folgen, sind derart gravierend, dass keine
27 dauerhafte Compliance zu erwarten ist.

1 2.5 *Erfolgsfaktoren*

2 Hohe Erfolgsaussichten für eine Beschleunigung der klimapolitischen
3 Reformanstrengungen bestehen dann, wenn eine mindestens kurzfristig bestehende
4 Klimakoalition auf gesetzgeberischer Ebene Veränderungen in der Verfassung oder
5 maßgeblichen Gesetzen verankern kann, die die Basis für exekutivischen und
6 richterlichen Aktivismus abgibt. Da vorerst nicht zu erwarten ist, dass sich im
7 parteipolitischen Raum eine hinreichend tief greifende und stabile Übereinstimmung in
8 klimapolitischen Fragen ergeben wird, könnte ein derartiges zeitlich gestaffeltes
9 Ineinandergreifen noch die höchste Erfolgsaussicht bieten. Eine derartige Konstellation
10 ist aber noch sehr instabil, eine dauerhafte Wirksamkeit ist erst zu erwarten, wenn der
11 Aktivismus von Verwaltung und/oder Richterschaft in der öffentlichen Meinung eine
12 solche Unterstützung erhält, dass ein neuer Schub legislativen Aktivismus folgt. Eine
13 ähnliche Anschubfunktion können auch internationale Vereinbarungen erhalten. Finden
14 diese aber keinen Halt in den Medien und der Wählerschaft, ist mit einem Rückfall
15 hinter das international erreichte Niveau der klimapolitischen Regulierung zu rechnen.
16 Was oben als Widerstand gegen einen exekutiven Aktivismus aufgezählt wurde, richtet
17 sich nun gegen die globalen Regulationsansätze.

18 2.6 *Gesamtbewertung*

19 Der Normalmodus von Politik ist per se durchaus in der Lage, auch größere politische
20 Umschwünge herbeizuführen. Es ist nicht zu unterstellen, dass das derzeitige Setting
21 von Institutionen und Verfahren strukturell nicht in der Lage ist, Reformen von einer
22 Größenordnung anzustoßen und durchzusetzen, wie sie der Klimawandel verlangt.
23 Wohl aber entsteht durch die aktivistische Nutzung einzelner Institutionen die Gefahr,
24 dass nur kurzfristig klimapolitische Erfolge erzielt werden, mittelfristig aber eine
25 Stärkung der Opposition eintritt, weil die Legitimationsgrundlagen dieses
26 klimapolitischen Aktivismus brüchig sind.

27

28

3 Klimapolitische Reformen unter außergewöhnlichen Bedingungen („Ausnahmemodus“)

Das Auftreten außergewöhnlicher Umstände, einer Krise oder eines Extremereignisses mit klimapolitischem Bezug verändert sicherlich die Konstellation, in der eine Klimawende politisch herbeigeführt werden kann. Aber außergewöhnliche Umstände ändern am Normalmodus des Funktionierens politischer Systeme und internationaler Regime zunächst nichts. Sie treffen auf den Normalmodus des Regierens. Entsprechend kann ein derartiges Ereignis die politischen Reformprozesse beschleunigen, die Aufmerksamkeit der medialen Öffentlichkeit auf das Klimathema zentrieren und alle politischen Institutionen zu einer erhöhten und intensivierten Aktivität bewegen. Selbst ein außergewöhnlicher Einsatz von Ressourcen gleich welcher Art wäre aber immer noch Ausdruck des Normalmodus politischer Systeme. Die Einschätzungen des vorhergehenden Kapitels bleiben intakt, es werden allein die Bedingungen für Aktivismus bei allen vier Gewalten mit großer Wahrscheinlichkeit günstiger. Als Ausnahmemodus kann daher nicht das Auftreten besonderer Ereignisse verstanden werden, sondern nur die Nutzung von rechtlichen Möglichkeiten außerordentlicher Vollmachten im Falle von Notsituationen. Der Ausnahmemodus ist mithin nur die im Normalmodus (also im Rahmen einer gegebenen Verfassung) vorgesehene Form der Kompetenzveränderung zwischen staatlichen Institutionen untereinander und gegenüber den Bürgern in Fällen, die als Notstand definiert werden. Ein derartiger Ausnahmemodus ist in Gesetzen und/oder Verfassungsartikeln zum Notstand (state of emergency oder – gleichbedeutend – state of exception) rechtlich fixiert und in den Bedingungen seines Ausrufens, seiner Dauer und seiner Beendigung beschrieben. Ein derart juristisch fixierter Notstand ist nicht mit dem Carl Schmittschen Ausnahmezustand gleichzusetzen, der auf einen rechtlich gerade nicht fixierten oder fixierbaren Zustand zielt (insofern ist auch die im Anschluss an Giorgio Agamben 2004 geführte politisch-theoretische Debatte hier nicht von Relevanz. Denkmodelle des außerrechtlich verstandenen Ausnahmezustandes bzw. eines überpositiven Notstandes lösen alle Bezüge zu demokratischen Legitimationskriterien.) In einzelnen engagierten

1 Stellungnahmenⁱ zugunsten radikal gewandelter Klimapolitik wird die Ausrufung eines
2 Notstandes als geeignete Vorbedingung der Reformmaßnahmen gefordert. Da die
3 Auswirkungen des Klimawandels als katastrophische Zuspitzung von
4 Umweltzerstörungen und als Bedrohung der Menschheit beschrieben werden, scheint es
5 nahe zu liegen, von einem Notstand zu sprechen, der außergewöhnliche
6 Rechtsbefugnisse erforderlich macht.

7 3.1 *Ausprägungen von Notstandsregeln*

8 Notstandsgesetze sind in der Staatenwelt weit verbreitet. 1996 hatten, so zeigen
9 Auswertungen von juristischen Datenbanken (vgl. Keith 2004; Humphreys 2006), 147
10 Staaten irgendeine Form von Notstandsgesetz, in 40 Staaten wurden diese auch häufig,
11 regelmäßig oder konstant genutzt. Keith (2004: 1078ff) hat eine Typologisierung des
12 Charakters von Notstandsgesetzen vorgenommen, die mit folgenden Unterscheidungen
13 und Variablen arbeitet:

14 „1. Legislative Declaration. This variable is coded 2 = responsibility for declaring the
15 state of emergency is given explicitly to the legislative branch; 1 = states of emergency
16 (declared by the executive) are explicitly subject to confirmation by the legislature; 0 =
17 no mention of who has the power to declare such a state; and _1 = the executive branch
18 is explicitly given the power to declare a state of emergency with no mention of a role
19 for the legislature or courts.

20 2. Cannot Dissolve Legislature. This variable is coded 2 = the legislature
21 may not be dissolved during the emergency or meets “by right”; 1 = vague provision for
22 legislature meeting but no explicit prevention from dissolving the legislature (i.e., may
23

ⁱ So z.B. ein Internet-Flyer, der für den Notstand aufgrund des Klimawandels wirbt (Western Region Environmental Center, Victoria, Australien: „To hold CO₂ at 400 parts per million will require immediate massive action – point 1 of our petition. And to achieve that we must declare a State Of Emergency to enable the required national, business and personal focus on reengineering and reorganising our society for minimum carbon emissions.“ Abrufbar unter: <http://www.sfsf.com.au/State.of.Emergency.leaflet.pdf>

1 say that legislature can prolong length of session or can reconvene); 0 = no mention of
2 dissolving legislature in regard to states of emergency; and _1 = automatically suspends
3 the legislature during a state of emergency or gives the executive explicit power to do
4 so.

5 3. Duration Limited. This variable is coded 2 = duration of the emergency is specified
6 for a set time period and extensions are subject to legislative approval; 1 = duration is
7 specified or legislative approval is specified but not both; and 0 = no mention of
8 duration or extension process.

9 4. Nonderogable Rights. This is a dichotomous (or binary) variable coded 1 =
10 constitutions give a list of nonderogable rights or include a statement that certain
11 rights/freedoms cannot be revoked during states of emergency; and 0 = otherwise.”

12 Die vier Kriterien orientieren sich daran, ob die Legislative in ihrer zentralen Stellung
13 tangiert ist, ob das gesamte Spektrum der Menschenrechte berührt ist und ob
14 wesentliche Sicherungen gegen eine unbegrenzte Ermächtigung der Exekutive bestehen
15 bleiben. Diese Typologie von Notstandsregelungen zeigt, dass es die Unterschiede in
16 den Grenzziehungen zwischen Exekutive und Legislative und im Ausmaß des Eingriffs
17 in die Rechte der Bürger bzw. der Außerkraftsetzung von Menschenrechten sind, die
18 Notstandsregime voneinander trennen. Notstandssituationen sind durch
19 Einschränkungen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zugunsten eines
20 Exekutivstaates gekennzeichnet. Je stärker die rechtlichen Sicherungen gegen eine
21 Außerkraftsetzung der Gesamtheit der Menschenrechte und je stärker Anfang, Ende und
22 Dauer des Notstandes Gegenstand der Entscheidungen der Legislative sind, desto
23 geringer ist die Abweichung vom Normalmodus.

24 Im Völkerrecht findet sich als Pendant zu den Notstandsregelungen insbesondere in
25 allgemeinen Menschenrechtsverträgen (Art. 15 EMRK; Art. 4 des Internationalen Pakts
26 über bürgerliche und politische Rechte; nicht jedoch in der Allgemeinen Erklärung der
27 Menschenrechte von 1948) eine Derogationsnorm, die eine Abweichung von der
28 Verpflichtung, den Menschenrechtsschutz dieser Verträge zu gewährleisten, in

28

1 Notsituationen erlauben. Diese Derogation erstreckt sich aber nicht auf einen
2 Kernbestand an fundamentalen Menschenrechten (Recht auf Leben, Folterverbot,
3 Sklavereiverbot, Verbot rückwirkender Strafgesetze). Die differierenden juristischen
4 Interpretationen dieser Derogationsnormen können hier nicht Gegenstand des
5 Gutachtens sein (vgl. Ashauer 2007). Zentral ist nur, dass derartige Fragen bisher vor
6 allem mit Bezug auf die staatlichen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung nach dem
7 11. September 2001 diskutiert und vor Gericht verhandelt worden sind.

8 3.2 *Schnelligkeit und Wirksamkeit*

9 Ein zentrales Argument für die Notwendigkeit und Anwendung von Notstandsgesetzen
10 liegt in der Beschleunigung staatlichen Handelns in krisenhaften Situationen. Nur
11 dadurch scheint Wirksamkeit erreicht werden zu können, dass auf
12 Gesetzgebungsprozesse und individuelle Rechtspositionen nicht mehr Rücksicht
13 genommen werden muss. Gegen ein derartiges Verständnis ist für den Fall der
14 Anwendung von Notstandsgesetzen zur Ausschaltung der Legislative als Zeitfaktor
15 darauf hinzuweisen, dass bei allseitigem Konsens in einer Krisensituation Demokratien
16 zu extrem schnellen Gesetzgebungsverfahren in der Lage sind (siehe oben). Bei
17 eigentumsrechtlichen Positionen einzelner Betroffener mag sich die Schnelligkeits- und
18 Wirksamkeitsfrage von Nothilfemaßnahmen in anderer Weise und Intensität stellen.
19 Doch wird daraus erst dann ein Argument für Notstandsgesetze, wenn es sich um
20 Maßnahmen absoluter Aktualität, wenn es um Stunden und wenige Tage geht. Dies ist
21 aber nur der Fall, wenn Krisen bereits eingetreten sind oder unmittelbar bevorstehen
22 und sicher auf kurze Zeit prognostiziert werden können. Nur dann ist es möglich,
23 Notstandsgesetze zur Anwendung zu bringen, um ein von bestimmten rechtlichen
24 Hindernissen freies und dadurch schnell wirksames staatliches Handeln zu erreichen.
25 Derartige akute Krisen und Extremereignisse sind aber von in näherer Zukunft
26 drohenden Katastrophen deutlich zu unterscheiden. Um Letzteren entgegenzuwirken, ist
27 man in Demokratien auf den Normalmodus verwiesen, der hierzu auch genügend
28 Möglichkeiten der Beachtung derartiger Zukunftsszenarien und -prognosen bietet. Ein
29 präventives Weltnotstandsregime als Folge des wissenschaftlich beglaubigten Wissens

1 darum, dass ohne ein radikales Umsteuern heute unwiederbringlich in ca. zwanzig
2 Jahren Katastrophen eintreten werden, ist nicht zu rechtfertigen. Es besteht hinreichend
3 Spielraum und Handlungsfähigkeit im Normalmodus politischer Systeme, um ohne
4 Außerkräftsetzen von Menschenrechten und Legislativbefugnissen die klimapolitische
5 Umsteuerung herbeizuführen. Ein präventives Klima-Notstandsregime ist nichts
6 anderes als die Einführung einer klimatechnokratischen Diktatur.

7 3.3 *Demokratische Legitimität*

8 Notstandsgesetze sind eine Form regulierter und zeitlich begrenzter
9 Kompetenzerweiterung der Exekutive. Ihre Legitimität ruht ganz in der Situation des
10 Notstandes als Nicht-Normalsituation. Nur die Umstände rechtfertigen eine Erweiterung
11 exekutivischer Machtbefugnisse, eine Erweiterung, die demokratietheoretisch und vor
12 den im eigenen politischen System etablierten Maßstäben von Legitimität nicht zu
13 rechtfertigen wären. Entsprechend muss die durch den Klimawandel ausgelöste
14 Situation ein solches Ausmaß an akuter Bedrohung erreicht haben, das sich der
15 Notstand als Sondersituation erklären lässt. Eine Sondersituation ist aber nur dann
16 gegeben, wenn die Möglichkeit der Überwindung dieses Zustandes überhaupt gedacht
17 werden kann. Ansonsten wird die Notsituation zum Dauerzustand. Ist der Notstand aber
18 Dauerzustand, wandelt sich der Charakter zumindest eines demokratischen politischen
19 Systems grundlegend. Es geht in einen Verwaltungsstaat über, der den Dauerzustand
20 des Notstandes zur Rechtfertigung der Aufgabe demokratischer Legitimitätsgrundsätze
21 nutzt. Diese Form des Übergangs in die Diktatur soll durch Notstandsgesetze in
22 demokratischen Verfassungen gerade verunmöglicht werden. Deshalb ist Notstand nur
23 als zeitlich begrenzter Sonderzustand Rechtfertigung für exekutive
24 Kompetenzsteigerung. Überschwemmungen, Stürme oder Unwetter können die Qualität
25 besitzen, als akute und überwindbare Notzustände gedacht zu werden, die globale
26 Klimakatastrophe jedoch nicht. So können lokale Klimakrisen Notstandssituationen
27 erzeugen und legitimerweise unter Nutzung von Notstandsbefugnissen bekämpft
28 werden. Dies kann bei regionalen Großkatastrophen gleichzeitig eine Reihe von
29 Ländern betreffen, bleibt aber immer gebunden an ein besonderes Notereignis oder eine

1 Ereignisfolge. Die Klimakatastrophe als Wissen darum, dass bei fehlender Klimawende
2 in zwanzig Jahren unwiederbringlich Ereignisse eintreten werden, die eine Fülle von
3 lokalen Ereignissen auslösen werden, ist dagegen kein zeitlich und lokal verortbarer
4 Notstand. Der Einsatz des Notstandsrechts für Zwecke der schnellen klimapolitischen
5 Umsteuerung kann daher keinerlei demokratische Legitimität beanspruchen. Die
6 Klimakatastrophe im oben definierten Sinne als Notsituation zu bezeichnen, heißt, den
7 permanenten Notstand zu erklären. Damit ist aber der Kern des Selbstverständnisses
8 demokratischer politischer Systeme berührt, die Demokratie wird durch diese
9 Ausweitung des Notstandsrechts und Notstandsverständnisses zerstört. Klimapolitik
10 kann und darf bei allem Wissen um zukünftige Folgen nicht als Katalysator einer
11 derartigen Selbsttransformation demokratischer Regime fungieren.

12 3.4 *Historisches Beispiel*

13 Als Gegenevidenz zu dieser Einschätzung könnte die als New Deal bezeichnete
14 Reformpolitik des US-Präsidenten Roosevelt in den Jahren 1933 bis 1939 gelten. Dies
15 hätte erhebliche Relevanz, wird der New Deal heute vielfach als Vorbild für einen
16 klimapolitischen Umschwung angesehen. Als ‚Green New Deal‘ bezeichnen
17 Journalisten (Lynas 2008), Parteien (Bündnis 90/ Die Grünen 2008),
18 Umweltorganisationen (French, Renner, Gardner 2009) und Wissenschaftler (Müller,
19 Niebert 2009) ihre Forderungen nach einer durch staatliche Lenkung und Investitionen
20 geförderten ökologischen Umgestaltung des Kapitalismus. Vorbildhaft könnte der New
21 Deal sein, weil er eine gewaltige Politikveränderung ohne gewaltsame Durchsetzung im
22 Rahmen eines demokratischen Systems bei einer wesentlich von der politischen
23 Führungsspitze und einer neuen, wissenschaftlich ausgebildeten politisch-
24 administrativen Elite – und damit ‚von oben‘ – erreicht hat. Angesichts des unmittelbar
25 bevorstehenden Zusammenbruchs des Bankensystems erreichte die Reformpolitik ein
26 selten gesehenes Tempo. Gemessen an den Kriterien eines schnellen, mit Pfaden
27 brechenden, umfassenden und gezielten Politikwandels, kann der New Deal durchaus als
28 Ideal gelten: Der New Deal wurde von der Administration mit einer Geschwindigkeit
29 „unlike anything known“ (Schlesinger 1958: 20) vorangetrieben. Bereits in den ersten

1 100 Tagen der Roosevelt-Amtszeit wurde ein Sofortprogramm mit 15 großen Gesetzen
2 unter anderem zur Regulierung des Bankensektors und zur infrastrukturellen
3 Erschließung des Tennessee Tals beschlossen. Auch stellte die New Deal-Politik einen
4 klaren Bruch mit bisherigen Politikpfaden dar, da ein von staatlichen Zentralbanken
5 kontrolliertes Bankensystem und ein Sozialversicherungssystem eingeführt wurden. Die
6 Politik Roosevelts führte für die USA ungewöhnliche und weitgehende Eingriffe in die
7 Wirtschaft und eine deutliche Ausweitung der Kompetenzen und Tätigkeiten des
8 Staatsapparats ein (Schlesinger 1958: 179, 183; Gerste 2005). Dennoch wurde sie
9 gerade in der Anfangsphase von großen Teilen der Bevölkerung mitgetragen. Dies lag
10 zum einen an dem Druck der Krise, zum anderen an dem integrativen und auf
11 Vermittlung zielenden Vorgehen des Präsidenten (Gerste 2005; Schlesinger 1958: 21f;
12 Badger 1989: 260). Die Politik des New Deal war auch auf Policy-Ebene durchaus
13 integrativ angelegt, da sie verschiedene Lager berücksichtigte. Der große
14 wirtschaftspolitische Erfolg eines schnellen Abbaus der Arbeitslosigkeit trat allerdings
15 nicht ein. Trotz der außergewöhnlichen Bündelung staatlicher Kräfte blieb der
16 wirtschaftliche Aufschwung aus, die Arbeitslosigkeit wurde lediglich gedämpft und es
17 kam 1938 zu einem erneuten Konjunkturerinbruch. Die Ausweitung der staatlichen
18 Handlungsfähigkeit beruhte auf der Nutzung präsidentieller Macht unter Einschluss der
19 Erklärung des Notstandes. Die verfassungsrechtlich in den USA nur wenig
20 eingeschränkte und durch Gesetz erst 1976 geregelte (z.B. auf zwei Jahre begrenzte)
21 Ausrufung des Notstandes durch die Exekutive selbst wurde in den USA bis heute, also
22 auch nach der gesetzlichen Regelung intensiv genutzt (zuletzt Ausrufung des
23 Notstandes gegen die Schweinegrippe durch Präsident Obama). Die präsidentielle
24 Verfassung mit der Direktwahl der Spitze der Exekutive mag die legitimatorische
25 Bewertung dieser Praxis leicht verschieben, deren Gefahren sind mit der Ausrufung des
26 ‚War against terrorism‘ nur allzu deutlich geworden. Die Auseinandersetzung zwischen
27 den Rechtswissenschaftlern in den USA über die Frage der ‚emergency powers‘ des
28 Präsidenten hat sich seitdem geschärft und die oben vorgetragene Position eines ‚legal
29 formalism‘, der darauf beharrt, dass gesetzlich oder verfassungsrechtlich
30 festgeschrieben werden muss, welche Institution den Notstand erklären bzw. beenden
31 kann, welche Rechtsgüter auch in der Notstandssituation unantastbar bleiben, wie lange

1 der Notstand andauern kann und welche Einrichtungen im Notstandsfalle zu
2 Maßnahmen berechtigt sind (Scheuermann 2006a, b). Die Nutzung des Notstandes in
3 der frühen Reformphase des New Deal kann sich durchaus auf eine höchst akute
4 Gefährdung des Kernbereichs des Wirtschaftssystems und auf eine bis dahin (März
5 1933) bestehende Blockade des politischen Entscheidungsprozesses. Doch die
6 legitimatorischen Probleme einer Inanspruchnahme solcher Notstandskompetenzen
7 wachsen mit jedem Tag der Überwindung akuter Krisen und Katastrophen. Eine
8 gewisse Bewunderung des New Deal als Überwindung tradierter Policy-Wege ist
9 durchaus vertretbar, eine Bewunderung des gewählten Politikmodus als Mischung aus
10 außerordentlichen administrativen Kompetenzen mit einem wissenschaftlichen Brain
11 trust als neuem Exekutivapparat und einem charismatischen Präsidenten, der eine
12 direkte Beziehung zur Bevölkerung via Radio herstellt, muss bedenklich stimmen.
13 Übertragbar auf klimapolitische Reformen mag diese Mischung aus wissenschaftlicher
14 Rationalität, gesteigerter staatlicher Handlungsfähigkeit und charismatischer
15 Führerschaft attraktiv sein, die Vor- und Nachteile sind in den Diskussionen um das
16 Webersche Modell der plebiszitären Führerdemokratie jedoch bereits hinlänglich
17 ausgebreitet worden (jüngst: Anter/Breuer 2007).

18 3.5 *Gesamtbewertung*

19 Eine Anwendung von Notstandsgesetzen in einzelnen Staaten ist bestenfalls dann ein
20 Beitrag zur Weltklimawende, wenn sie lokal und exemplarisch die Größenordnung
21 einer akuten Bedrohung versinnbildlicht und zugleich die Wirksamkeit dagegen
22 ergriffener Maßnahmen (einschließlich der Notwendigkeit der Einschränkung von
23 menschenrechten und Legislativkompetenzen) aufzeigen kann und nicht als Einstieg in
24 eine Entwicklung erscheint, Menschenrechte und demokratische Partizipationsformen
25 aus Klimaschutzgründen außer Kraft zu setzen. Der öffentliche Anschein einer
26 ‚Klimadiktatur‘ auch nur in einem Land würde den Bemühungen um striktere
27 Klimapolitik weltweit enorm schaden. Die Folgen der Menschenrechte verletzenden
28 staatlichen Maßnahmen im ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ sind ausgesprochen negativ
29 und haben nachhaltig die Legitimität bestimmter Staaten wie der westlichen

1 Staatengemeinschaft in Frage gestellt. Auch nur das Auftreten eines Anscheins, dass
2 Klimapolitik den Faden dieser Politik weiterspinnen könnte, würde der
3 Klimawendepolitik Akzeptanzverluste in enormem Umfange einbringen. Das Denken in
4 Notstandskategorien trägt kaum zur Beförderung einer ausgeprägten Umsteuerung in
5 der Klimapolitik bei. Notstandspolitik ist letztlich nicht mehr als ein extremer
6 exekutiver Aktivismus auf Zeit – jedenfalls solange die verfassungsrechtlichen
7 Bindungen des Organhandelns in Notsituationen eingehalten werden. Die Nutzung von
8 Notstandskompetenzen führt aber immer das Potential des Umschlagens in einen
9 dauerhafteren Zustand und damit in eine exekutivische Untergrabung der Demokratie
10 mit sich. So nötig die Nutzung in extremen lokalen Krisensituationen sein kann, so
11 problematisch ist ein aktiver Zugriff auf dieses rechtliche Instrument außerhalb jener
12 sehr eng zu fassenden Situationen. Eine unter dem Deutungsmuster ‚Klimakatastrophe‘
13 denkbare Entgrenzung des Begriffs einer Notstandssituation ist demokratisch nicht zu
14 rechtfertigen.

15 **4 Neue Formen von Global Governance**

16 Das Scheitern der im Rahmen des UN Framework Convention on Climate Change
17 (UNFCCC) stattfindenden UN-Klimakonferenz in Kopenhagen (COP 15) hat mit neuer
18 Dringlichkeit die Frage aufwerfen lassen, ob eine auf Konsensbildung zwischen
19 annähernd zweihundert Staaten beruhende intergouvernementale Politik jemals als
20 funktionsfähige Form globalen Regierens etabliert werden kann. Die durch Kopenhagen
21 gewachsenen Zweifel an einer intergouvernementalen Politik haben jedoch zunächst
22 keinen Impuls in Richtung supranationaler Formen globalen Regierens ausgelöst, da
23 diese Elemente von Weltstaatlichkeit enthalten müssten und damit vorgelagert noch
24 stärkere Anforderungen an die Einigungsfähigkeit der Staatenwelt stellen würden.
25 Stattdessen richtet sich das Interesse auf eine andere Form intergouvernementaler
26 Politik: die klimapolitischen Anstrengungen auf Seiten von G8. In Unterschied zu den
27 UN handelt es sich dabei nicht um eine inklusive, sondern stark exklusive Form von

1 Global Governance. G8 wie G20 sind nichts anderes als ein ‚Club‘ von Staaten, die aber
2 Themen verhandeln, die sich auch auf andere Länder bzw. die ganze Welt beziehen.

3 Alternativ zu diesem Trend Richtung Exklusivität unter Beibehaltung des
4 intergouvernementalen Grundansatzes sind in der wissenschaftlichen Literatur zu
5 climate governance Überlegungen vertreten, die auf transnationale Formen der
6 Vernetzung und Steuerung ohne Einbeziehung von Staaten setzen. Hier stehen die non-
7 nation-state actors im Vordergrund (Okereke 2009). Städte (dazu auch Toly 2008, Kern
8 2009), Regionen, Unternehmen und NGOs wirken in ihren jeweils eigenen
9 Handlungsfeldern als klimapolitische Aktivisten und erreichen durch ihre Vernetzung
10 (und durch den Druck, den sie auf Staaten ausüben) das Niveau transnationaler
11 Normsetzung (Andonova 2007). Die Hoffnung auf Unternehmen als Träger einer
12 klimaverträglichen Politik (Kolk 2008) steht entschiedener Skepsis gegenüber (Orr
13 2009). Derartige Transnationalisierungs- und Netzwerkkonzepte (Enders 2008, Schreurs
14 2008, Bäckstrand 2008) können aber nicht zeigen, wie verbindliche Regelungen schnell
15 und wirksam implementiert werden können. Als Vorbilder und Vorreiter können
16 derartige Vernetzungen und zivilgesellschaftliche Governance-Formen durchaus
17 wichtige Funktionen übernehmen, doch ist ohne die nationalstaatliche
18 Handlungskapazität nicht vorstellbar, wie rein gesellschaftlich gesetzte Normen
19 dauerhaft und robust implementiert und eingehalten werden können. Mindestens die
20 indirekte Inanspruchnahme der nationalen Justiz- und Verwaltungskapazitäten ist dazu
21 erforderlich. So kommt die Rolle derartiger Transnationalisierungen einerseits der
22 Funktion von sozialen Bewegungen nahe, andererseits verfügen Städte und auch
23 Regionen über die Kapazität zu kollektiv verbindlichen Entscheidungen und
24 Unternehmen über die Fähigkeit, neue Produkte einzuführen, die höheren
25 Umweltstandards entsprechen. Das Niveau der Verbindlichkeitserzeugung ist also
26 deutlich höher, reicht aber nicht entfernt an das von nationalstaatlichen politischen
27 Systemen heran.

28 Entsprechend wird hier die Rolle der neuen Formen exklusiver Intergouvernementalität
29 im Zentrum stehen. Die klimapolitische Relevanz der G8 ist nicht allseits bekannt und
30 beachtet, vermutlich weil die G6/G7/G8 sich seit ihrer Gründung als Treffen der

1 wirtschaftspolitisch führenden westlichen Staaten verstanden – mit wirtschafts- und
2 finanzpolitischen Fragen als wichtigstem Thema der angestrebten Koordinierung. Das
3 Spektrum der Themen hat sich jedoch erheblich erweitert bis hin zu einer Art
4 Allzuständigkeit, die an staatliche politische Systeme erinnert.ⁱⁱ Während die G8
5 zunächst – beim ersten Treffen 1975 in Rambouillet, damals noch ohne Kanada und
6 Russland als G6 – als Forum konzipiert war, das weltwirtschaftliche Probleme beraten
7 sollte, weitete sich die Agenda schon zu Beginn der 1980er Jahre hin zu
8 Sicherheitsfragen und im Verlauf der 1990er und 2000er Jahre zu Fragen der
9 Entwicklungspolitik, der Terrorismusabwehr und der Umweltpolitik. Diese
10 thematischen Weiterungen gelten nicht nur für die Gipfeltreffen der Staatschefs. G8-
11 Umweltministertreffen finden seit 1994 jährlich statt. Dem ging ein erstes Treffen der
12 Umweltminister 1992 in München voraus (Hajnal 2007). Der Klimawandel ist in den
13 letzten Jahren zu einem Schwerpunktthema des G8-Prozesses avanciert (Gnath/Reimers
14 2009: 8), auch wenn die öffentliche Resonanz gegenüber der Konferenzfolge im
15 Rahmen der UN noch zurücksteht. Entsprechend mag es überraschend sein, dass die
16 Kernaussage der vorliegenden Literatur sehr positiv ausfällt: Den G8-Treffen wird
17 bestätigt, zentrale und fortschrittliche klimapolitische Akteure zu sein (Boyce 2009;
18 Kirton 2007, 2009; als Dokumentation: Climate Change Conclusions 1975-2009). Die
19 G8 gelten als Hoffnungsträger, der die Schwächen des UN-Prozesses ausgleichen
20 könnte: “These results show that the G8’s record on climate change has been positive
21 and promising. ... they do indicate that the G8 has become increasingly important in the
22 realm of climate change governance. In the least, the results may offer some hope in the
23 face of a waning and increasingly ineffective UNFCCC.” (Kirton/Guebert 2009a: 5)

24

24

ⁱⁱ Einen nach wie vor aktuellen Überblick über die Struktur des G7/8-Systems gibt Bayne (2005). Unter <http://www.g8.utoronto.ca/meetings.html> (23.4.2009) befindet sich eine Auflistung der regelmäßig oder ad hoc stattfindenden Ministertreffen, unter <http://www.g8.utoronto.ca/sherpas/> (23.4.2009) eine Auflistung der Treffen der (Sous-)Sherpas. Im Zuge des Heiligendamm-Prozesses hat sich eine nach wie vor nicht-institutionalisierte Kooperation mit den „Emerging“ bzw. „Outreach Five“, Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika, verstärkt, vgl. z.B. Cooper (2008).

1 4.1 *Existierende Formen von Global Climate Governance*

2 Die G8 ist gänzlich frei von Elementen der Supranationalisierung, versteht man
3 Supranationalisierung nach Zürn et al. (2007: 141) als „einen Prozess, bei dem
4 internationale Institutionen einzelne Komponenten wie Mehrheitsentscheidungen oder
5 Schiedsgerichtsbarkeit entwickeln, die sich von dem zwischenstaatlichen
6 Konsensprinzip lösen und mithin eine Obligation einzelner Mitglieder entsteht,
7 Maßnahmen auch dann zu implementieren, wenn sie selbst nicht zustimmen.“ Die G8
8 arbeitet nach wie vor auf Basis des Einstimmigkeitsprinzips und ihre Beschlüsse sind
9 nicht bindend im Sinne einer einklag- oder auch nur sanktionierbaren Verpflichtung.
10 Noch weniger Anhaltspunkte gibt es dafür, die G8 als transnationale Institution zu
11 verstehen, da in solchen Institutionen definitionsgemäß nichtstaatliche Akteure bei
12 politischen Entscheidungen maßgeblich mitbestimmen (Zürn et al. 2007: 141). Nein,
13 auch wenn keine völlige Einigkeit darüber besteht, wie die G8 als Institution zu
14 rubrizieren ist – zu finden sind z.B. Vorschläge wie Gipfelregime (Gstöhl 2005: 406)
15 oder „world’s biggest think tank on global governance“ (Dobson 2007: xvii) – die
16 Beschreibung als supra- oder transnationalisierte Institution trifft nicht zu. Es ist
17 vielmehr naheliegend, die G8 als rein intergouvernementale Institution, als Institution
18 einer klassischen, auf diplomatischen Beziehungen zwischen Nationalstaaten
19 beruhenden Außenpolitik zu charakterisieren – und damit als Überbleibsel einer
20 vielleicht nur vermeintlich alten Ordnung.

21 Die G20 waren lange Zeit ein wenig beachtetes Forum internationaler Koordination im
22 Bereich der Finanzpolitik. Bis zur Bildung der G20 1999 (seitens der G8-
23 Finanzminister) gab es als Folge der Asienkrise eine Reihe von Vorläufereinrichtungen
24 (Kirton 2000). Sichtbarkeit erreichte die G20 aber erst im Zuge der Weltwirtschaftskrise
25 2008. Seitdem tagt die G20 auch auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs. Dieser
26 Bedeutungszuwachs der G20 wird aktuell als Wendepunkt der internationalen
27 politischen Beziehungen gewertet, weil die Öffnung hin zu den Schwellenländern als
28 Mitgestalten der Weltpolitik damit vollzogen werde (Guebert 2010a, b). Das Symbol
29 dieses Wendepunktes war der G20-Gipfel vom 15. November 2008: Die lange
30 ökonomisch dominierende westliche Welt, die Welt der G7-Länder, reklamierte nicht

1 länger die Hauptverantwortung zur Bewältigung der Krise für sich, sondern übertrug in
2 Gestalt des Präsidenten der Europäischen Union, Nicolas Sarkozy, der den G20-Gipfel
3 initiierte, und des Präsidenten der USA, George W. Bush, die Verantwortung auf eine
4 Vielzahl von Staaten mit stark gewachsenem ökonomischem Potential. Es sind unter
5 anderem Brasilien, China, Indien, Saudi-Arabien und Südafrika, auf deren
6 Unterstützung der Westen nun maßgeblich setzt, wie auch die folgenden G20-Treffen in
7 London und Pittsburgh 2009 zeigten.

8 4.2 *Schnelle Veränderungen?*

9 Die Stärke der G8 liegt darin, eine potentiell allzuständige Kooperationsform zu bieten.
10 Das zentrale Problem für die Klimapolitik liegt darin, dass sie nicht wie andere
11 Politiken in funktional ausgerichteten internationalen Organisationen/Regimen
12 bearbeitet werden kann – aufgrund des Querschnittscharakters der Klimapolitik und der
13 Anzahl der betroffenen Politikfelder. Internationale Politik ist aber getragen von
14 funktional und damit auf ein engeres Policy-Feld ausgerichteten Regimen. So fehlt es
15 an einer Weltumweltorganisation, die analog zu WTO, IMF und Weltbank im Felde der
16 Wirtschafts- und Handelspolitik eine Bündelung der Aktivitäten auf internationaler
17 Ebene leisten könnte (Kirton 2000; Boyce 2009: 17). Von einer Staatlichkeit, wie sie
18 bei dem Anspruch auf Allzuständigkeit nahe liegt, ist die G8 aber aufgrund des
19 fehlenden eigenen organisatorisch-administrativen und justiziellen Unterbaus weit
20 entfernt. Die G8 und die G20 können daher eher mit einer verselbständigten Legislative,
21 mit einer Legislative ohne Administration verglichen werden. Schnelligkeit dieses
22 ausschließlich legislativen Handelns hängt also nur von der Einigungsfähigkeit unter
23 den tragenden Staaten ab. Schwer abzuschätzen ist, ob die Einigungsfähigkeit durch ein
24 größeres Form (G20 statt G8) auch steigen kann oder ob Vergrößerung der Anzahl der
25 Teilnehmer zugleich auch eine Erschwerung der Einigungsmöglichkeiten bedeuten
26 muss. Koalitionsbildungsprozesse und die Interaktion zwischen den internen
27 Koalitionen bzw. Fraktionen innerhalb der G8/G20 sind hier ausschlaggebend.

28

1 4.3 *Wirksamkeit*

2 Trotz der überwiegend positiven Einschätzung der G8-Klimapolitik bleibt in der
3 Literatur unklar, worin die konkreten klimapolitischen Errungenschaften der G8
4 bestehen, zumal in den Communiqués nur relativ abstrakt gefasste, nur selten auf
5 Indikatorensysteme und Quantifizierungen verweisende Absichtserklärungen enthalten
6 sind („We will work with others to: fulfil our existing obligations under the Climate
7 Change Convention“ (1995 Halifax); „We will each undertake domestically the steps
8 necessary to reduce significantly greenhouse gas emissions“ (1998 Birmingham); “we
9 will support climate science research” (2005 Gleneagles); “we will enhance global
10 energy security” (St. Petersburg 2006); als Beispiel für Quantifizierung: “we will
11 consider seriously the decisions made by the European Union, Canada and Japan which
12 include at least a halving of global emissions by 2050” (2007 Heiligendamm)). Diese
13 Absichtserklärungen wirken aber sehr integrativ gegenüber der Klimapolitik anderer
14 Akteure. So ist weniger die unmittelbare Wirksamkeit als die Rahmung der
15 klimapolitischen Aktivitäten in anderen Arenen und Institutionen der Weltpolitik ein
16 ausschlaggebendes Moment der G8-Wirksamkeit (Gsthöhl 2007). Der These indirekter
17 Wirksamkeit stehen negative Einschätzungen der G8-Klimapolitik aufgrund ihrer
18 vermeintlich neoliberalen Ausrichtung (Gill 2000) sowie Aussagen gegenüber, die
19 generell eine fehlende Effektivität diagnostizieren (Schneckener 2009). Das zuletzt
20 genannte Argument kann sich auch darauf stützen, dass ein verselbständigter
21 legislativer Aktivismus, wie ihn G8 und G20 entwickeln könnten, immer die Hürden
22 der nationalstaatlichen Politiken überspringen muss, um irgendeine faktische Relevanz
23 zu erhalten. Die Konzentration auf die globale Ebene macht unter
24 Wirksamkeitsbedingungen wenig Sinn. Es kommt auf das Zusammenspiel von globaler
25 und nationaler Ebene an. Fehlender legislativer Aktivismus auf der nationalen Ebene
26 kann allerdings durch G8/G20-Aktivismus ausgeglichen werden, wenn es zu einem
27 Zusammenspiel mit den nationalen Exekutiven und/oder Judikativen kommt.

28

1 4.4 *Demokratische Legitimität*

2 Die institutionelle Legitimität der G8 leitet sich her von der demokratischen
3 Legitimation, über die alle acht Staats- und Regierungschefs verfügen. Die G8 steht am
4 Ende einer Legitimationskette, die von den Völkern der Nationalstaaten zu deren
5 Parlamenten und Regierungen bzw. Präsidenten führen. Zugleich ist es eine Anmaßung,
6 wenn acht Länder nicht nur über Fragen beraten, die ihre eigenen Territorien und
7 Bevölkerungen angehen, sondern die gesamte Welt. Die Exklusivität der G8 ist ein
8 entscheidendes Hindernis, dieser Einrichtung Legitimität in einem demokratischen
9 Sinne zuzusprechen. Die auch in der Öffentlichkeit dominierende Kritik ist daher die an
10 ihrer mangelnden Repräsentativität. Meist wird die Klub-Metaphorik verwendet, um
11 den Status der G8 als einen elitären Zirkel zu bezeichnen. Mal wird die G8 als
12 „erlauchte[r] Weltwirtschaftsclub“ (FAZ vom 18.5.1998) bezeichnet, mal als „Klub der
13 westlich orientierten Demokratien“ (FAZ vom 8.6.2007). Auch in theoretischen
14 Kontexten findet die Club-Metapher hohe Resonanz (Keohane et.al. 2002; Schneckener
15 2009). Doch nur bei Umbau der Legitimitätskriterien zugunsten einer abgeschwächten
16 Input-Legitimität, die eher auf Transparenz und Accountability setzt denn auf politische
17 Gleichheit und Repräsentation, und einer betonten Output-Legitimität, kann einem Club
18 Legitimität zugesprochen werden. Allerdings können G8/G20 in den zentralen Foren
19 der nationalen und weltweiten Öffentlichkeiten Akzeptanz erreichen, wenn sie eine
20 *hegemoniale Rolle* in der Konsensbildung unter den größten Klimasündern spielen
21 sollten. Dann käme diesen Einrichtungen aufgrund der klimapolitischen Vorreiter-Rolle
22 Legitimität im Sinne des Vorgriffs auf einen unterstellten Konsens der Völker zu.

23 4.5 *Erfolgsfaktoren*

24 Als Erfolgsfaktoren einer klimapolitisch bedeutsamen Rolle von G8/G20 kann die
25 Entwicklung dieser Treffen zu einer globalen Vorkoordinierungsinstanz gelten. Die
26 Erzeugung von Einigungsfähigkeit in diesem kleineren Kreis kann zur Erzeugung von
27 Verbindlichkeiten in inklusiven internationalen Regimen genutzt werden. G8/G20
28 übernehmen dann die Rolle der Metagovernance-Instanz im System globalen Regierens.

1 Sie fungierten als kollektiver Hegemon. Allerdings setzt dies die Einigungsfähigkeit
2 unter den zentralen Nationen voraus, zudem im Sinne eines klimapolitischen
3 Aktivismus, der in den eigenen Ländern innenpolitisch eventuell auf starke Widerstände
4 trifft. Klimapolitik könnte aber als Erprobungsfeld einer derartigen Kollektivierung der
5 Hegemonialfunktion dienen, weil sie auf einen wesentlich geteilten Deutungsrahmen
6 aufgrund der Ergebnisse der Klimaforschung aufbauen kann und Verteilungsprobleme
7 innerhalb der G8/G20 auf andere Politikfelder, die bei diesen Treffen auch verhandelt
8 werden, verlagert und verschoben werden können. Die potentielle Allzuständigkeit
9 erweist sich hier als entscheidende Ressource, um politische Tauschgeschäfte über
10 verschiedene Policies hinweg erreichen zu können.

11 4.6 *Gesamtbewertung*

12 Die klimapolitischen Chancen der G8/G20 hängen nicht allein von der internen
13 Einigungsfähigkeit und der Ausstrahlungswirkung möglicher weit reichender Klima-
14 Beschlüsse ab. Es ist vor allem das Zusammenspiel nationaler Aktivismen und einer
15 Vorreiter- und Hegemonie-Rolle der G8/G20, die klimapolitisch den Durchbruch
16 erreichen könnte. Eine Verlagerung des Nachdenkens über Transformationsprozesse
17 allein auf die internationale Ebene vernachlässigt diese überaus bedeutsamen
18 Zusammenhänge zwischen nationaler und globaler Ebene. Ohne
19 Umsetzungsbereitschaft auf nationaler Ebene bleiben die G8/G20 trotz der Vertretung
20 der Staats- und Regierungschefs ein ‚freischwebender‘ Akteur. Wenn die Mehrebenen-
21 Metapher auch auf derart gering supranational ausgeprägte Einheiten wie die G8/G20
22 ausgedehnt werden darf, leben wir in einem Mehrebenensystem mit dem Ansatz zu
23 einer *Weltlegislative der Exekutiven* (nicht gänzlich anders als im Exekutivföderalismus
24 des deutschen Bundesstaates mit dem Bundesrat als legislativer Instanz und Organ der
25 Länderregierungen), wobei diese Weltlegislative selbst über keinerlei eigene
26 Administration verfügt. Denkbar ist daher als Durchbruch zu einem höheren Maß an
27 Staatlichkeit auf Weltebene mit dem Ziel in der Klimapolitik ein wirkungsvolles
28 Weltregieren zu erreichen, die G8/G20 zu einem politischen Regime mit einer eigenen
29 Administration auszubauen. Sehr weit reichende Konsequenzen hätte diese Überlegung,

1 wenn diese Administration sogar über Unterbehörden in den Mitgliedstaaten der
2 G8/G20 verfügen könnte. Aber auch dann bleibt die Wirksamkeit von dem
3 Zusammenspiel dieser internationalen Administration mit Vor-Ort-
4 Eingriffsmöglichkeiten und den nationalen Administrationen abhängig.

5 **5 Transnationale soziale Bewegungen**

6 Als letzter Transformationsweg soll die Möglichkeit vorgestellt werden, dass durch
7 breite gesellschaftliche Mobilisierung die politischen und ökonomischen Eliten derart
8 beeinflusst werden oder sich gezwungen fühlen, 2-Grad-konforme Politiken zu
9 akzeptieren und auch gegen Widerstreben in den eigenen Reihen durchzusetzen.
10 Derartige Mobilisierungsschübe stellen soziale Bewegungen dar. Soziale Bewegungen
11 sind kollektive Akteure mit oft relativ losen, netzwerkförmigen Strukturen, die nach
12 sozialem Wandel streben. Sie nehmen über meist protestorientierte Aktionsformen an
13 gesellschaftlichen Konflikten teil. Der Zusammenhalt einer Bewegung beruht weniger
14 auf Organisation denn auf gemeinsamen Zielen und Ansichten. Individuen gehören
15 einer sozialen Bewegung aufgrund ihrer Überzeugung und aktiven Teilnahme, nicht
16 aufgrund formeller Mitgliedschaft an (Della Porta, Diani 2006: 13ff; Raschke 1985:
17 76f, Bewernitz 2002: 60ff). Seit den 1990er Jahren wird in der sozialwissenschaftlichen
18 Forschung intensiv darüber diskutiert, ob und wie es zu transnationalen und globalen
19 sozialen Bewegungen kommen kann, ob sich diese von Bewegungen, die im Rahmen
20 der Nationalstaatlichkeit verbleiben, grundlegend unterscheiden und ob sie ein derart
21 hohes Maß an Wirksamkeit erreichen können, wie dies für einige frühere Bewegungen,
22 die durchaus auch auf Internationalisierung setzten (wie etwa die Arbeiterbewegung),
23 behauptet werden kann.

24 *5.1 Gibt es bereits eine Weltklimabewegung?*

25 Auf die Frage nach einer Weltklimabewegung gibt es zwei miteinander verbundene
26 Antworten. Erstens: Noch können Beobachter und Experten keine globale

1 Klimabewegung ausmachen. Und zweitens: Aber sie halten die Entstehungschancen
2 einer solchen Bewegung für gut.

3 Weltweit gibt es zahlreiche zivilgesellschaftliche Gruppen, die sich mit dem
4 Klimawandel auseinandersetzen (Walk 2008: 199f.). Diese Gruppen haben bereits in
5 erheblichem Umfang Netzwerkstrukturen gebildet und rücken damit konzeptionell in
6 die Nähe von entwickelten sozialen Bewegungen. Jedoch sind die NGOs äußerst
7 unterschiedlich: Sie reichen von südamerikanischen Bauernvereinigungen bis zu
8 lifestyle-orientierten, westeuropäischen Gruppen. Die sich in der inhaltlichen und
9 strategischen Ausrichtung niederschlagende Heterogenität erschwert die Kooperation in
10 einer weltweiten Bewegung. Insbesondere um den Begriff und das Thema
11 ‚Klimagerechtigkeit‘ lassen sich globale Bewegungstendenzen ausmachen (vgl. Tokar
12 2010, Foti 2009). Es gibt mindestens drei Netzwerke, die vom Namen kaum zu
13 unterschieden sind und die Idee einer stärkeren klimapolitischen Verantwortung der
14 Industrieländer und die Orientierung auf die Weltklimaverhandlungen teilen: Climate
15 Justice Action (CJA 2009), Climate Action Network (CAN 2009, 2010a) und Climate
16 Justice Now (CJN 2009a, b).ⁱⁱⁱ Die zwei Allianzen Climate Action Network und Climate
17 Justice Now verfügen jeweils über hunderte direkt oder indirekt angegliederte NGOs
18 (Tokar 2010: 8f.; CAN 2010b; CJN 2010). Beide gehörten einmal zusammen. Sie
19 trennten sich, obwohl sie durch ihre Größe, ähnlichen Werte und Ziele einflussreicher
20 gewesen wären und die Basis einer globalen Bewegung hätten bilden können. Grund
21 der Trennung waren interne Differenzen: Etlichen Mitgliedern war der Verbund zu stark
22 von westlichen NGOs wie Greenpeace und WWF geprägt (Passadakis 2009).

23 Neben dem Bereich Klimagerechtigkeit gibt es weitere Ansätze für eine
24 Weltklimabewegung. Vor allem die in Großbritannien, den USA, Deutschland, Indien
25 und anderen Ländern seit 2006 stattfindenden „Klimacamps“ werden von manchen
26 Beobachtern und Teilnehmern (Foti 2009; Hickman 2009; Skrimshire 2008) als
27 aufkommende soziale Bewegung beschrieben. Die Klimacamps haben sich recht schnell

27

ⁱⁱⁱ Ein weiteres internationales, zivilgesellschaftliches Netzwerk im Bereich Klimagerechtigkeit heißt „Rising Tide“. Weniger stark auf die Klimaverhandlungen und mehr auf dezentrale Arbeit orientiert vertritt es selbstbewusst das Ziel, eine Klimabewegung starten zu wollen (Rising Tide UK 2010).

1 international verbreitet, bekommen große mediale Aufmerksamkeit (für das Klimacamp
2 Hamburg im August 2008: Schumacher 2008, Saberski 2008, Helmke 2008) und
3 betreiben während ihrer mehrere Tage dauernden und von bis zu 2000 Personen
4 besuchten Treffen neben verschiedenen Protestformen intensiv Bildungsarbeit. Da es
5 jedoch abseits der nur wenige Male im Jahr stattfindenden Treffen kaum Aktivitäten
6 gibt, die Wachstumsdynamik sich erschöpft – in Deutschland gab es noch kein zweites
7 Klimacamp – und die Vernetzung auch aufgrund eines fehlenden organisatorischen
8 Kerns nur begrenzt ist, können die Klimacamps nicht als globale Bewegung bezeichnet
9 werden.

10 Auch wenn aktuell noch keine Weltklimabewegung ausgemacht werden kann, gibt es
11 vielfache Forderungen nach einer solchen. So bekennen nicht nur Klimaaktivisten den
12 Wunsch nach einer Weltklimabewegung (Rouse 2009), sondern auch die Kanadische
13 Finanzministerin Taylor (Meissner 2008). Große Hoffnungen auf eine
14 Weltklimabewegung machen sich auch Bürger, Medien und Politiker armer Länder wie
15 Bangladesh (The New Nation 2009, Plus News Pakistan 2009). Ihre konkreten
16 Hoffnungen setzten viele Journalisten in die Jugend und wollen bei ihr auch schon erste
17 Ansätze einer Bewegung erkennen. Die junge Generation setze sich für das Thema ein,
18 da sie die drastischen Folgen des Klimawandels selbst erlebe und weniger apolitisch als
19 vermutet sei (Boccellaa 2008; McVeigh 2008, Rose 2009). Wissenschaftlich werden die
20 Wünsche nach einer die Klimapolitik befördernden sozialen Bewegung von
21 optimistischen Prognosen gestützt, die die Entstehungsbedingungen als günstig
22 ansehen. Brand (2009) beobachtet eine Repolitisierung der sozial-ökologischen Krise,
23 in deren Kontext neue zivilgesellschaftliche Dynamiken entstünden. Und auch der
24 niederländische Politologe van der Heijden (2008: 4) schreibt von einer durch den
25 Klimawandel verursachten Kulturkrise, die soziale Bewegungen anstoßen werde. Der
26 deutsche Politologe Leggewie schließlich begründet eine bevorstehende
27 Weltklimabewegung mit der Reichweite des Klimathemas. Nicht nur ‚Ökos‘ seien
28 hieran interessiert, sondern auch Normalbürger und Eliten fühlten sich zunehmend
29 angesprochen: “Die so denken, werden täglich mehr, und für eine globale soziale
30 Bewegung fehlt eigentlich nur noch das Bewusstsein dieser potentiellen Stärke” (FR,
31 3.12.2009).

1
2 Obwohl es reale Ansätze für eine Weltklimabewegung gibt, sie vielfach eingefordert
3 und von Wissenschaftlern vorausgesagt wird, gibt es einige Hürden, die noch
4 überwunden werden müssen. Erstens ist die zivilgesellschaftliche Auseinandersetzung
5 mit dem Klimawandel zwar erfreulich intensiv, aber auch hochgradig zersplittert. Eine
6 Einigung und Koordinierung scheint schwierig, wie die Netzwerke im Bereich
7 Klimagerechtigkeit zeigen. Die zivilgesellschaftlichen Akteure können sich jedoch
8 durch gemeinsame Kristallisationspunkte wie die UN-Klimaverhandlungen
9 (KlimaForum09) oder den Widerstand gegen fossile Kraftwerksprojekte (Leggewie,
10 Welzer 2009: 214f.) einander weiter annähern. Zweitens gibt es die vorteilhaften
11 Bedingungen für eine Weltklimabewegung nicht erst seit heute. Ohne dass dies bisher
12 zu einer relevanten Bewegung geführt hätte, kann von einer Kulturkrise in Folge des
13 Klimawandels oder zumindest der Sensibilisierung breiter Bevölkerungsgruppen
14 spätestens seit dem Klimagipfel auf Bali 2007 gesprochen werden. Womöglich könnte
15 erst die weitere Zuspitzung der Klimaproblematik den entscheidenden Impuls liefern.

16 5.2 *Wachsen der Weltklimabewegung*

17 Das Wachstum einer Weltklimabewegung ist schwer abzuschätzen. Einerseits stimmen
18 die zivilgesellschaftlichen Entwicklungen im Bereich Klimapolitik der letzten Jahre
19 optimistisch. Viele der in diesem Kapitel herangezogenen NGOs und Netzwerke
20 wurden erst vor kurzem gegründet (Climate Justice Action 2009, Climate Justice Now
21 2007; Klimacamps, MyBluePlanet, und Utopia jeweils 2006) und haben inzwischen
22 bereits erhebliche Größe erlangt. So zählen die Netzwerke im Bereich
23 Klimagerechtigkeit mehrere hundert Mitglieds-NGOs (CAN 2010b, CJA 2010, CJN
24 2010), hinter denen Zehntausende Individuen stehen. Auch gab es bisher weltweit
25 mindestens 20-30 Klimacamps mit durchschnittlich 500-1000 Teilnehmern
26 (Climateconvergence 2010). Selbst die deutsche Internetplattform Utopia, welche u.a.
27 die Dokumentation individueller Emissionsreduktionen anbietet, hat nach eigenen
28 Angaben stolze 45.000 Mitglieder (Utopia 2010). Zudem ist die aktivierende Wirkung
29 von Großereignissen wie den Weltklimakonferenzen zu berücksichtigen. Die

1 zivilgesellschaftliche Aufmerksamkeit ist hier stabil hoch, wenn nicht zunehmend, da
2 etwa 10.000 Vertreter der Zivilgesellschaft 2007 nach Bali (SZ, 14.12.2007) und 2009
3 über 20.000 nach Kopenhagen (Kotynek 2009) reisten. Die Zahl von Menschen, die in
4 den letzten drei Jahren für den Klimaschutz aktiv waren oder geworden sind, liegt nach
5 den obigen Schätzungen bei über 100.000. Sie könnten ein erhebliches und sich noch
6 ausweitendes Rekrutierungspotential für das schnelle Wachstum einer
7 Weltklimabewegung bilden.

8 Andererseits stimmt jedoch der Zersplitterungs- und Konfliktgrad in den ausgebildeten
9 Netzwerkstrukturen skeptisch. Auch wenn es grundsätzlich positiv zu bewerten ist, dass
10 bekannte Umwelt- und Entwicklungs-NGOs klimapolitisch aktiv sind,^{iv} scheint deren
11 Integration in eine globale Bewegung fraglich. Die großen NGOs könnten durch ihre
12 Dominanzversuche andere Gruppen vertreiben (vgl. Passadakis 2009). Die für das
13 Wachstum und den Umfang einer globalen Klimabewegung nicht unbedeutende
14 Integrationsfähigkeit bestehender Organisationen muss somit in Frage gestellt werden.
15 Ein weiterer Hinweis hierauf sind die Globalisierungskritiker um Attac, die bisher in
16 keinem klimapolitischen Netzwerk Mitglied sind,^v obwohl sie die Bedeutung des
17 Klimawandels für ihre Themen erkennen und intensiv am Thema Klimagerechtigkeit
18 interessiert sind (Attac 2010) – gibt es doch viele Anknüpfungspunkte zu den von der Anti-
19 Globalisierungsbewegung behandelten Demokratie- und Gerechtigkeitsfragen (Foti
20 2009: 8). Die Probleme bei der Integration von Gruppen wie Attac könnten an einer mit
21 Profilverlustängsten verbundenen Unfähigkeit großer Organisationen liegen, sich in
22 einen Bewegungsrahmen einzuordnen.

23

23

^{iv} So sind etwa Greenpeace, WWF, CARE, Oxfam, und Friends of the Earth Mitglieder des Climate Action Networks (CAN-Europe 2010).

^v Attac ist weder bei CAN, CJA noch CJA Mitglied. Auch in der deutschen "Klima-Allianz", die 90 Organisationen aus verschiedensten Bereichen umfasst, ist Attac nicht vertreten (Klima-Allianz 2010).

1 5.3 *Wirksamkeit einer Weltklimabewegung im Erfolgsfall*

2 Eine Weltklimabewegung könnte in mehreren Bereichen Wirksamkeit entfalten.
3 Grundlegend kann zwischen externen und internen klimapolitischen Effekten
4 unterschieden werden: Im Bereich externer Effekte könnte eine weltweite Bewegung
5 Druck auf die UN-Klimaverhandlungen ausüben. Durch die im Falle ihres Entstehens
6 und Wachstums erwartbare mediale Aufmerksamkeit könnte sie Kritik an der
7 Verhandlungsführung üben und etwa einzelne Staaten durch gezielte Kampagnen zu
8 kooperativem Verhalten bewegen. Neben der Förderung eines schnelleren
9 Verhandlungsabschlusses könnte sie auch den Inhalt des neuen Klimaregimes
10 verändern, indem sie etwa auf eine stärkere Berücksichtigung der Klimagerechtigkeit
11 pochen würde. Dies wäre vor dem Schwerpunktcharakter dieses Themas für viele
12 NGOs zu erwarten. Autorität würde die Weltklimabewegung aus der medialen Präsenz,
13 ihren Vorschlägen als auch aus der Anzahl und Pluralität ihrer Mitglieder sowie ihrer
14 Strategie- und Kampagnenfähigkeit (einschließlich gezielter Proteste und Blockaden
15 gegen einzelne Länder, Parteien oder Firmen) schöpfen. Der Erfolg des externen
16 Einflusses hängt aber nicht zuletzt von den Fähigkeiten der unter Druck gesetzten
17 Akteure ab. Die Staatengemeinschaft könnte zwar von einer Bewegung zu weit
18 reichenden Klimaverträgen oder der Verabschiedung von Decarbonisierungsfahrplänen
19 gedrängt werden. Ob alle Länder diese dann aber umsetzen, ist von der Bewegung nur
20 noch bedingt beeinflussbar. So könnte viele Staaten die Notwendigkeit eines
21 verlässlichen bürokratischen Apparats, mächtige nationale Vetoplayer oder fehlendes
22 Geld daran hindern, eine klimafreundliche Umgestaltung der Wirtschaft und der
23 Infrastruktur trotz internationaler Abkommen zu realisieren.

24 Unter internen Effekten wäre eigenes Handeln der Mitglieder einer weltweiten
25 Klimabewegung zu verstehen. Diese agierte dann als Vorreiter und Vorbild. So gibt es
26 bereits heute mehrere zivilgesellschaftliche Netzwerke und NGOs, deren Mitglieder
27 sich persönlich zu Verbrauchs- und Emissionsverzicht bekennen und dies in der
28 Gemeinschaft dokumentieren. Hierunter fällt die Schweizer Organisation MyBluePlanet
29 genauso wie Utopia. Eine Bewegung aus mehreren Millionen Menschen könnte – auch
30 aufgrund der hohen Emissionswerte der Industriestaatenbewohner (WBGU 2009: 29) –

1 beachtliche Einsparungsleistungen erbringen bzw. mit Ausgleichszahlungen an privat
2 organisierte Kompensationsangebote wie Atmosfair, CO2OL oder PrimaKlima e.V.
3 (u.a. Hillmer 2008) Klimaprojekte in erheblichem Ausmaß finanzieren. Damit würden
4 wiederum die Nationalstaaten, wollen sie relevante, klimapolitische Akteure bleiben, zu
5 weiteren Taten herausgefordert. Auch könnte die von einer globalen Klimabewegung
6 ausgehende Bildungs- und Sensibilisierungsleistung erheblich sein. Von engagierten
7 Mitbürgern stammende Informationen über den Klimaschutz könnten eine andere
8 Wirkung erzeugen als solche aus konventionellen Quellen wie Fernsehen oder Schule.
9 Auch in diesem Bereich sind zivilgesellschaftliche Gruppen, wenn auch getrennt und
10 unkoordiniert, schon heute aktiv. Workshops, Informationssammlungen, Lernspiele,
11 Vorträge oder kostenlose Kinovorstellungen zum Thema Klima bieten u.a. die
12 Gesellschaft Klimaktiv, die Klimacamps und MyBluePlanet.

13 Schließlich kann von einer globalen Klimabewegung auch eine machtvolle
14 Konsumpolitik ausgehen. Hier verbinden sich der interne Effekt von Einsparungen und
15 der externe Effekt der Druckerzeugung auf klimaschädliche Unternehmen.
16 „Strategischer Konsum“ zu Klimaschutzziele wird von einer steigenden Zahl von
17 Organisationen und meist gemeinnützigen Firmen beworben. In moderater Form stellt
18 sich dies als Kaufberatung dar, die Produkte nach ihrer Umwelt- und Klimawirkung in
19 einem Ranking einordnet (z.B. Utopia, EcoTopTen, MyBluePlanet). Radikaler sind
20 Konsumboykottaufrufe oder gezieltes ‚Naming and Shaming‘. So rief etwa die
21 Bürgerinitiative „Schalt ab!...fürs Klima“ zu einem gleichzeitigen, viertelstündigen
22 täglichen Stromverzicht während des G8 Gipfels in Heiligendamm auf (Schalt ab 2007).
23 Insbesondere in der Fastenzeit sind inzwischen Projekte zum Autoverzicht verbreitet.
24 Schließlich verleiht Utopia regelmäßig die grüne Tomate an Firmen, die durch
25 „Greenwashing“, das Vortäuschen umweltbewussten Handels aus Marketinggründen,
26 auffallen (Brem 2008).

27 Insgesamt gibt es eine breite, kreative und erprobte Palette an Einflussmöglichkeiten für
28 eine globale Umweltbewegung. Die Wirkung der vorgestellten Instrumente würde
29 neben der Größe der Bewegung von ihrem – aus heutiger Sicht allerdings fraglichen –
30 Grad an Koordinierung abhängen.

1 5.4 Demokratische Legitimität

2 Aus demokratietheoretischer Sicht ist eine Einflussnahme auf die Politik nicht nur über
3 die institutionalisierten Kanäle von Wahlen, Repräsentanten oder Petitionen zulässig.
4 Die demokratischen Grundrechte lassen über die Meinungs- und Versammlungsfreiheit
5 explizit eine selbst organisierte politische Einflussnahme in Form sozialer Bewegungen
6 zu. Nicht nur Firmen und Interessenverbände dürfen sich in die öffentlichen Debatten
7 einbringen und Lobbyarbeit betreiben, auch Klimaschützern steht dieser Weg offen. Die
8 politische Partizipation der Bürger durch eine Weltumweltbewegung wirkt sogar
9 Demokratie stärkend, da der von den Bürgern ausgehende Input in das System erhöht
10 wird und somit der demokratischen Grundidee von Volksherrschaft intensiver
11 entsprochen werden kann (Parkinson 2006: 35; Schmitter 2002: 51). Die vor einigen
12 Jahrzehnten noch als Demokratie bedrohend empfundene „Politik von unten“, die sich
13 alternativer Artikulationsformen wie Protesten und Demonstrationen bedient, ist
14 inzwischen von Bürgern und Politikern weitgehend akzeptiert (Roth, Rucht 2008: 660;
15 Della Porta, Diani 2006: 166). Ein aktuelles Zeichen für die steigende Legitimität
16 solcher Basispolitik ist die Berücksichtigung zivilgesellschaftlicher Akteure auf
17 internationalen Konferenzen. Dort werden NGOs von demokratisch gewählten
18 Politikern Beobachtungs- und Stellungenamerechte eingeräumt (Bossche 2007: 135ff).

19 Die Kritik, die seit ein paar Jahren an der Legitimität der NGOs und ihrer Einbindung
20 geübt wird (Vedder 2007: 12), ist jedoch auch für eine Weltklimabewegung von
21 Bedeutung. NGOs sind zum einen Teil von sozialen Bewegungen (Della Porta, Diani
22 2006: 25). Zum anderen besitzen soziale Bewegungen aufgrund ihrer fluiden Struktur
23 und dem Willen zur Einflussnahme ähnliche Charakteristika wie NGOs. Die Kritik zielt
24 auf die oft undemokratische interne Struktur von NGOs, auf ihren nicht transparenten
25 und sich nicht öffentlicher Verantwortung stellenden Einfluss (Accountability-Problem)
26 sowie die Dominanz westlicher NGOs (Vedder 2007: 14). Für eine globale
27 Klimabewegung stellen diese Punkte allerdings ein durch innere Reformen lösbares
28 Problem dar. Zum einen könnte sich eine tatsächlich globale Bewegung bereits durch
29 ihre Zusammensetzung oder spätestens die repräsentative und transparente Besetzung
30 der Leitungsebene von Bewegungsorganisationen vor dem Vorwurf westlicher

1 Dominanz und undemokratischer Strukturen schützen. Je größer ihre Mitgliedszahlen
2 werden, desto eher dürfte sie legitimen, demokratischen Vertretungscharakter gewinnen
3 und desto geringer dürfte auch der Versuch sein, ihr Machthunger und
4 Partikularinteressen zu unterstellen. Fraglich bleibt aber, ob es einer von Dynamik,
5 Heterogenität der Bewegungsorganisationen und sicherlich auch internen Konflikten
6 geprägten Bewegung gelingt, als Bewegung oder als Organisation von Organisationen
7 (Meta-NGO) intern hinreichend demokratische Strukturen zu entwickeln.

8 Dennoch spielt die Output-Legitimität auch bei den sozialen Bewegungen eine nicht
9 geringe Bedeutung. Die thematische Ausrichtung auf das Kollektivgut Klima trägt zur
10 (Selbst-)Legitimierung der Bewegungen bei (Della Porta, Diani 2006: 104, 140). Große
11 Legitimitätsprobleme entstünden erst, wenn eine Weltklimabewegung im Vergleich zu
12 anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen und Akteuren unverhältnismäßigen und ihrer
13 Größe unangemessenen politischen Einfluss erhielte oder gar formelle
14 Mitentscheidungsrechte eingeräumt bekäme. Das demokratische Gleichheitsprinzip
15 würde hierunter genauso leiden wie die Kompetenzen gewählter Vertreter und
16 demokratischer Institutionen (Klausen, Sweeting 2002: 8; Parkinson 2006: 35).

17 5.5 *Historische Beispiele*

18 Die Anti-Atomkraftbewegung ist sicherlich ein Beispiel für eine schnell gewachsene
19 und wirkmächtig gewordene soziale Bewegung. Zumindest in Deutschland konnte sie
20 erhebliche Transformationen in der Energie- und Atompolitik erzwingen. Die Anti-
21 Atomkraftbewegung begann in Deutschland Anfang der 1970er Jahre. Zu diesem
22 Zeitpunkt befand sich die zivile Nutzung der Atomkraft in regem Aufbau. Erste
23 Reaktoren zur Stromproduktion liefen bereits, viele weitere waren aufgrund der
24 politischen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Euphorie über die neue
25 Technologie in der Planung oder im Bau (Rucht 2008: 248f.). Auch als Folge der
26 Bewegungsproteste (Koopmans 1995: 201ff) wurde im Jahre 2000 der Atomausstieg
27 beschlossen. Die binnen weniger Jahrzehnte entstandene atom- und energiepolitische
28 Wende wird hauptsächlich als Erfolg der sich insbesondere aus Bürgerinitiativen
29 zusammensetzenden Anti-Atomkraftbewegung gesehen (Rucht 2008: 264; Koopmans

1 167, 210). Aufgrund dieser Geschichte wird die Bewegung mit etlichen Superlativen
2 beschrieben: ihr wird spektakulärer Erfolg, vergleichslose Beharrlichkeit (Rüdiger 1990:
3 4), der Anstoß zur „größte(n) und gedankenreichste(n) öffentliche(n) Diskussion in der
4 bisherigen Geschichte der Bundesrepublik“ (Radkau 1987: 387) und damit auch eine
5 erhebliche, Demokratie fördernde Wirkung bescheinigt (Rucht 2008: 265). Danach
6 schaffte es die Anti-Atomkraftbewegung, in sehr kurzer Zeit wirkungsmächtig zu
7 werden. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die 1970er Jahre, innerhalb derer das
8 deutsche Atomkraftprogramm durch das Scheitern mehrerer Kraftwerksprojekte und
9 den wachsenden öffentlichen Widerstand entscheidend geschwächt wurde (Koopmanns
10 1995: 163f.). Die Anti-Atomkraftbewegung bildet nicht nur aufgrund der Tragweite der
11 Politikveränderung ein Beispiel, sondern auch aufgrund der Einbeziehung höchst
12 unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen, da Studenten, Bauern, Hausfrauen und
13 Intellektuelle, Linke und Konservative, Stadt- und Landmenschen gemeinsam in den
14 Bürgerinitiativen aktiv waren. Es bestehen zudem starke thematische Ähnlichkeiten
15 zwischen Atomkraft und Klimawandel. Der Klimawandel ist für eine schnelllebige und
16 technisierte Gesellschaft eine bis auf die Naturkatastrophen unauffällige Entwicklung.
17 Seine dramatischen Langzeitfolgen liegen außerhalb ihres politischen Zeithorizonts
18 (WBGU 2009: 43). Auch die von vielen Aktivisten empfundene Bedrohung durch die
19 Atomkraft war ähnlich schwer greifbar und zukunftsbezogen. So wurde in den 1970er
20 Jahren das Problem der Endlagerung von Atommüll zum Symbol der erst zukünftig
21 eintretenden potentiell katastrophischen Belastungen (Rucht 2008: 252).

22 In der Literatur herrscht Uneinigkeit über die Bedeutung der gewählten Protest- und
23 Organisationsformen in der Anti-Atomkraftbewegung. Zum einen wird auf das Prinzip
24 der Gewaltfreiheit verwiesen, welches die Bewegung mehrheitlich teilte. Zum anderen
25 waren radikale und auch gewaltbereite Akteure Teil der Bewegung (Koopmanns 1995:
26 162). Die mediale Konzentration auf die Gewalt im Zuge von Bauplatzbesetzungen
27 Ende der 1970er Jahre konnte jedoch nach einer intensiven Krise der Bewegung und
28 ihrer Transformation auch in parteipolitische und verbandliche Formen der
29 Interessenvertretung nicht die gesamte Bewegung in Misskredit bringen. Die Aussage
30 der Bewegungsexperten Della Porta und Diani „violence has appeared a promising
31 strategic choice at certain historical moments“ (2006: 26) ist daher höchst

1 problematisch. Gewalt könnte bei einer Weltklimabewegung, die auf Inklusivität und
2 Breite im Weltmaßstab setzt, abschreckend und kontraproduktiv wirken. Die
3 Internationalisierung der Anti-Atomkraftbewegung war allerdings noch recht begrenzt,
4 auch wenn der französisch-deutschen Grenzregion und Protestzusammenarbeit größere
5 Bedeutung zukam (Rucht 2008: 246; Kitschelt 1980: 191).

6 Als Ursache des Erfolgs der Anti-AKW Bewegung kann gelten, dass es die Bewegung
7 schaffte, die zuvor geschlossen auftretende atomkraftfreundliche Elite zu spalten (Rucht
8 2008: 254f.). Ihre Kritik und Bedenken wurden über innparteiliche Diskussionen bei der
9 FDP und SPD sowie über den Aufstieg der Grünen in die Parlamente und Regierungen
10 getragen. Diese hatten über staatliche Investitionen, Bauaufträge und Genehmigungen
11 zu entscheiden und damit eine Schlüsselposition. Hinter diesem Sinneswandel stand der
12 massive, dauerhafte und auch von Mittelschichten-Wählern ausgehende Druck der
13 Bewegung. Manche Politiker sahen neben ihrer Wiederwahl auch den sozialen Frieden
14 gefährdet und gaben deshalb den Forderungen nach Projektaufgaben nach. Ein weiteres
15 und manchen Entscheidungsträgern in Politik und Wirtschaft zugängliches Argument
16 waren die durch Bauverzögerungen entstandenen Mehrkosten, die mindestens im
17 dreistelligen Millionenbereich lagen (Rucht 2008: 253). Sie wurden durch die
18 Kombination aus zivilem Ungehorsam und Verfahrenseinwendungen nötig, die in die
19 hunderttausende gehen konnten. Die von den AKW-Gegnern errungenen, folgenreichen
20 Verzögerungen der Kraftwerksbauten sowie der Meinungswandel der Politik beruhten
21 mithin auch auf bestimmten politisch-rechtlichen Bedingungen. Erstens gab es die
22 rechtliche Möglichkeit, Verfahrenseinwendungen zu machen und Klagen zu führen.
23 Zweitens verhandelten die Politiker mit den Demonstranten und gaben ihnen nach, statt
24 die Projekte gewaltsam durchzusetzen. Drittens zeigten sie sich den Argumenten und
25 den Wählerstimmen der Straße gegenüber offen. Föderale und partizipative Strukturen,
26 die Internalisierung demokratischer Kultur oder schlicht die Beratungsfähigkeit von
27 Entscheidungsträgern können somit entscheidend sein.

28 Zwei weitere Faktoren vervollständigen das Ursachenbündel für den Erfolg der Anti-
29 AKW Bewegung. Erstens wirkten die atomaren Unfälle von Three Mile Island 1979
30 (ebd.: 252) und insbesondere Tschernobyl 1986 als grenzüberschreitende Beschleuniger

1 der Bewegung. „In the wake of the Chernobyl Accident [...], the movement made a
2 spectacular comeback, reaching higher levels of activity than at any time during the
3 1970s“ (Koopmans 1995: 201). Konkret ist es etwa fraglich, ob ohne Tschernobyl und
4 die von ihr geprägte neuerliche Protestwelle erste Gespräche über den Ausstieg aus der
5 Atomkraft in Deutschland bereits Anfang der 1990er Jahre stattgefunden hätten. Dies
6 passt zur These externer Schocks, die zu ungeahnten Dynamiken und Veränderungen
7 führen können und damit eine Art Gelegenheitsfenster darstellen. Zweitens verfügte die
8 Bewegung mit den Orten der Kraftwerksbauten über etliche „Focal Points“. Dies sind
9 gemeinsame Kristallisationspunkte, welche die Zusammenarbeit der Bewegung
10 erleichtern und ihr auch in der Außendarstellung einen Mittel- oder Orientierungspunkt
11 verleihen und so den unvorteilhaften Eindruck diffuser Identität mit unklaren Ziel- und
12 Handlungsvorstellungen vermeiden (Koopmans 1995: 167).

13 5.6 *Erfolgsfaktoren*

14 Die Forschung hat zahlreiche Faktoren (u.a. auch aus der Analyse schnell gewachsener
15 Bewegungen wie der der Globalisierungsgegner, Chase-Dunn, Gills 2005; Beyeler,
16 Kriesi 2003) für den Erfolg sozialer Bewegungen bestimmt.

17 1. Ressourcen: Ein grundlegender Faktor für den Erfolg sozialer Bewegungen sind
18 deren Ressourcen. Unter diesen Begriff fallen erstens materielle Ressourcen wie die
19 Verfügbarkeit von Büro- und Versammlungsräumen, die technische Ausstattung oder
20 Gelder für Honorarkräfte, Reisen, Werbekampagnen und anderes. Zweitens bilden die
21 in einer Bewegung aktiven Menschen ihre „humanen Ressourcen“. Sie bringen nicht
22 nur Zeit und Arbeitskraft ein, sondern verfügen über wichtige Fähigkeiten wie Know-
23 How zur Nutzung des Internets für Bewegungszwecke, Pressearbeits-, Protest- oder
24 Organisationserfahrung (Roth, Rucht 2008: 654; Della Porta 2006: 116; Paulsen,
25 Stallmann, Zimmer 2008: 64). Diese Ressourcen sollten sich laut Roth und Rucht
26 (2008: 654) in einem organisatorischen Kern bündeln, der für den Erfolg einer sozialen
27 Bewegung von großer Bedeutung ist. Von dort aus kann die Bewegung koordiniert
28 sowie nach außen vertreten werden, wodurch sich ihr Einfluss und ihre Attraktivität
29 erhöht.

1 2. Positive Aufmerksamkeit: Der zweite Erfolgsfaktor ist ein sehr zentraler, jedoch
2 weitaus schwieriger beeinflussbarer als der Faktor Ressourcen. Soziale Bewegungen
3 streben nach Aufmerksamkeit. Sie wollen, dass die Öffentlichkeit und
4 Entscheidungsträger sich mit ihren Positionen und Argumenten auseinandersetzen.
5 Durch die so geleistete Überzeugungsarbeit wird die Umsetzung ihrer Forderungen
6 wahrscheinlicher (Nover 2009: 64). Aufmerksamkeit kann durch die richtige Strategie
7 (etwa konfrontativer Protest oder kooperative Gespräche) und generell durch die
8 Berichterstattung in den Massenmedien entstehen (Beyeler, Kriesi 2003: 6; Paulsen,
9 Stallmann, Zimmer 2008: 163). Die in ihrer Bedeutung für soziale Bewegungen kaum
10 zu unterschätzende mediale Berichterstattung (Della Porta, Diani 2006: 220) darf jedoch
11 nicht beliebige Vorzeichen besitzen. Erst eine positive Bewertung der sozialen
12 Bewegung als legitimer und relevanter Akteur kann die Handlungsdruck erzeugende
13 öffentliche Meinung gewinnen oder Politiker direkt ansprechen. (Beyeler 2006: 50)

14 3. Deutungshoheit: Um öffentlich beachtet zu werden und Einfluss auszuüben, sind
15 soziale Bewegungen nicht nur auf eine positive, sondern auch auf eine unverzerrte und
16 komplette Wahrnehmung ihrer Anliegen angewiesen. Sie sollten das von ihnen
17 aufgegriffene Problem als gesellschaftlich produziert *und* kollektiv zu lösen (Roth,
18 Rucht 2008: 654) darstellen. Es reicht beispielsweise nicht aus, dass ihre Kritik an
19 staatlicher Klimapolitik wahrgenommen wird. Es müssen auch Ursachen und
20 Alternativen benannt werden (Beyeler 2006: 51). Die Kritik könnte ansonsten derart
21 umgedeutet werden, dass eine Lösung des Klimaproblems als hoffnungslos gilt. Erst
22 durch die Wahrung der Deutungshoheit steigt die Chance, als seriöser Akteur
23 wahrgenommen zu werden und gezielten Einfluss auszuüben. Gelingen kann dies durch
24 einen nicht zu knappen und abgestimmten Katalog eigener Thesen und eine intensive
25 und sensibilisierte Öffentlichkeitsarbeit.

26 4. Identität: Auch die Herausbildung einer kollektiven Identität wird für den Erfolg
27 einer sozialen Bewegung als wichtig erachtet (Roth, Rucht 2008: 654; Beyeler 2006: 5;
28 Della Porta 2006: 30). Eine gemeinsame Identität und damit ein Wir-Gefühl der
29 Mitglieder (Bewernitz 2002: 60) verbessert nicht nur die mediale Aufmerksamkeit –
30 eine relativ einheitliche, große Gruppe ist eindrucksvoller als viele kleine, fraglich

1 zusammengehörende Gruppierungen. Die Identität einer sozialen Bewegung ist ebenso
2 für Mitglieder und Interessierte von Bedeutung. Um möglichst viele Menschen
3 anzusprechen, sollte sie offen und tolerant sein (Della Porta 2006: 30) sowie ein
4 gewisses Maß an gemeinsame Werten (Roth, Rucht 2008: 654) und Zielen (Beyeler
5 2006: 52) definieren. Dies hält die Bewegung zusammen und macht sie
6 handlungsfähiger.

7 5. Gelegenheitsstrukturen: Schließlich können besonders günstige Gelegenheiten und
8 politische Umstände den Erfolg und das Wachstum einer sozialen Bewegung erheblich
9 fördern. Insbesondere beim Thema Klimawandel, das in der politischen
10 Auseinandersetzung zu einer festen Größe geworden ist, könnten Politiker einer
11 sozialen Bewegung vergleichsweise schnell mit Gesprächs- und Kooperationsangeboten
12 entgegen kommen. Einen Hinweis hierauf liefert die Klimakonferenz in Kopenhagen,
13 an der Tausende NGO-Vertreter teilnehmen durften, und die mit staatlichen Geldern
14 finanzierte zivilgesellschaftliche Alternativveranstaltung Klimaforum09. Genauso wie
15 bei den übrigen aufgezeigten und in erheblichem Ausmaß vorhandenen
16 Fördermöglichkeiten einer Klimabewegung könnte der staatliche Einfluss die
17 Bewegung jedoch auch gefährden. Eine zu große oder deutliche Staatsnähe kann zu
18 Ansehens- und Unterstützerverlusten führen, da das Neue, Unabhängige und
19 Glaubwürdige der Bewegung verloren geht, wenn sie Hilfen von den Kräften erhält, die
20 sie kritisiert. Allerdings gilt es die Offenheit nationaler und internationaler politischer
21 Institutionen zu nutzen, die etwa in Partizipations- und Klagerechten besteht (Roth,
22 Rucht 2008: 654). Schließlich sind auch ‚Focal Points‘ und externe Schocks eine
23 Erfolgsbedingung. Als Kristallisationspunkte könnten der Einsatz für bedrohte Inseln,
24 Völker oder Tierarten oder der Protest gegen fossile Kraftwerkstypen und
25 Industriezweige dienen. Externe Schocks wie einzelne lokale Klimakatastrophen sind
26 sicherlich nicht wünschenswert, wirken aber insbesondere dann mobilisierend, wenn es
27 bereits Ansätze einer Weltklimabewegung gibt.

28

1 5.7 *Gesamtbewertung*

2 Die Idee einer die klimapolitische Wende stützenden transnationalen sozialen
3 Bewegung ist viel versprechend. Die Zivilgesellschaft verfügt über ein
4 wirkungsmächtiges und demokratisch legitimes Arsenal an Einflussinstrumenten,
5 vernetzt sich international immer stärker und zeigt insbesondere beim Thema
6 Klimagerechtigkeit breites und steigendes Interesse. Obwohl viele Voraussetzungen
7 gegeben sind, ist die Bildung einer globalen Klimabewegung bisher nicht erfolgt und
8 schwer zu prognostizieren. Zentrale Hindernisse könnten dabei die Heterogenität der
9 Gruppen, die zwiespältige Wirkung großer NGOs und das die Koordinierung zwar
10 erleichternde, aber den Eintritt in eine reale Protestphase womöglich behindernde
11 Internet sein. Insbesondere die großen Klimakonferenzen schaffen es aber, die
12 Klimagruppen zur Solidarisierung und Aktion zu bewegen. Denkbar ist auch, dass eine
13 sich wechselseitig fördernde Beziehung zwischen staatlichen bzw. internationalen
14 Instanzen und der Klimabewegung entsteht. Direkte und indirekte öffentliche Förderung
15 der Klimabewegung könnte jene Einflusskräfte stärken, die wiederum die innere
16 Durchsetzungsfähigkeit einer Klimaerträglichkeitspolitik gegenüber anderen Politiken
17 erhöht.

18 **6 Folgerungen**

19 Die politikwissenschaftliche Untersuchung von Governance-Formen und
20 Akteurskonstellationen, in denen eine möglichst schnelle und wirksame Bekämpfung
21 des Klimawandels möglich sein könnte, kann kein Ergebnis stützen, das den
22 entscheidenden Beitrag von *einem* spezifischen Governance-Design allein oder einem
23 bestimmten (kollektiven, korporativen) Akteur allein erwartet. Weder eine neue,
24 weniger inklusive intergouvernementale Form globalen Regierens noch ein einzelner
25 Akteur wie eine Weltklimabewegung, ein Gericht, ein Staatschef eines großen Landes
26 oder ein Gremium/Gipfeltreffen wie die G8/G20 kann die klimapolitisch
27 wünschenswerte schnelle Veränderung im Weltmaßstab herbeiführen. Zu erhoffen ist in
28 diesem Sinne nur ein *Zusammenwirken mehrerer Akteure in einer besonders günstigen*

1 *Konstellation*. Statt die Chancen klimapolitischer Wendepolitik in dem Erstarren eines
2 Akteurs zu sehen, sind Konstellationen, die sich zusammensetzen aus der spezifischen
3 wechselseitigen Stellung einer Vielzahl von Akteuren und aus einer spezifischen
4 Situation, zu definieren, die eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für radikalere
5 Klimapolitiken bieten. Lokale Krisenzuspitzungen sind als Auslöser und Katalysator
6 sicherlich erforderlich, um Mobilisierungssprünge auf Seiten sozialer Bewegungen zu
7 erzielen und die hegemoniale Funktion der G8/G20 zu befördern. Auch wird dadurch
8 die Akzeptanz von Ansätzen innerstaatlichen Klima-Aktivismus auf der Ebene
9 mindestens einer der drei Gewalten erhöht. Eine hegemoniale Restrukturierung des
10 internationalen Raums durch G8/G20 mit Wirkungen auf die anderen internationalen
11 Institutionen ist ebenso bedeutsam wie die Existenz einer Mehrzahl von stärker
12 zivilgesellschaftlichen, unternehmerischen und von non-nation-state-actors getragenen
13 Netzwerken. Die Überlegungen in den Einzelkapiteln zeigen auch, dass ein Umgehen
14 der nationalen politischen Systeme nicht möglich ist. Eine ausschließliche
15 Konzentration auf neue Institutionen im internationalen Raum ist daher verfehlt. Es
16 bedarf vielmehr mindestens gleichzeitig der Anstrengung, auf nationaler Ebene bei den
17 zentralen politischen Institutionen – unter Nutzung und Ausschöpfung des
18 Normalmodus von Politik – klimapolitischen Aktivismus zu erzeugen. Eine solche
19 Strategie der *Politikaktivierung* ist essentiell, um dort, wo Politik ein hohes Maß an
20 Rechtsverbindlichkeit und administrativer Durchdringung erreichen kann, einer neuen
21 Klimapolitik zum Durchbruch zu verhelfen. So muss es auch Aufgabe einer
22 klimapolitischen Transformation sein, in den zentralen Nationen jene politischen
23 Akteure zu identifizieren, die als strategiefähige Kerngruppe einer Politik der
24 legislativen, exekutivischen bzw. richterlichen Aktivierung in Betracht kommen
25 (Raschke/Tils 2007).

26 Die Konzentration auf die Frage der *Schnelligkeit* der Durchsetzung der Klimawende
27 und die Etablierung wirksamer Maßnahmen übersieht nämlich leicht, dass selbst ein
28 solcher – unwahrscheinlicher – Erfolg mit Nebenwirkungen verbunden ist, die das
29 Unternehmen zugleich wieder gefährden. Die Kosten der schnellen Durchsetzung liegen
30 darin, dass jene Akteure, die im Zuge des schnellen Wandlungsprozesses übergangen
31 oder an den Rand gedrängt werden konnten, ja keineswegs verschwunden sind oder ihre

1 Vorstellungen zugunsten der erst losen Anpassung an eine neue Sicht der Dinge
2 revidieren werden. Widerstände treten mit zum Teil erheblicher Verzögerung auf und
3 können genau dann, wenn die kontinuierliche Implementierung der neuen Maßnahmen
4 erforderlich ist, den Erfolg des gesamten klimapolitischen Unternehmens gefährden.
5 Das Kriterium der Schnelligkeit der Etablierung einer klimapolitischen Wende ist um
6 das der Nachhaltigkeit zu ergänzen. Nachhaltigkeit ist aber nur gegeben, wenn eine
7 politische Konstellation, die den klimapolitischen Wandel trägt, für einen längeren
8 Zeitraum, sagen wir zwanzig Jahre, Bestand hat oder sich – bei innerem Wandel –
9 immer wieder so erneuert, dass die Grundunterstützung dieses Kurses erhalten bleibt.
10 Damit steigen aber die Anforderungen an die gesuchte politische Krätekonstellation
11 weiter. Der gesuchte kurzfristige Erfolg muss so wenige politische Opfer kosten, dass
12 mit Gegenbewegungen und größeren Rückschlägen für einen längeren Zeitraum nicht
13 gerechnet werden muss. Damit ist aber nur zu rechnen, wenn die klimapolitische Wende
14 als sozial, ökonomisch und politisch *stark integrativ angelegte Politik* angelegt ist und
15 als solche verstanden werden kann. Ein hohes Maß politisch-ideologischer Integration
16 verbunden mit einer Einbeziehung vieler Interessen und Interessengruppen ist aber bei
17 der Streuung klimapolitischer Maßnahmen über alle Politikfelder und ökonomischen
18 Sektoren kaum zu erwarten. Die Multidimensionalität der Klimapolitik und ihr
19 Querschnittscharakter werden ihr angesichts der Anforderungen an nachhaltig
20 integrative Politik zum Verhängnis. Man kann nicht in sehr vielen Politikfeldern
21 gleichermaßen Bündnisse und Koalitionen schmieden und über einen längeren Zeitraum
22 sichern. Die Kriterien der Schnelligkeit und Nachhaltigkeit, die sich nur im Konzept
23 integrativer Politik zusammenfinden, sind daher weit eher (oder: nur) zu erfüllen, wenn
24 sich klimapolitische Radikalität auf ein Politikfeld, ein zentrales *Interventionsfeld*
25 konzentriert, wenn sich Klimapolitik in einem Einzel-Projekt bündelt. Nur wenn ein
26 derartiger Kern der Klimapolitik in einem klar umrissenen Policyfeld als dem Bereich
27 des entscheidenden Eingriffs und der entscheidenden Maßnahmen definiert werden
28 kann, ist die Chance einer integrativen Klimawende-Politik gegeben. Dieses Feld zu
29 identifizieren, ist hier nicht die Aufgabe, nur muss es die Anforderung erfüllen, die
30 drastische Einschränkung der CO₂-Produktion mit einer ökonomisch aussichtsreichen
31 Politik für eine Mehrzahl der oben genannten Bevölkerungsgruppen anzubieten.

1 Die politische Konstellation, in der die Chance für eine schnelle, nachhaltige und
2 wirksame klimapolitische Wende gegeben ist, müsste daher umfassen: übergroße
3 Mehrheiten in wichtigen Nationalstaaten, hegemoniale Rolle der G8/G20, begleitender
4 politischer Druck durch eine Weltklimabewegung, Konzentration der politischen
5 Aufmerksamkeit auf ein Interventionsfeld und Hinzutreten einer oder mehrerer lokaler
6 Krisen mit Bezug zu diesem Interventionsfeld und weltweiter Aufmerksamkeit. Erst in
7 einer derartigen Konstellation, so kann – vor dem Hintergrund politikwissenschaftlichen
8 Wissens über die Funktionsweise politischer Systeme und Regime – vermutet werden,
9 könnte eine grundlegende Klimawende im Sinne der u.a. vom WBGU aufgestellten
10 Zielsetzungen gelingen.

11 Eine derartige Konstellationsanalyse ist immer noch unterkomplex, weil sie die
12 Zeitdimension nicht hinreichend einbezieht. Sie stellt die Zeit still, indem sie eine
13 Konstellation zu einem Zeitpunkt/-raum herausstellt, für die eine höhere Reformchance
14 gegeben ist. Angemessener ist eine dynamische Analyse, die bestimmte *Abfolgen von*
15 *Konstellationen* als diejenigen auszeichnet, die eine höhere oder niedrigere Chance für
16 eine erfolgreiche Klimapolitik bieten. In einem derartigen Analyseverständnis könnte
17 der Fehlschlag der Kopenhagener Konferenz eine ganz andere Bedeutung erhalten als in
18 dem hier gewählten ‚komparativ-statischen‘ Ansatz. Kopenhagen stand im Kontext der
19 vorliegenden Analyse für die generellen Schwierigkeiten, die eine inklusive
20 intergouvernementale Struktur globalen Regierens kennzeichnet. Der Fehlschlag der
21 Konferenz verdeutlicht die als generelles Problem unterstellte Problematik dieses
22 Governance-Typus. Im Vergleich zu anderen Formen des Regierens, wie etwa
23 exklusiven Formen des Intergouvernementalismus im G8/G20-Regime, weisen UN-
24 Konferenzen für sich betrachtet Nachteile auf (komparativ-statische Perspektive). In
25 einer dynamischen Perspektive kann das Versagen dieses Konferenzregimes aber
26 sowohl zu einer erneuten und intensivierten Anstrengung auf dieser Ebene als auch zur
27 Suche nach Alternativformen globalen Regierens führen. Es ist mithin innerhalb der
28 Grundform des inklusiven Intergouvernementalismus eine sich selbst steigernde
29 Dynamik vorstellbar als auch eine besondere Dynamik, die die gesamte Konstellation
30 aus UN, internationalen Regimen, G8, G20, Nationalstaaten etc. derart umstrukturiert,
31 dass sich eine neue Chancenstruktur herausbildet. Das Scheitern der Kopenhagener

1 Konferenz könnte die Gesamt-Konstellation gerade so verändern, dass sich die
2 klimapolitischen Handlungspotentiale erhöhen. Jedoch ist auch die Deutung aufrecht zu
3 erhalten, dass der UN-Modus endgültig versagt habe und damit eine Leerstelle auftritt,
4 die die klimapolitischen Bemühungen zunächst zurückwirft. Für die Abschätzung,
5 welche dieser beiden Deutungen einen größeren Realitätsgehalt besitzt, fehlt es aber an
6 einem politikwissenschaftlichen Wissen, das Abfolgen von Konstellationen auf
7 mögliche politische Ergebnisse miteinander vergleicht, also Dynamiken miteinander in
8 Beziehung setzt und vergleichend bewerten kann (komparativ-dynamische Perspektive).
9 Theorien, die z.B. für soziale Bewegungen und Parteien oder auch ganze politische
10 Ordnungen Ablaufstrukturen und -modelle aufgestellt haben, sehen sich in der Regel
11 mit einer Fülle von Gegenevidenzen konfrontiert. Ein gesichertes Wissen besteht in den
12 Sozialwissenschaften bestenfalls in Anfängen und auf jeden Fall nicht für globale
13 Makro-Konstellationen, wie sie bei der Klimapolitik betrachtet werden müssen. Eine
14 vor diesem Hintergrund nicht völlig von der Hand zu weisende Annahme ist aber die,
15 dass sich die Herausbildung einer klimapolitisch günstigen Konstellation über eine
16 Folge von ‚*paradigmatischen Konflikten*‘ vollzieht, Konflikten, die beispielhaft
17 Gegnerschaften und Unterstützergruppen einer neuen Klimapolitik hervortreten lassen.
18

1 **Literatur**

- 2 „Schalt ab...fürs Klima“ 2007: Start der Aktion, Pressemeldung, 9.4.2007. Abrufbar unter:
3 http://www.schaltab.net/documents/070409_PR_Start.pdf (27.1.2010).
- 4 Adger, William Neil 2009: *Adapting to climate change: thresholds, values, governance*. Cambridge [u.a.]:
5 Cambridge Univ. Press.
- 6 Aldy, Joseph 2008: A tax-based approach to slowing global climate change. In: *National Tax Journal*, 61
7 (3), 493-519.
- 8 Altvater, Elmar 2008: *Ablasshandel gegen Klimawandel? Marktbasierende Instrumente in der globalen*
9 *Klimapolitik und ihre Alternativen ; Reader des Wissenschaftlichen Beirats von Attac*. 1. Aufl.
10 Hamburg: VSA-Verl.
- 11 Andonova, Liliana B. 2007/2009: Transnational Climate Governance. In: *Global environmental politics*,
12 9 (2), 52-73.
- 13 Andonova, Liliana B. 2009: Transnational Climate Governance. In: *Global environmental politics*, 9 (2),
14 52-73.
- 15 Anter, Andreas/ Stefan Breuer (Hrsg.) 2007: *Max Webers Staatssoziologie. Positionen und Perspektiven*.
16 Baden-Baden: Nomos.
- 17 Arvai, Joseph 2006: Adaptive management of the global climate problem: bridging the gap between
18 climate research and climate policy. In: *Climatic Change*, 78 (1), 217-225.
- 19 Ashauer, Christoph 2007: Die Menschenrechte im Notstand : eine Untersuchung zu den Voraussetzungen
20 der Derogation nach Artikel 15 EMRK unter besonderer Berücksichtigung der Figur des
21 überpositiven Notstandes. In: *Archiv des Völkerrechts*, 45, 400-431.
- 22 Attac 2010: AG Energie Klima Umwelt: Klimagerechtigkeit. Abrufbar unter: [http://www.attac-](http://www.attac-netzwerk.de/ag-eku/klimagerechtigkeit/)
23 [netzwerk.de/ag-eku/klimagerechtigkeit/](http://www.attac-netzwerk.de/ag-eku/klimagerechtigkeit/) (27.1.2010).
- 24 Aubourg, René 2008: Debt, democratization, and development in Latin America: how policy can affect
25 global warming. In: *Journal of Policy Analysis and Management*, 27 (1), 7-19.
- 26 Bäckstrand, Karin 2008: Accountability of networked climate governance: the rise of transnational
27 climate partnerships. In: *Global Environmental Politics*, 8 (3), 74-103.
- 28 Badger, Anthony 1989: *The New Deal. The Depression Years, 1933-1940*. Houndsmills u.a.: MacMillan
29 Press.
- 30 Bailey, Ian 2009: Scales and networks of neoliberal climate governance: the regulatory and territorial
31 logics of European Union emissions trading. In: *Transactions of the Institute of British*
32 *Geographers*, 34 (4), 445-461.
- 33 Banning, Marlia Elisabeth 2009: When Poststructural Theory and Contemporary Politics Collide—The
34 Vexed Case of Global Warming. In: *Communication and critical-cultural studies*, 6 (3), 285-304.
- 35 Bardt, Hubertus 2007: *Klimapolitik nach 2012: Optionen für den internationalen Klimaschutz*. Köln: Dt.
36 Inst.-Verl.
- 37 Barnett, Jon 2008: The worst of friends: opec and g-77 in the climate regime. In: *Global Environmental*
38 *Politics*, 8 (4), 1-9.
- 39 Barrett, Scott 2008: *Rethinking global climate change governance*. Kiel: Kiel Inst. for the World
40 Economy.
- 41 Bartle, Ian 2007: *Climate change policy and the regulatory state: a better regulation perspective*. Bath:
42 University of Bath, School of Management.
- 43 Berger, Hartwig 2008: Gerechtigkeit im Klimawandel - eine sozialphilosophische Betrachtung. In:
44 *Leviathan*, 36 (2), 212-229.

- 1 Bewernitz, Torsten 2002: global x. Kritik, Stand und Perspektiven der Antiglobalisierungsbewegung.
2 Münster: Unrast Verlag.
- 3 Beyerle, Michelle 2006: Erfolge der Globalisierungskritik? Eine Analyse der Kampagnen gegen WEF und
4 WTO. In: Forschungsjournal NSB, 19 (1), 50-63.
- 5 Beyerle, Michelle/ Hans-Peter Kriesi 2003: The Impact of the anti-globalization movement in the public
6 sphere. Paper presented at the Conference "Transnational Processes and Social Movements", Villa
7 Serbelloni, Bellagio, Juli 2003.
- 8 Blackmore, Roger 2010: Climate change: causes and consequences. In: Gordon, Wilson (Hrsg.):
9 Environment, development, and sustainability. Oxford: Oxford University Press, 103-112.
- 10 Bloom, Arnold Jeffrey 2010: Global climate change: convergence of disciplines. Sunderland, Mass:
11 Sinauer Associates.
- 12 Boccella, Kathy 2008: Campuses focus on climate change. In: The Philadelphia Inquirer, 31.1.2008.
- 13 Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1991: Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und
14 zum Verfassungsrecht. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- 15 Bogumil, Jörg/ Werner Jann 2008: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung
16 in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 17 Bohle, Hans-Georg 2006: The Discourse on Human Security: Implications and Relevance for Climate
18 Change Research. A Review Article. In: Die Erde, 137 (3), 155-163.
- 19 Bollen, Johannes 2009: Co-benefits of climate change mitigation policies: literature review and new
20 results. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, Economics Dep.
- 21 Bond, Patrick 2008: The State of the Global Carbon Trade Debate. In: Capitalism, Nature, Socialism, 19
22 (4), 89-106.
- 23 Bosetti, Valentina 2009: Climate policy after 2012. In: CESifo Economic Studies, 55 (2), 235-254.
- 24 Bossche, Peter van den 2007: Regulatory legitimacy of the role of NGOs in global governance: Legal
25 status and accreditation. In: Vedder, Anton (Hrsg.): NGO involvement in international governance
26 and policy: sources of legitimacy. Leiden [u.a.]: Nijhoff, 135-174.
- 27 Boyce, Madeline 2009: G8 Climate Governance, 1975-2007. Research Report G8 Research Group.
- 28 Boykoff, Max 2009: The politics of climate change: a survey. London: Routledge.
- 29 Brand, Ulrich 2009: Environmental crisis and the ambiguous postneoliberalising of nature. In:
30 development dialogue, 51, 103-117.
- 31 Brandt, Karsten 2008: Klimapolitik: warum wir anders handeln müssen, als es uns die Klimalobby
32 weismachen will. 1. Aufl. Bonn: Bouvier.
- 33 Brem, Martin 2008: Die Grüne Tomate – ausgezeichnet unreif. In: Utopia Magazin. Abrufbar unter:
34 <http://www.utopia.de/magazin/gruene-tomate> (10.02.2010).
- 35 Brennan, Geoffrey 2009: Climate change: a rational choice politics view. In: The Australian Journal of
36 Agricultural and Resource Economics, 53 (3), 309-326.
- 37 Brouns, Bernd 2008: "Kyoto plus": Start in eine neue Phase internationaler Klimapolitik. In: Ott,
38 Hermann (Hrsg.): Wege aus der Klimafalle. München: oekom, 67-81.
- 39 Bulkeley, Harriet 2007: Responding to Climate Change: Governance and Social Action beyond Kyoto.
40 In: Global Environmental Politics, 7 (2), 1-10.
- 41 Bündnis 90/ Die Grünen 2008: Die Krisen bewältigen – für einen grünen New Deal! Vorläufiger
42 Beschluss der 28. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz in Erfurt, 14.-16. November 2008.
- 43 Burns, William C. G. 2009: Adjudicating climate change: state, national, and international approaches.
44 Cambridge: Cambridge University Press.

- 1 CAN (Climate Action Network) 2009: Copenhagen, 2009 ECOs, Nr. 1-11. Abrufbar unter:
2 <http://www.climatenetwork.org/eco/copenhagen-2009> (27.1.2010).
- 3 CAN (Climate Action Network) 2010a: CAN's Three Track Approach. Abrufbar unter:
4 <http://www.climatenetwork.org/about-can/three-track-approach> (27.1.2010).
- 5 CAN (Climate Action Network) 2010b: About CAN. Abrufbar unter:
6 <http://www.climatenetwork.org/about-can> (27.1.2010).
- 7 CAN-Europa (Climate Action Network) 2010: CAN Europe members list – January 2010. Abrufbar
8 unter: http://www.climnet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=85
9 (10.2.2010).
- 10 Carvalho, Anabela 2007: Communicating global responsibility? Discourses on climate change and
11 citizenship. In: *International Journal of Media and Cultural Politics*, 3 (2), 180-183.
- 12 Center for International Governance Innovation (CIGI) 2009: Special G20 Report: Flashpoints for the
13 Pittsburgh Summit.
- 14 Cerutti, Furio 2007: *Global challenges for leviathan: a political philosophy of nuclear weapons and global*
15 *warming*. Lanham [u.a.]: Lexington Books.
- 16 Charman, Karen 2008: False starts and false solutions: current approaches in dealing with climate. In:
17 *Capitalism, Nature, Socialism*, 19 (3), 29-48.
- 18 Chase-Dunn, Christopher/ Barry Gills 2005: *Waves of Globalization and Resistance in the Capitalist*
19 *World-System: Social Movements and Critical Global Studies*. In: Appelbaum, Richard, William
20 Robinson (Hrsg.): *critical globalization studies*. New York and London: Routledge, 45-54.
- 21 CJA (Climate Justice Action) 2009: Call to Action: You Can't Fix a Broken System. Abrufbar unter:
22 <http://www.climate-justice-action.org/mobilization/call-for-action/> (27.1.2010).
- 23 CJA (Climate Justice Action) 2010: Organizations. The International Network. Abrufbar unter:
24 <http://www.climate-justice-action.org/about/organizations/> (27.1.2010).
- 25 CJN (Climate Justice Now) 2009a: Climate Justice Now! Statement. Abrufbar unter: <http://www.climate-justice-now.org/climate-justice-now-statement/> (27.1.2010).
26
- 27 CJN (Climate Justice Now) 2009b: What's Wrong with the UN Negotiations. Abrufbar unter:
28 <http://www.climate-justice-now.org/category/whats-wrong-with-the-un-negotiations/> (27.1.2010).
- 29 CJN (Climate Justice Now) 2010: CJN! Members and Allies. Abrufbar unter: [http://www.climate-justice-
30 now.org/category/cjn_members_and_allies/](http://www.climate-justice-now.org/category/cjn_members_and_allies/) (27.1.2010).
- 31 *Climate Change Conclusions at G8 Summits 1975-2009*. Compiled by Jenilee Guebert.
- 32 *Climateconvergence* 2010: [Links zu allen nationalen Klima-Camp Initiativen]. Abrufbar unter:
33 www.climateconvergence.org (27.1.2010).
- 34 Compston, Hugh 2008: *Turning down the heat: the politics of climate policy in affluent democracies*.
35 Basingstoke [u.a.]: Palgrave Macmillan.
- 36 Compston, Hugh 2009a: *Climate policy and political strategy*. Abingdon: Routledge.
- 37 Compston, Hugh 2009b: Networks, resources, political strategy and climate policy. In: *Environmental*
38 *Politics*, 18 (5), 727-746.
- 39 Cooper, Andrew 2008: *The Heiligendamm Process: Structural Recording and Diplomatic Agency*. In:
40 Ders./Agata Antkiewicz (Hrsg.): *Emerging Powers in Global Governance: Lessons form the*
41 *Heiligendamm Process*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 1-18.
- 42 Cox, Peter 2007: An overview of the climate change challenge. In: *Environmental Law & Management*,
43 19 (5), 200-205.
- 44 Della Porta, Donatella 2006: *Globalization from Below: Transnational Activists and Protest Networks*.
45 Minneapolis (u.a.): University of Minnesota Press.

- 1 Della Porta, Donatella/ Mario Diani 2006: Social Movements, An Introduction. Malden, Mass.:
2 Blackwell.
- 3 Dessler, Andrew 2008: The science and politics of global climate change: a guide to the debate. 6. print.
4 Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press.
- 5
- 6 Diamond, Jarred 2008: Kollaps. Warum Gesellschaften überleben oder untergehen. 2. Aufl. Frankfurt am
7 Main: Fischer.
- 8 Dobson, Hugo 2007: The Group of 7/8. London: Routledge.
- 9 Döhler, Marian, 2006: Regulative Politik und die Transformation der klassischen Verwaltung, in:
10 Bogumil, Jörg/ Werner Jann/ Frank Nullmeier (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Auf dem Weg zu
11 einer postmanagerialen Verwaltungsforschung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 37.
12 Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 208-227.
- 13 Dolsak, Nives 2009: Climate Change Policy Implementation: A Cross-Sectional Analysis. In: The
14 Review of Policy Research, 26 (5), 551-570.
- 15 Douma, Wybe 2007: The Kyoto protocol and beyond: legal and policy challenges of climate change. The
16 Hague: Asser.
- 17 Doyle, Julie 2007: Picturing the Clima(c)tic: Greenpeace and the Representational Politics of Climate
18 Change Communication. In: Science as Culture, 16 (2), 129-150.
- 19 Drexhage, John 2008: Climate change and global governance: which way ahead? In: Berntein, Steven
20 (Hrsg.): A globally integrated climate policy for Canada. Toronto: University of Toronto Press,
21 323-335.
- 22 Dröge, Susanne 2009: Internationale Energie- und Klimapolitik: Spielräume für Akzentsetzungen der
23 Bundesregierung. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- 24 Dunn, Steve 2007: Driving home: four steps toward minimizing global warming and achieving energy
25 independence. In: The Humanist, 67 (5), 25-29.
- 26 Ecker-Ehrhardt, Matthias/Zürn, Michael 2007: Die Politisierung internationaler Institutionen. In: Aus
27 Politik und Zeitgeschichte 20-21/2007, 24-30.
- 28 El-Ashry, Mohamed 2008: A global response to climate change. In: Environmental Policy and Law, 38
29 (1/2), 20-25.
- 30 Enders, Judith Christine 2008: Wissensnetzwerke in der Klimapolitik. Frankfurt am Main [u.a.]: Lang.
- 31 Esty, Daniel C 2008: Rethinking Global Environmental Governance to Deal with Climate Change: The
32 Multiple Logics of Global Collective Action. In: The American Economic Review, 98 (2), 116-
33 121.
- 34 Europäischer Rat 2009: Tagung am 10./11. Dezember 2009. Schlussfolgerungen. Abrufbar unter:
35 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/111898.pdf (8.2.2010).
- 36 Evenett, Simon/ John Whalley 2009: The G20 and Green Protectionism: Will We Pay the Price at
37 Copenhagen? In: CIGI Policy Brief, No. 14.
- 38 Fernández Armenteros, Mercedes 2005: State aid issues raised by the implementation of climate change
39 policy instruments. In: Bothe, Michael/ Eckard Rehbinder (Hrsg.): Climate Change Policy.
40 Utrecht: Eleven International Publication, 219-258.
- 41 Fischer, Severin 2009: Die Neugestaltung der EU-Klimapolitik: Systemreform mit Vorbildcharakter? In:
42 Internationale Politik und Gesellschaft, 2, 108-126.
- 43 Foti, Alex 2009: Climate Anarchists vs Green Capitalists. Contribution to the Reimagining Society
44 Project hosted by ZCommunications. Abrufbar unter:
45 http://74.125.155.132/scholar?q=cache:psq1GT0hlgJ:scholar.google.com/+%22climate+camps%2+movement&hl=de&as_sdt=2000 (8.2.2010).
46

- 1 FR (Frankfurter Rundschau) 2009: „Wir überfahren unsere Enkel“. Interview mit Claus Leggewie.
2 4.12.2009.
- 3 French, Hillary/ Michael Renner/ Gary Gardner 2009: Auf dem Weg zu einem Green New Deal. Die
4 Klima- und Wirtschaftskrise als transatlantische Herausforderung. Strategiepapier des Worldwatch
5 Institute in Zusammenarbeit mit der Heinrich-Böll-Stiftung. Abrufbar unter:
6 http://www.boell.de/downloads/oekologie/green_new_deal_oeko_band3.pdf (10.2.2010).
- 7 Fues, Thomas 2007a: Global Governance Beyond the G8: Reform Prospects for the Summit Architecture.
8 In: IPG 2/2007, 11-24.
- 9 Fues, Thomas 2007b: Vereinte Nationen und Global Governance. In: DGVN Policy Paper, 3/2007, 1-8.
- 10 Gardiner, Stephen M. 2009: Saved by Disaster? Abrupt Climate Change, Political Inertia, and the
11 Possibility of an Intergenerational Arms Race. In: Journal of Social Philosophy, 40 (2), 140-162.
- 12 Gerste, Ronald 2005: Die große Suggestion. In: Die Zeit, 10.3.2005.
- 13 Gill, Stephen 2000: Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen
14 Integration. In: Bieling, H. J./ J. Steinhilber (Hrsg.): Die Konfiguration Europas. Münster:
15 Westfälisches Dampfboot, 23-50.
- 16 Glaeßner, Gert-Joachim 2003: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. In: Münkler,
17 Herfried (Hrsg): Politikwissenschaft. Ein Grundkurs. 2. Aufl. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt,
18 245-284.
- 19 Gleditsch, Nils Petter 2009: Climate change and conflict: a critical overview. In: Die Friedens-Warte, 84
20 (2), 11-28.
- 21 Gnath, Katharina 2007a: Beyond Heiligendamm. The G-8 and its dialogue with emerging countries. In:
22 IP, Fall 2007, 36-39.
- 23 Gnath, Katharina 2007b: Mehr Einbeziehung: Ja, Erweiterung: Nein. Die G-8 und der Dialog mit den
24 Schwellenländern. In: IP, Juni 2007, 66-69.
- 25 Gnath, Katharina/ Niklas Reimers 2009: Die G8-Gipfelarchitektur im Wandel. Neue Herausforderungen
26 an globales Regieren am Beispiel von Indiens wirtschaftlichem Aufschwung. In: DGAPanalyse,
27 Juni 2009, Nr. 6.
- 28 Grobbel, Merle 2009: Implementing climate change measures in the EU: Key success factors.
29 Wiesbaden: VS-Verl.
- 30 Grubb, Michael 2007: The European emissions trading scheme: an overview of operation (operations)
31 and lessons ; climate change policies (Forum). In: CESifo DICE Report, 5 (4), 17-25.
- 32 Grundig, Frank 2009: Political strategy and climate policy: a rational choice perspective. In:
33 Environmental Politics, 18 (5), 747-764.
- 34 Grundmann, Reiner 2007: Climate change and knowledge politics. In: Environmental Politics, 16 (3),
35 414-433.
- 36 Gstöhl, Sieglinde 2007: Governance Through Government Networks: The G8 and International
37 Organizations. In: Review of International Organizations, 2 (1), 1-37.
- 38 Guebert, Jenilee 2010a: Plans for the 2010 G8 Muskoka Summit: June 25-26. G8 Research Group.
- 39 Guebert, Jenilee 2010b: Plans for the Fourth G20 Summit: Co-chaired by Canada and Korea in Toronto,
40 June 2010. G20 Research Group.
- 41 Gupta, Joyeeta 2007: The multi-level governance challenge of climate change. In: Environmental
42 Sciences, 4 (3), 131-138.
- 43 Habermas, Jürgen, 2008: Ach, Europa. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- 44 Hajnal, Peter 2007: The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation. Aldershot,
45 Hampshire: Ashgate.

- 1 Hänggi, Marcel 2009: Wir Schwätzer im Treibhaus: warum die Klimapolitik versagt. 2. aktualisierte
2 Aufl. Zürich: Rotpunktverl.
- 3 Hansjürgens, Bernd 2008: Internationale Klimapolitik nach Kyoto: Architekturen und Institutionen ;
4 Beitrag für den Ausschuss "Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik" des Vereins für
5 Socialpolitik, 21.-23. September 2008 in Graz. überarb. Fassung. Leipzig: Helmholtz Zentrum für
6 Umweltforschung.
- 7 Hansjürgens, Bernd 2009: Internationale Klimapolitik nach Kyoto: Bausteine und Architekturen. In:
8 Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, 32 (2), 123-152.
- 9 Harris, Paul G. 2009: The politics of climate change: environmental dynamics in international affairs.
10 London [u.a.]: Routledge.
- 11 Harris, Paul G. 2007: Explaining European responses to global climate change: Power, interests and ideas
12 in domestic and international politics. In: Ders. (Hrsg.): Europe and Global Climate Change.
13 Cheltenham: Elgar, 393-406.
- 14 Harris, Paul G. 2008a: Climate change and global citizenship. In: Law & Policy, 30 (4), 481-502.
- 15 Harris, Paul G. 2008b: The glacial politics of climate change. In: Cambridge Review of International
16 Affairs, 21 (4), 455-465.
- 17 Harrison, Kathryn 2007: Introduction: Comparative politics of climate change. In: Global Environmental
18 Politics, 7 (4), 1-19.
- 19 Helmke, Martina 2008: klimacamp-tagebuch (II): „Der Kapitalismus geht keine Wege, wir gehen
20 Wege!“. In: TAZ, 19.8.2008.
- 21 Herman, Paul 2009: The Political Consequences of Climate Change. In: Survival, 51 (2), 137-148.
- 22 Hickman, Leo 2009: G2: Camping crusaders: Climate Camp descends on London today. But can this
23 enigmatic, leaderless group really change the way we treat our environment? In: The Guardian,
24 26.8.2009.
- 25 Hillmer, Angelika 2008: „Fairkehr“: Gute und fragwürdige Anbieter. Der Verkehrsclub Deutschland
26 (VCD) hat in seiner Mitgliederzeitschrift „Fairkehr“ empfehlenswerte und eher fragwürdige
27 Anbieter von CO2-Kompensationen aufgelistet. In: Hamburger Abendblatt, 25.6.2008.
- 28 Hodder, Patrick 2009: SPECIAL ARTICLES - Climate Crisis? The Politics of Emergency Framing. In:
29 Economic and Political Weekly, 44 (36), 53-60.
- 30 Höpfe, Peter 2007: Apocalypse now. Klimawandel und Naturkatastrophen: vor uns die Sintflut. In:
31 Internationale Politik, 62 (2), 46-54.
- 32 Hovi, Jon 2009: Implementing Long-Term Climate Policy: Time Inconsistency, Domestic Politics,
33 International Anarchy. In: Global Environmental Politics, 9 (3), 20-39.
- 34 Huesemann, M.H. 2008: Ocean fertilization and other climate change mitigation strategies: An overview.
35 In: Marine Ecology Progress Series, 364, 243-250.
- 36 Humphrey, Mathew 2009: Rational Irrationality and Simulation in Environmental Politics: The Example
37 of Climate Change. In: Government and Opposition, 44 (2), 146-166.
- 38 Humphreys, Stephen 2006: Legalizing Lawlessness: On Giorgio Agamben's State of Exception. In: The
39 European Journal of International Law, 17 (3), 677-687.
- 40 Igielska, Bogumila 2008: Climate change mitigation: Overview of the environmental policy instruments.
41 In: International Journal of Green Economics, 2 (2), 210-225.
- 42 Irwin, Ruth 2008: Heidegger, politics, and climate change: risking it all. London [u.a.]: Continuum.
- 43 Jaggard, Lyn 2007: The reflexivity of ideas in climate change policy: German, European and international
44 politics. In: Harris, Paul G. (Hrsg.): Europe and Global Climate Change. Cheltenham: Elgar, 323-
45 347.

- 1 Jaggard, Lyn 2008: Climate change politics, the un and national interests. In: Environmental Policy and
2 Law, 38 (5), 230-238.
- 3 Jamet, Stéphanie 2009: Assessing the impacts of climate change : A literature review. Paris: Organisation
4 for Economic Cooperation and Development, Economics Dep.
- 5 Jordan, Andrew 2007: Is There Now a Political Climate for Policy Change? Policy and Politics after the
6 Stern Review. In: The Political Quarterly, 78 (2), 310-319.
- 7 Kamminga, Menno 2008: The ethics of climate politics: four modes of moral discourse. In:
8 Environmental Politics, 17 (4), 673-692.
- 9 Kaye-Blake, William 2009: A review of research on economic impacts of climate change. Lincoln, N.Z:
10 Agribusiness and Economics Research Unit, Lincoln University.
- 11 Keith, Poe 2004: Are Constitutional State of Emergency Clauses Effective? An Empirical Exploration.
12 In: Human Rights Quarterly, 26 (4), 1071-1097.
- 13 Keohane, Robert O. u. a. 2002: Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of
14 Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy. In: Robert O. Keohane, Power
15 and Governance in a Partially Globalized World. New York, 219-244.
- 16 Kern, Kristine 2009: Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change
17 through Transnational Municipal Networks. In: Journal of Common Market Studies, 47 (2), 309-
18 332.
- 19 Khandekar, M.L. 2005: The Global Warming Debate: A Review of the State of Science. In: Pure and
20 Applied Geophysics, 162 (8), 1557-1586.
- 21 Kirton, John 2000: The G20: Representativeness, Effectiveness, and Leadership in Global Governance.
22 In: Ders./ Joseph Daniels/Andreas Freytag (Hrsg.): Guiding Global Order: G8 Governance in the
23 Twenty-First Century, 143-172.
- 24 Kirton, John 2007: The G8's Energy-Climate Connection. G8 Resarch Group.
- 25 Kirton, John 2009: Coexistence, cooperation, competition: G Summits. In: Aspenia, Number 43-44.
- 26 Kirton, John/ Jenilee Guebert 2009a: Climate Change Accountability: The G8's Compliance Record from
27 1975 to 2009. G8 Research Group.
- 28 Kirton, John/Jenilee Guebert 2009b: Bringing Health into the Climate Change Regime: The Opportunity
29 for Copenhagen 2009 and Muskoka 2010. Paper prepared for the "Learning Forum on Global
30 Health Research" of the Canadian Coalitionfor Global Health Research, Ottawa, Canada, October
31 25, 2009.
- 32 Kitschelt, Herbert 1980: Kernenergiepolitik. Arena eines gesellschaftlichen Konflikts. Frankfurt a.M.,
33 New York: Campus.
- 34 Klausen, Jan Erling/ David Sweeting 2002: Legitimacy, Citizen Participation, and Community
35 Involvement in Governance. Conference Paper. Abrufbar unter
36 www.ruc.dk/upload/application/pdf/f51d6748/Jan_Erling_Klausen.pdf (28.1.2010).
- 37 Klima-Allianz 2010: Mitglieder. Abrufbar unter: <http://www.die-klima-allianz.de/wer-wir-sind/mitglieder>
38 (10.2.2010).
- 39 Klimaforum09: System change – not climate change. A People's Declaration from Klimaforum09.
40 Abrufbar unter:
41 [http://www.klimaforum09.org/IMG/pdf/A_People_s_Declaration_from_Klimaforum09_-](http://www.klimaforum09.org/IMG/pdf/A_People_s_Declaration_from_Klimaforum09_-_ultimate_version.pdf)
42 [_ultimate_version.pdf](http://www.klimaforum09.org/IMG/pdf/A_People_s_Declaration_from_Klimaforum09_-_ultimate_version.pdf) (27.1.2010).
- 43 Kolk, Ans 2008: Business and climate change: emergent institutions in global governance. In: Corporate
44 governance, 8 (4), 419-429.
- 45 Koopmans, Ruud 1995: Democracy from Below. New Social Movements and the Political System in
46 West Germany. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.

- 1 Kotynek, Martin 2009: NGOs bei Klimagipfel in Kopenhagen: Wir müssen draußen bleiben. In:
2 Süddeutsche Zeitung, 17.12.2009.
- 3 Kovel, Joel 2008: Ecosocialism, global justice, and climate change. In: capitalism, nature, socialism, 19
4 (2), 4-15.
- 5 Kroll, Stephan 2008: Domestic politics and climate change: international public goods in two-level
6 games. In: cambridge review of international affairs, 21 (4), 563-585.
- 7 Krosnick, Jon A. 2006: The origins and consequences of democratic citizens' policy agendas: A study of
8 popular concern about global warming. In: Climatic Change, 77 (1/2), 7-43.
- 9 Krysiak, Frank C 2009: Unilateral climate policy and optimal containment in an open economy. Basel:
10 WWZ..
- 11 Kuik, Onno 2008: Post-2012 Climate policy dilemmas: a review of proposals. In: Climate Policy, 8 (3),
12 317-336.
- 13 Lang, Isa 2008: Wrestling with an elephant: a selected bibliography and resource guide on global climate
14 change. In: Law Library Journal, 100 (4), 675-714.
- 15 Lebeau, André 2008: Climate: Science, Ideology and Politics. An Emblematic Controversy overview
16 verdächtig. In: Futuribles, 345, 5-20.
- 17 Lecocq, Franck 2007: How might climate change affect economic growth in developing countries? A
18 review of the growth literature with a climate lens. Washington, DC: World Bank.
- 19 Lefale, Penehuro Fatu 2008: Beyond Science: Climate Change as a Perfect Political Dilemma. In:
20 Political Science, 60 (1), 9-18.
- 21 Leggewie, Claus/ Harald Welzer 2009: Das Ende der Welt, wie wir sie kennen. Frankfurt am Main: S.
22 Fischer.
- 23 Lewis, John David 2009: History, Politics, and Claims of Man-made Global Warming. In: Social
24 Philosophy & Policy, 26 (2), 231-271.
- 25 Linkspartei.PDS 2005: Wahlprogramm zu den Bundestagswahlen 2005. Beschluss der 2. Tagung des 9.
26 Parteitages. Berlin, 27. August 2005. Abrufbar unter:
27 <http://www.ksta.de/ks/attach/bundestagswahlprogramm2005.pdf> (27.1.2010).
- 28 Lutz, Heinrich 2002: Reformation und Gegenreformation. 5. Aufl., durchges. und erg. von Alfred
29 Kohler. München: Oldenbourg.
- 30 Lynas, Mark 2008: A Green New Deal. In: New Statesman, 17.7.2008.
- 31 Mandle, Jay 2008: Reconciling development, global climate change, and politics. In: Challenge. The
32 Magazine of Economic Affairs, 51 (6), 81-90.
- 33 McVeigh, Tracy 2008: Climate campaigners: Meet Britain's new army of young eco-warriors. In: The
34 Observer, 14.12.2008.
- 35 Meadowcroft, James 2009: Climate change governance; background paper to the 2010 World
36 Development Report . Washington, DC: World Bank.
- 37 Messner, Dirk 2008: BC introduces carbon tax, but off-sets increased fuel costs with tax cuts. In: The
38 Canadian Press, 20.2.2008.
- 39 Michel, David 2007: Climate policy for the 21st century: meeting the long-term challenge of global
40 warming. Washington, D.C: Center for Transatlantic Relations.
- 41 Möllers, Christoph 2008: Die drei Gewalten. Legitimation der Gewaltengliederung in Verfassungsstaat,
42 Europäischer Integration und Internationalisierung. Weilerswist: Velbrück.
- 43 Mörke, Olaf 2005: Reformation. Voraussetzungen und Durchsetzung. Enzyklopädie Deutscher
44 Geschichte, Band 74. München: Oldenbourg.
- 45

- 1 Müller, Michael/ Kai Niebert 2009: Epochenwechsel: Plädoyer für einen grünen New Deal. München:
2 oekom.
- 3 Müller-Kraenner, Sascha 2008: Schafft eine neue Weltumweltorganisation! Energiesicherheit morgen
4 heißt Klimapolitik heute. In: Internationale Politik, 4, 21-24.
- 5 Nellen, Klaus 2008: Klimapolitik und Solidarität. Frankfurt/Main: Verl. Neue Kritik.
- 6 Neugebauer, Gero 2007: Politische Milieus in Deutschland. Die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung.
7 Bonn: Dietz Verlag.
- 8 Newell, Peter 2006: Climate for change: non-state actors and the global politics of the greenhouse.
9 Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press.
- 10 Newell, Peter 2008: Civil society, corporate accountability and the politics of climate change. In: Global
11 Environmental Politics, 8 (3), 122-154.
- 12 Nisbet, Matthew C. 2007: Trends: Twenty years of public opinion about global warming. In: Public
13 Opinion Quarterly, 71 (3), 444-471.
- 14 Nordhaus, Ted 2009: Vergesst Kyoto! Investieren — nicht regulieren - Wie die USA wieder eine
15 führende Rolle in der Klimapolitik einnehmen können. In: Internationale Politik, 64 (2), 10-21.
- 16 Nordhaus, William 2006: After kyoto: Alternative mechanisms to control global warming. In: The
17 American Economic Review. 96 (2), 31-35.
- 18 Nover, Sabine 2009: Protest und Engagement. Wohin steuert unsere Protestkultur? Wiesbaden: VS
19 Verlag für Sozialwissenschaften.
- 20 Oberthür, Sebastian 2008: Die Vorreiterrolle der EU in der internationalen Klimapolitik: Erfolge und
21 Herausforderungen. In: Eck, Valentin/ Johannes Varwick (Hrsg.): Globale Umweltpolitik.
22 Schwalbach: Wochenschau-Ver., 39-57.
- 23 Oesch, Daniel 2006: Redrawing the Class Map. Stratification and Institutions in Britain, Germany,
24 Sweden and Switzerland. Basigstoke: Palgrave.
- 25 Okereke, Chukwumerije 2009: Conceptualizing Climate Governance Beyond the International Regime.
26 In: Global environmental politics, 9 (1), 58-78.
- 27 Orr, David W. 2009: Down to the Wire. Confronting Climate Collapse. Oxford: Oxford University Press.
- 28 Ott, Hermann E. 2008: Szenarien einer zukünftigen Klimapolitik und Elemente eines effektiven
29 Klimaregimes nach 2012. In: Ott, Hermann (Hrsg.): Wege aus der Klimafalle. München: oekom,
30 47-66.
- 31 Paavola, Jouni 2008: Science and social justice in the governance of adaptation to climate change. In:
32 Environmental Politics, 17 (4), 644-660.
- 33 Pansegrau, Petra 2007: "Winds of change". Der globale Klimawandel im Spannungsfeld zwischen
34 Wissenschaft, Politik und Medien. In: Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und
35 Gesellschaftspolitik, 46 (3), 102-110.
- 36 Parkinson, J. 2006: Deliberating in the Real World. Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy.
37 Oxford: Oxford University Press.
- 38 Passadakis, Alexis 2009: Auf dem Weg nach Kopenhagen. In: TAZ, 10.11.2009.
- 39 Paterson, Matthew 2009: Post-Hegemonic Climate Politics? In: The British Journal of Politics &
40 International Relations, 11 (1), 140-158.
- 41 Paulsen, Friedrich/Freia Stallmann/ Annette Zimmer 2008: Schach dem Parlament – Lokalvereine
42 machen Ratsentscheidungen. In: Vetter, Angelika (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler
43 Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 149-170.
- 44 Peichert, Henrike/ Nils Meyer-Ohlendorf 2007: G8 impact on International Climate Change Negotiations
45 – Good or Bad? Abrufbar unter: http://ecologic.eu/download/zeitschriftenartikel/meyer-ohlendorf/g8_impact_on_international_climate_change_negotiations.pdf (10.1.2010).
46

- 1 Plus News Pakistan 2009: Bangladesh: Turning Bangladesh into most adaptive country big challenge.
2 4.1.2010.
- 3 Radkau Joachim 1987: Die Kernkraft-Kontroverse im Spiegel der Literatur. In: Armin Hermann/ Rolf
4 Schumacher (Hrsg.): Das Ende des Stomzeitalters? München: Moos & Partners, 397-431.
- 5 Raschke, Joachim/ Ralf Tils 2007: Politische Strategie. Eine Grundlegung. Wiesbaden: VS-Verlag.
- 6 Requate, Tilman 2009: Deutsche Umwelt- und Klimapolitik: symbolisch, teuer und ineffektiv? In:
7 Schulze, Günther (Hrsg.) Reformen für Deutschland. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 123-147.
- 8 Richardson, Benjamin J. 2009: Climate Finance and its Governance: Moving to a Low Carbon Economy
9 through socially responsible Financing? In: The International and Comparative Law Quarterly, 58
10 (3), 597-626.
- 11 Rising Tide UK 2010: About. Abrufbar unter: <http://risingtide.org.uk/about> (08.02.2010).
- 12 Rose, Adam 2009: Economics of climate change policy: international, national and regional mitigation
13 strategies. Cheltenham [u.a.]: Elgar.
- 14 Rose, Anna 2009: The results are in on the world's first national youth climate vote. In: Crikey,
15 22.9.2009.
- 16 Rosenkranz, Gerd 2007: Zum Erfolg verdammt. Klimawandel und Rohstoffkrise können nur gemeinsam
17 gemeistert werden. In: Internationale Politik, 62 (2), 16-28.
- 18 Roth, Roland/ Dieter Rucht 2008 (Hrsg.): Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein
19 Handbuch. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- 20 Rouse, Beverly 2009: Kingsnorth Plans Shelved By E.ON. In: Press Association National Newswire,
21 8.10.2009.
- 22 Rucht, Dieter 2008: Anti-Atomkraftbewegung. In: Ders./ Roland Roth (Hrsg): Die sozialen Bewegungen
23 in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch. Frankfurt a.M., New York: Campus.
- 24 Rüdig, Wolfgang 1990: Anti-Nuclear Movements: A World Survey of Opposition to Nuclear Energy.
25 Harlow, Essex: Longman.
- 26 Saberski, Agnes 2008: „Ungehorsam Zelten“. In: Jungle World, 7.8.2008.
- 27 Sachs, Jeffrey 2007: Wie die Welt zu retten wäre. Klimawandel, Armut und Krankheit ließen sich mit
28 geringen Mitteln bewältigen. In: Internationale Politik, 62 (6), 70-78.
- 29 Sah, B. L. 2007: The Politics of Global Warming. In: Indian Journal of Political Science, 68 (4), 769-780.
- 30 Salinger, M.James 2005: Climate Variability and Change: Past, Present and Future. An Overview. In:
31 Climatic Change, 70 (1), 9-30.
- 32 Scheer, Hermann 2007: Klimapolitik in der multilateralen Falle. In: Kursbuch, 167, 82-85.
- 33 Scheuerman, William E. 2006a: Emergency Powers. In: Annu. Rev. Law Soc. Sci, 2, 257-277.
- 34 Scheuerman, William E. 2006b: Survey Article: Emerging Powers and the Rule of Law After 9/11. In:
35 The Journal of Political Philosophy, 14 (1), 61-84.
- 36 Schilling, Walter 2007: Klimawandel und Politik. In: Liberal. Vierteljahreshefte für Politik und Kultur.
37 49 (1), 51-55.
- 38 Schlesinger, Arthur 1958: The Coming of the New Deal. 1933-1935. Boston, New York: Mariner Books.
- 39 Schmitter, Philippe C. 2002: Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it
40 will Achieve “Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context”? In: Gbikpi,
41 Bernard/Grote, Jürgen R. (Hrsg.): Participatory Governance. Political and Social Implications.
42 Opladen: Leske+Budrich, 51-69.
- 43 Schneckener, Ulrich 2009: Globales Regieren durch Clubs. Definition, Chancen und Grenzen von Club
44 Governance. In: SWP-Aktuell, 47.
- 45

- 1 Schorn-Schütte, Luise 2006: Die Reformation. Vorgeschichte. Verlauf. Wirkung. 4. aktual. Aufl.
2 München: Beck.
- 3 Schreurs, Miranda A. 2009: Conflict and cooperation in transatlantic climate politics: different stories at
4 different levels. In: Dies. (Hrsg.): Transatlantic Environment and Energy Politics. Farnham [u.a.]:
5 Ashgate, 165-185.
- 6 Schreurs, Miranda A. 2007: Multi-level Reinforcement: Explaining European Union leadership in climate
7 change mitigation. In: Global Environmental Politics, 7 (4), 19-47.
- 8 Schreurs, Miranda A. 2008: From the bottom up: local and subnational climate change politics. In: The
9 Journal of Environment & Development, 17 (4), 343-356.
- 10 Schroeder, Christopher H 2009: Global Warming and the Problem of Policy Innovation: Lessons From
11 the Early Environmental Movement. In: Environmental Law, 39 (2), 285-308.
- 12 Schumacher, Juliane 2008: Der Importeur des Klimacamps. In: TAZ, 22.8.2008.
- 13 Singer, Siegfried Fred 2006: The "climate change" debate. In: World Economics, 7 (3), 185-188.
- 14 Singh, Ronald 2007: Towards effective environmental cooperation and governance. In: Environmental
15 Policy and Law, 37 (5), 406-413.
- 16 Sinn, Hans-Werner 2008a: Das grüne Paradoxon: Plädoyer für eine illusionsfreie Klimapolitik. Berlin:
17 Econ-Verl.
- 18 Sinn, Hans-Werner 2008b: Public policies against global warming: a supply side approach. In:
19 International Tax and Public Finance, 15 (4), 360-395.
- 20 Skrimshire, Stefan 2008: Approaching the Tipping Point. Climate Risks, Faith and Political Action. In:
21 European Journal of Science and Theology, 4 (2), 9-22.
- 22 Smith, Joel B. 2009: An architecture for government action on adaptation to climate change. An editorial
23 comment. In: Climatic Change, 95 (1), 53-62.
- 24 Socolow, R.H. 2007: Good enough tools for global warming policy making. In: Philosophical
25 Transactions, 365, 897-934.
- 26 Spencer, Roy W. 2008: Climate confusion: how global warming hysteria leads to bad science, pandering
27 politicians, and misguided policies that hurt the poor. New York [u.a.]: Encounter Books.
- 28 Steffek, Jens 2007: Legitimacy in the International Relations: From State Compliance to Citizen
29 Consensus. In: Hurrelmann, Achim/ Steffen Schneider/ Jens Steffek (Hrsg.): Legitimacy in an Age
30 of Global Politics. Basingstoke, 175-192.
- 31 SZ (Süddeutsche Zeitung) 2007: 2050 fest im Blick; Bali-Klimakonferenz: 17 000 Fachkräfte wollen die
32 Erde retten, 14.12.2007.
- 33 The New Nation 2009: Social movement against climate change effects suggested: Poor countries cannot
34 share catastrophe. 18.11.2009.
- 35 Thompson, Alexander 2006: Management under Anarchy: the international politics of climate change. In:
36 Climatic Change, 78 (1), 7-29.
- 37 Tickell, Oliver 2008: Kyoto2: How to manage the global greenhouse. London [u.a.]: Zed Books.
- 38 Tokar, Brian 2010: Toward a Movement for Climate Change. Article for the forthcoming book: Uses of a
39 Whirlwind: Contemporary Radical Currents in the US. Abrufbar unter: http://www.social-ecology.org/wp/wp-content/uploads/2009/12/brian1.Toward_a_Movement.pdf (8.2.2010).
- 40
- 41 Toly, Noah 2008: Transnational Municipal Networks in Climate Politics: From Global Governance to
42 Global Politics. In: Globalizations, 5 (3), 341-356.
- 43 Torres, Raymond 2008: The social impact of policies to address climate change: a review of the issues.
44 In: International Labour Review, 147 (2/3), 275-279.

- 1 Tsebelis, George 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism,
2 Parliamentaryism, Multicameralism and Multipartyism. In: British Journal of Political Science, 25
3 (3), 289-326.
- 4 Tsebelis, George 2000: Veto Players and Institutional Analysis. In: Governance, 13 (4), 441-474.
- 5 Tsebelis, George 2002: Veto Players. How Political Institutions Work. Princeton: Princeton University
6 Press.
- 7 Unfried, Peter 2009: Utopia-Kongress in Berlin. Klimaschutz-APO gefordert. In: TAZ online,
8 26.11.2009. Abrufbar unter: <http://www.taz.de/1/zukunft/umwelt/artikel/1/klimaschutz-apo-gefordert/> (8.2.2010).
9
- 10 Urwin, Kate 2008: Does public policy support or undermine climate change adaptation? Exploring policy
11 interplay across different scales of governance. In: Global Environmental Change, 18 (1), 180-
12 191.
- 13 Utopia 2010: Über Utopia. So hat alles angefangen. Abrufbar unter: <http://www.utopia.de/ueber-utopia#angefangen> (27.1.2010).
14
- 15 Van der Heijden, Hein-Anton 2008: Green Modernization: Reflections from Europe. In: Harvard
16 International Review, 30(2), 58-63.
- 17 Vanderheiden, Steve 2008: Political theory and global climate change. Cambridge, Mass. [u.a.]: MIT
18 Press.
- 19 Vedder, Anton (Hrsg.) 2007: NGO involvement in international governance and policy: sources of
20 legitimacy. Leiden (u.a.): Nijhoff.
- 21 Victor, David G. 2006: Toward effective international cooperation on climate change: numbers, interests
22 and institutions. In: Global Environmental Politics, 6 (3), 90-104.
- 23 Virgoe, John 2009: International governance of a possible geoengineering intervention to combat climate
24 change. In: Climatic Change, 95 (1), 103-120.
- 25 Vogt, Markus 2007: Energie im Klimawandel. Plädoyer für ökosoziales Wohlstandsmodell. In: Herder
26 Korrespondenz, 61 (3), 130-135.
- 27 Walk, Heike 2008: Partizipative Governance. Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im
28 Mehrebenensystem der Klimapolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 29 WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) 2009:
30 Kassensturz für den Weltklimavertrag. Der Budgetansatz. Sondergutachten. Abrufbar unter:
31 http://www.wbgu.de/wbgu_sn2009.pdf (8.2.2010).
- 32 Weber, Edward P. 2008: Facing and Managing Climate Change: Assumptions, Science, and Governance
33 Responses. In: Political Science, 60 (1), 133-150.
- 34 Weidner, Helmut 2007: Deutsche Klimapolitik - erfolgreich und gerecht? Zur Rolle von Fairnessnormen.
35 In: Politische Vierteljahresschrift, 39, 452-478.
- 36 Weimann, Joachim 2009a: Diskurs Klimapolitik. Marburg: Metropolis Verl.
- 37 Weimann, Joachim 2009b: Königswege und Sackgassen der Klimapolitik. In: Weimann, Joachim
38 (Hrsg.): Diskurs Klimapolitik. Marburg: Metropolis Verlag, 213-253.
- 39
- 40 Wheeler, Stephen 2008: State and Municipal Climate Change Plans: The First Generation. In: Journal of
41 the American Planning Association, 74 (4), 481-496.
- 42 Wiesweg, Maik 2008: Klimapolitik zwischen Effizienz- und Verteilungszielen. In: Ökonomik und
43 Gesellschaft, 67-84.
- 44 Williams, Paul D. 2009: Rapid climate change: an overview for economists. In: International Journal of
45 Green Economics, 3 (1), 63-76.
- 46 Wohlfeil, Rainer 1982: Einführung in die Geschichte der deutschen Reformation. München: Beck.

- 1
2 Wood, B. 2007: Issue Definition, Information Processing, and the Politics of Global Warming. In:
3 American Journal of Political Science, 51 (3), 552-568.
4 Zedillo Ponce de León, Ernesto 2008: Global Warming: Looking beyond Kyoto. Washington, DC:
5 Brookings Institution Press.
6 Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Radtke, Karin 2007: Politische Ordnungsbildung
7 wider Willen, Zeitschrift für internationale Beziehungen, 14 (1), 129-165.
8 Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Binder, Martin 2008: Ordnung wider Willen. Eine Antwort auf
9 unsere Kritiker. In: Zeitschrift für internationale Beziehungen, 15 (1), 101-112.
10

1

2

3 Gerd Winter

4

5

6

7

Zur Architektur globaler Governance des Klimaschutzes

8

9

10 Teil-Gutachten für den Wissenschaftlichen Beirat Globale Umweltveränderungenⁱ

11

12

13

13

ⁱ Dieses Gutachten wird ergänzt durch zwei Beiträge, die Teilaspekte näher beleuchten, nämlich Olaf Dilling, Gesellschaftliches Engagement für den Klimaschutz: Rechtliche Voraussetzungen, Potentiale und Grenzen, sowie Alexandra Lindenthal, Die G20-Umweltreform als Element einer Dekarbonisierungsstrategie. Diese Beiträge sind als Anhänge dem Gutachten beigelegt.

1	Inhalt	
2	1. Erdsystemansatz	4
3	2. Staatlichkeit im Wandel	5
4	3. Ansätze der globalen Governance	7
5	3.1 Vom Struktur-Funktionalismus zum Funktion-Strukturalismus	7
6	3.2 Großtheorien von globaler Governance	9
7	4. Funktionen, Strukturen, Wechselwirkungen	16
8	4.1 Ziele	16
9	4.2 Generatives Potenzial pluraler Governance	17
10	4.3 Wechselwirkungen	22
11	5. Der Klimaruck, oder: Klimaschutz und Kapitalismus	25
12	5.1 Wandel in der System- und Konflikttheorie	25
13	5.2 Kräfteverhältnisse in der Klimaschutzpolitik	27
14	6. Strategien und Instrumente	32
15	6.1 Überblick	32
16	6.2 Strategien	33
17	6.3 Instrumente	35
18	7. Legitimation	40
19	7.1 Allgemeines	40
20	8. Zusammenfassung in Thesen	44
21		
22		

1. Erdsystemansatz

Die Naturwissenschaften betrachten die Erde heute als ein umfassendes System. Zunehmend wird dabei auch der Mensch als Faktor einbezogen. Ein solcher Erdsystemansatz steht für die Wissenschaften der gesellschaftlichen und politischen Institutionen noch aus (Ehlers/ Krafft 2005; Winter 2006). Zwar haben Rechts- und Politikwissenschaft durch Studium des Völkerrechts und der internationalen Beziehungen immer schon den Globus im Auge gehabt, sie haben sich aber auf die internationalen Rechtsformen und Politiken konzentriert und damit nur einen kleinen Teil der Governance erfasst, die an der Steuerung des menschlichen Beitrags im Erdsystem mitwirkt. Die Soziologie sieht eine Weltgesellschaft (Lolive/ Soubeyran 2007) oder zumindest eine Weltkommunikation (Luhmann 1997: 145 ff.) entstehen, aber sie analysiert zunächst das Phänomen selbst, kaum schon dessen Verknüpfung mit den natürlichen Bedingungen des Erdsystems. Globale Governance im komplexen Sinn ist deshalb erst noch zu entwickeln. Sie ist nachgefragt, weil nur sie die Transformation zur Nachhaltigkeit bewerkstelligen kann.

Dies kann aus der Perspektive des Staates geschehen, der sich in eine globale Governance einordnet und nach seiner spezifischen Funktion im Gesamtsystem fragt – eine legitime Frage, weil sich Politik nach wie vor von Staaten aus artikuliert (II.). Es kann aber auch aus der Perspektive des Erdsystems erfolgen, die deutlicher macht, dass die Staaten nur eine begrenzte Rolle im Governance-Komplex spielen (III.). Hauptadressat von Handlungsempfehlungen ist im ersten Fall der Staat, im zweiten Fall sind es alle Governance-Mechanismen.

1 **2. Staatlichkeit im Wandel**

2 Der Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, in dessen Rahmen dieser Bericht steht, hat die
3 erste Perspektive eingenommen.ⁱⁱ Welche Erkenntnisse können aus dem Sfb 597 also
4 für die Frage nach der Transformation der Weltgesellschaft zur Nachhaltigkeit fruchtbar
5 gemacht werden?

6 Im Vordergrund steht die Erkenntnis, dass der Staat als Agentur nicht einfach zur
7 Verfügung steht, weil er sich aus sich heraus und auf Grund externer Ursachen
8 gewandelt hat.

9 Der Sfb 597 hat in seiner ersten Phase eine Zerfaserung des Staates beschrieben, die aus
10 Auslagerungen und Anlagerungen von Staatlichkeit in internationalen, transnationalen
11 und gesellschaftlichen Räumen besteht. Es wird deshalb nicht nur nach dem „Wandel
12 des Staates“, sondern nach dem „Wandel der Staatlichkeit“ gefragt, dh nach steuernden
13 Mechanismen, die uU ohne den Staat operieren („governance without the state“).
14 Verfassungsrechtlich wird die Frage unter dem Zeichen von Rechtsstaatlichkeit ohne
15 Staat behandelt (Leibfried/ Zürn 2006).

16 Die Zerfaserung hat den Staat als Institution aber nicht verdrängt, sondern in
17 komplexere Zusammenhänge der multiplen Governance einbezogen. Der Staat ist dabei
18 nicht nur passives Opfer von externen Governance-Strukturen, vielmehr kann er bei
19 gewisser Größe und geeigneter Strategie auch neues Steuerungspotential in Richtung
20 auf die anderen Governance-Strukturen hinzugewinnen, was ihm sonst mangels
21 Kompetenzen und geeigneter Governance-Arenen nicht möglich ist.

22 Der Sfb hat verschiedene Theoreme diskutiert, wie die Stellung des Staates in der
23 Zerfaserung von Governance charakterisiert werden kann. Eine Variante ist die These
24 vom Staat als Schnittstellenmanager, dh eine Instanz, die letztlich entscheidet, welche
25 Governance-Emanationen (Normen, Regulierungen, Leistungen) im konkreten Fall
26 respektiert werden sollen (Messner 2002; Herberg 2008). Die These ist mE einerseits zu

26

ⁱⁱ S. die Anträge zur ersten und zweiten Förderungsphase, zugänglich über <http://www.sfb597.uni-bremen.de>.

1 stark, weil der Staat manche Einwirkung gar nicht (mehr) kontrollieren kann, und
2 andererseits zu schwach, weil sie zu formal bleibt und ungeklärt lässt, dass der Staat auf
3 vielen Feldern, wie zB der Sozialpolitik, doch sehr viel mehr Funktionen behalten hat
4 als nur plurale Ordnungen kompatibel zu halten. Ein anderes, sehr verbreitetes Theorem
5 sieht einen Übergang vom Interventions- zum Gewährleistungsstaat. Dies bedeutet, dass
6 der Staat die Daseinsvorsorge nicht mehr selbst erbringt sondern privatisiert und nur
7 noch reguliert, dass er die interventionistische Regulierung zurücknimmt, auf regulierte
8 Selbstregulierung setzt, und dass er die Regulierung weitgehend ebenfalls privatisiert,
9 wobei er sich auf die Organisation, Überwachung und Ausfallhaftung beschränkt
10 (Genschel/Zangl 2008). Diese Sichtweise dürfte jedenfalls als normative Vorstellung
11 hinfällig sein, seit in der Finanzkrise deutlich wurde, dass der Rückzug der Staaten aus
12 der Regulierung fatale Konsequenzen hat, und dass die Staaten überfordert sind, wenn
13 sie nur als Schlusslichter Schäden begleichen müssen, um Systemkrisen abzuwenden.
14 Die daraus resultierende neue In-Funktion-Setzung des Staates wird auch von der
15 Öffentlichkeit und weiten Teilen der Wirtschaft akzeptiert. Dies erweitert den
16 Handlungsspielraum, einen solchen Weg zu beschreiten.

17 Für den Zusammenhang des vorliegenden Gutachtens ist festzuhalten, dass der Staat
18 nicht abgedankt hat, sondern trotz komplexer Vernetzung Spielraum für Initiativen
19 besitzt.

20 Der Sfb 597 hat in seiner zweiten Förderungsphase die Veränderungen der Staatlichkeit
21 zu erklären versucht. Dabei wird zwischen Antriebskräften und Weichenstellern
22 unterschieden. Erstere verweisen auf die „großen“ Ursachen, letztere auf Umstände, die
23 die Entwicklung im Einzelnen aussteuern und auch zu Korridoreffekten führen, dh zu
24 Variationen zwischen Ausprägungen der Zerfaserung in unterschiedlichen Regionen. Zu
25 den „großen“ Ursachen gehören insbesondere die Globalisierung von Wirtschaft und
26 Gesellschaft, technologische Veränderungen, demographische Verschiebungen und die
27 Verknappung natürlicher Ressourcen. Zu den Weichenstellern gehören
28 Problemkonstellationen („Funktionalismus“), Interessenkonstellationen („Realismus“),
29 Strategien („rational choice“), Ideologien („Konstruktivismus“) und eine sich selbst
30 verstärkende Institutionalisierung („Institutionalismus“).

1 Für den Zusammenhang des Gutachtens ist festzuhalten, dass die Chancen für eine neue
2 institutionelle Konstellation, die gewünschte Transformation herbeizuführen, von den
3 vorhandenen Antriebskräften und Weichenstellern abhängt. Diese müssen deshalb mit
4 untersucht werden, wenn eine Erfolgsprognose abgegeben werden soll. Im vorliegenden
5 Gutachten ist darauf unter den Gesichtspunkten der Anstöße für Wandel und der
6 Legitimation von neuen Herrschaftsformationen zurückzukommen.

7 In seiner in Vorbereitung befindlichen dritten Phase will der Sfb die Zerfaserung der
8 Staatlichkeit im Hinblick auf ihre Auswirkungen untersuchen und evaluieren. Zudem
9 soll erforscht werden, inwieweit die Zerfaserung mit Verfassungswerten wie
10 Grundrechten und Demokratie in Einklang gebracht werden kann.

11 Die Dimensionen, in denen die Auswirkungen erfasst werden sollen, sind solche der
12 sozialen Wohlfahrt, der Erhaltung von Steuerungsressourcen (wie Steuereinkünfte) und
13 der Sicherheit. Manche Projekte untersuchen dabei die Auswirkungen auf die Erhaltung
14 natürlicher Ressourcen als einer zunehmend prekären Elementes sozialer Wohlfahrt.

15 Für den Zusammenhang des Gutachtens kann festgehalten werden, dass der Blick auf
16 die Auswirkungen Aussagen darüber ermöglicht, ob die Zerfaserung des Staates
17 Steuerungsgewinne oder –ausfälle hervorbringt. Auch sind Aussagen darüber möglich,
18 ob es für einzelne Problemlösungen bessere Steuerungsarrangements gibt als die jeweils
19 praktizierten. Darüber hinaus können Aussagen über Defizite oder auch Zugewinne
20 von materieller und prozeduraler Legitimation gemacht werden.

21 **3. Ansätze der globalen Governance**

22 *3.1 Vom Struktur-Funktionalismus zum Funktion-* 23 *Strukturalismus*

24 Die Forschungsstrategie des Sfb ist insgesamt strukturell-funktional ausgerichtet, dh sie
25 fragt von Strukturen und ihrem Wandel nach Funktionen. Demgegenüber ist aus der
26 Erdsystemperspektive eine funktional-strukturelle Betrachtung geboten. Aus dieser

1 Sicht stellt sich ein Problem des Erdsystems – der Klimawandel und seine Begrenzung -
2 , das dazu drängt, alle relevanten Governance-Strukturen daraufhin zu untersuchen,
3 welche Folgen sie für das Problem haben und welche Lösungen sie beitragen könnten.
4 In gewisser Weise wird also die systemtheoretische Sicht verfolgt, die Systembildung
5 als Übersetzung von Funktionen in Strukturen begreift (Luhmann 1973: 261 f.), mit dem
6 Unterschied allerdings, dass anders als in der soziologischen Systemtheorie die
7 Elemente und Operationen des Systems nicht nur aus Kommunikation, sondern auch
8 aus Akteuren und ihrem Verhalten sowie auch aus der physischen Natur und ihren
9 Prozessen bestehen.

10 Gegen diesen Ansatz könnte man den Einwand vereinfachender funktionalistischer
11 Denkens erheben. Die Welt bestehe nicht aus kausalen Zusammenhängen, sondern
12 erscheine immer schon in Deutungen. In der Tat wäre es unterkomplex,
13 Zusammenhänge zwischen Funktionen und Strukturen als einfache Kausalitäten zu
14 konstruieren. Die Probleme sind selbst gesellschaftliche Konstrukte, desgleichen auch
15 die Governance-Strukturen und ebenso die Annahmen über Zusammenhänge zwischen
16 Funktionen und Strukturen. Versteht man diesen Einwand in einem fundamentalen
17 Sinn, wäre alles Suchen nach Transformation der wirklichen Verhältnisse unsinnig. Zu
18 untersuchen wäre vielmehr die Entwicklung und Pluralität der gesellschaftlichen und
19 politischen Deutungsmuster in Hinsicht auf das Klimaproblem und seine Lösung. Damit
20 würde jedoch eine Chance vertan zu vermeiden, dass im Streit der Deutungen letztlich
21 die Faktizität des Klimawandels durchschlägt. Solche Chancen bestehen, wenn man
22 erkennt, dass es innerhalb des Konstruierten Diskurse gibt, die von der
23 Unvermeidlichkeit des Konstruierens absehen und sich als Auseinandersetzung über
24 Realität verstehen, und dass die Welt mit dieser Annahme bisher nicht schlecht gefahren
25 ist. Unterschieden wird also zwischen einem theoretischen und einem pragmatischen
26 Zugang, und letzterer wird hier zu Grunde gelegt. Dabei ist allerdings darauf zu achten,
27 dass das Phänomen der Deutungsmuster nicht aus den Augen gerät. Sie erscheinen in
28 der pragmatischen Perspektive als Realität, mit der zu rechnen ist, und als normative
29 Erwartung, die zu erfüllen ist. Im vorliegenden Text konstituieren sie das
30 Legitimationsproblem (s. später).

1 Im Folgenden wird die funktional-strukturelle Sicht also weiter verfolgt. Im Verhältnis
2 zur Sicht des Sfb 597 bedeutet dies nicht, dass die Ergebnisse des Sfb in diesem
3 Gutachten irrelevant werden. Im Gegenteil sind von ihm untersuchten Strukturen,
4 Ursachen, Funktionen und Legitimation einzelner Governance-Strukturen und
5 Funktionen wichtige Bausteine von globaler Governance.

6 3.2 *Großtheorien von globaler Governance*

7 Nimmt man die Gesamtheit der verfügbaren Strukturen von Governance in den Blick,
8 sind zunächst Großtheorien der globalen Governance zu konsultieren. Hier stehen sich
9 zwei große Schulen gegenüber, die Theorie der gesellschaftlichen Selbststeuerung und
10 die Theorie der staatsbasierten Steuerung.ⁱⁱⁱ

11 a) Gesellschaftliche Selbststeuerung

12 Die Theorie der gesellschaftlichen Selbststeuerung sieht den Staat und seine
13 internationalen Konfigurationen aus verschiedenen Gründen bestenfalls als
14 handlungsunfähig und schlimmstenfalls als kontraproduktiv, jedenfalls aber als
15 weitgehend überholt an. An seine Stelle tritt die autopoietisch emergierende
16 Selbststeuerung der Gesellschaft. Sie besteht in vielfältigen Initiativen von Einzelnen,
17 Gruppen, Netzwerken, Verbänden, die sich selbst verstärken, „hyperzyklisch“ auf sich
18 reflektieren, sich ausdifferenzieren, in Interferenz treten und sich dadurch immer stärker
19 stabilisieren (Teubner 1989, 1996, 2003; Luhmann 1985: 30 ff.). Solche Formationen
20 entstehen im Bereich der privaten Haushalte, der Unternehmen, der Gemeinden und
21 beziehen sich auf Aktivitäten wie Eigenversorgung, Produktion, Dienstleistungen,
22 Handel und Konsum (Haufler 2001). Unter Umweltaspekten sind sie Gegenstand
23 vielfältiger Untersuchungen und großer Erwartungen (Beck 2008; Sloterdijk 2009;
24 Leggewie 2009, 154 ff.)

25 b) Staatengesellschaft und Staatengemeinschaft

25

ⁱⁱⁱ Einen neueren Überblick gibt Sanson (2008), die die folgenden Richtungen unterscheidet: Localists-
Network globalists – Conservatists – World Unionists – Federalists – Global Citizenists.

1 Staatsorientierte Varianten messen dagegen gesellschaftlicher Selbstorganisation keine
2 besondere Bedeutung bei. Gesellschaftliche Initiativen seien nicht von Dauer,
3 unternehmerische Initiativen seien zu stark in den Wettbewerb und das Gewinnstreben
4 gebunden. Der Staat bleibe deshalb die bedeutendste Steuerungsressource. Nur er könne
5 der Gesellschaft und Wirtschaft allgemeingültige Vorgaben machen und politische
6 Notwendigkeiten interventionistisch durchsetzen.

7

8 Staatsorientierte Theorien erkennen dabei an, dass der Staat in der Epoche der
9 Globalisierung nicht mehr nur aus sich heraus, sondern nur in seinen internationalen
10 Beziehungen zu verstehen ist. Zwei Richtungen sind dabei zu unterscheiden: die
11 Konzeption der Staatengemeinschaft und die der Staatengesellschaft (vgl. Paulus 2001,
12 Giegerich 2009).

13 Die erste Konzeption, die der Staatengemeinschaft, beobachtet – und hält für notwendig
14 - Tendenzen der Herausbildung internationaler Strukturen, die supranationale (i.e. durch
15 Mehrheitsentscheidung ausführbare) Kompetenzen erhalten, die Durchsetzung ihrer
16 Entscheidungen forcieren können und ihre Legitimation nicht nur von den
17 Mitgliedstaaten, sondern im direkten Umgang mit der Weltgesellschaft beziehen (Falk
18 1995; Chayes & Chayes 1995; MacCormick 1999; Singer 2002; Sanson 2008). Sie ist
19 bereit, öffentliche Güter als globale common goods anzusehen und in das Management
20 der internationalen Formationen zu stellen (Bothe 2006). Im Umweltbereich propagiert
21 sie die Idee einer internationalen Umweltorganisation (WBGU 2000). Sie hält eine
22 Konstitutionalisierung des Völkerrechts für möglich und arbeitet an ihr. Vorbilder und
23 zugleich treibende Kräfte der Vergemeinschaftung der Staaten sind verdichtete
24 regionale Gebilde wie die EU, die im internationalen Feld in mancher Beziehung als ein
25 Quasi-Staat angesehen werden kann (Sanson 2008).

26 Die zweite These, die der Staatengesellschaft, hält solche verdichteten inter- und
27 supranationalen Strukturen für Ausnahmeerscheinungen (wie im Falle des UN-
28 Sicherheitsrats) und beharrt darauf, dass der Staat nach wie vor Herr im Hause sei (Bull
29 2002, 252; Röben 2007; Giegerich 2009). Völkerrecht ist hiernach auch heute noch
30 wesentlich horizontales Recht zwischen Staaten. Es kann in seiner Entstehung und

1 Durchsetzung beschleunigt und effektiviert werden, ohne dass die Staaten dadurch ihre
2 Vetoposition verlieren. Bindungen an den globalen common concern können durch
3 Konzepte des Staates als trustee der Weltgemeinschaft gefasst werden (Sand 2006).^{iv} Zu
4 den generativen Mechanismen für globale Governance gehören dabei nicht nur die
5 internationalen Vereinbarungen und Organisationen, sondern auch die genuinen
6 Traditionen der Staaten wie auch das horizontale Lernen vom jeweils anderen (Tews
7 2006).

8 c) Transnationale Governance

9 Eine dritte, neuere Variante der Theorien von globaler Governance kreist um den
10 Begriff des Transnationalen. Sie beobachtet „transnationale“ Governance und arbeitet
11 an einem „transnationalen“ Recht. „Transnational“ bezeichnet nach einer klassischen
12 Definition von Jessup alle den staatlichen Bereich überschreitenden Beziehungen
13 (Jessup 1956). Diese Definition stützt sich auf die ursprüngliche Bedeutung des
14 lateinischen „trans“, nämlich „hinüber“ wie in Transformation. Heute wird der Begriff
15 dagegen enger verstanden. Dabei liegt eine zweite, später hinzugekommene Bedeutung
16 von „trans“ zu Grunde, nämlich „hindurch“ wie in Transparenz. Gemeint ist, dass
17 nationale Akteure, Netzwerke und Organisationen aus verschiedenen Staaten durch den
18 Souveränitätspanzer des Staates hindurch in direkte Verbindung treten und
19 zusammenwirken.

20 Dabei sind zwei theoretische Strömungen feststellbar. Eine konzentriert sich auf
21 Formationen, die sich von gesellschaftlichen Strukturen ableiten (transnationale
22 Unternehmen, Netzwerke und Organisationen) und stellt im Grunde eine
23 grenzüberschreitende Erweiterung der oben zu a) genannten gesellschaftlichen
24 Selbststeuerungskonzeption dar (Calliess 2006 am Beispiel Internet; Calliess/Renner
25 2008). Die andere hat Formationen im Auge, die sich von Staaten und internationalen
26 Organisationen ableiten, nämlich grenzüberschreitende administrative Netzwerke und
27 Gremiensysteme (Keohane/Nye 2000; Keohane 2002; Slaughter 2004; Fischer-Lescano

27

^{iv} Eine sehr weitgehende Variante dieser Konzeption beharrt sogar darauf, dass selbst in supranationalen Verdichtungen wie der EU die Souveränität nicht geteilt sei, sondern letztlich bei den Mitgliedstaaten verbleibe. Kronzeugen dafür sind die Urteile des BVerfG zum Maastricht und zum Lissabon-Vertrag.

1 2005: 254 ff.). Beide lassen sich zusammendenken, weil sie oft ineinander verflochten
2 sind, sei es dadurch, dass die öffentlichen Strukturen private Strukturen prozedural
3 einbeziehen, sei es auch in der Gestalt gleichberechtigter informeller Ko-Regulierung
4 (Ladeur 2004). Gemeinsam ist allen jedenfalls die Entgegensetzung von Governance
5 zum Staat und den internationalen Organisationen.

6 d) Plurale globale Governance

7 Die genannten Ansätze neigen dazu, Teilphänomene unzulässig zu verallgemeinern.
8 Zum Beispiel ist es geradezu grotesk, das Phänomen der transnationalen administrativen
9 Netzwerke zu einer „New World Order“ aufzublähen, wie es Slaughter (2004) tut.
10 Desgleichen ist die verstärkte Orientierung von internationalen Verträgen auf die
11 Implementation des Vereinbarten nicht schon gleich eine „New Sovereignty“, wie
12 Chayes und Handler Chayes (1995) meinen. Bezogen auf die Theorie gesellschaftlicher
13 Selbststeuerung ist umgekehrt zunächst verwunderlich, dass sie überhaupt notwendig
14 war. An sich ist es ja eine Selbstverständlichkeit, dass die Gesellschaft die primäre
15 Handlungsebene ist und eine Fülle von Leistungen und Regelungen hervorbringt,
16 während der Staat immer schon nur partiell eingreift. Es ist die staatsfixierte Sicht - die
17 „juristische Weltanschauung“ (und heute auch die politologische Weltanschauung),
18 zugespitzt noch durch die interventionistische Epoche -, die den Blick dafür getrübt hat,
19 weil sie nur vom staatlichen Recht her denkt und die Gesellschaft nur in den beiden
20 Funktionen als (demokratischer) Rechtssetzer und als Adressat von staatlichem Recht
21 wahrnimmt. Die Rechtssoziologie hat demgegenüber immer schon auf das Primat der
22 Gesellschaft als der Sphäre der Eigenproduktion von Leben und Recht hingewiesen. Sie
23 hat auch ein offeneres Verhältnis zur Kategorie des Gewohnheitsrechts (Ehrlich 1913).^v
24 Der Hinweis auf das gesellschaftliche Selbstorganisationspotential ist also insofern
25 richtig, als sie die juristische Weltanschauung korrigiert. Andererseits geht sie aber zu
26 weit, wenn sie ein „global law without a state“ postuliert, wie es Teubner oft behauptet
27 (ohne es aber selbst immer durchzuhalten). Selten setzen sich die Theoretiker allerdings

27

^v Vgl. Ehrlich (1913) S. 11: „Es hat nie eine Zeit gegeben, wo das von Staate als verkündete Recht das einzige Recht gewesen wäre, auch nicht für die Gerichte und andere Behörden, und es war deshalb immer

1 der empirischen Überprüfung aus (anders – an einem Teilphänomen – Callies/ Renner
2 2008), unter welchen Bedingungen das selbstorganisatorische Potential sich realisiert
3 und auch dauerhaft stabil bleibt. Viele genauere Beobachter sind deshalb überzeugt,
4 dass formales Recht, also Staatlichkeit, als Anstoß, Referenz und Rückzugslinie
5 unverzichtbar ist (Führ 2003; Herberg 2007; Dilling/Herberg/Winter 2008; Glinski
6 2010; Dilling 2010; Dilling/Herberg/Winter 2010).

7 Großtheorien sind sicherlich sinnvoll für den wissenschaftlichen Kontext, weil sie durch
8 Einseitigkeit Widerspruch wecken und zum genaueren Hinsehen animieren. Ihre
9 Vertreter überziehen jedoch, wenn sie ihre theoretischen Erkenntnisse in
10 Handlungsempfehlungen ummünzen, in denen das unvermeidbare ‚praemissis
11 praemittendis‘ jeder Theorie fallengelassen wird (vgl. Weber 1904, Ausg. 1968: 277 f.;
12 Dahrendorf 1967: 78 ff.). Zum Beispiel wäre es für internationale Verhandlungen fatal,
13 wenn aus einer Netzwerkperspektive gesagt würde, die Bemühungen lohnten sich nicht,
14 weil der Staat als Akteur keine Bedeutung mehr habe. So würde Theorie zur self-
15 fulfilling prophecy.

16 Für praktische Zusammenhänge, in denen der WBGU steht, empfiehlt es sich, die
17 Theorien nicht in der Absolutheit zu nehmen, mit der sie auftreten, sondern als
18 Aussagen über Teilphänomene. In dieser Perspektive erscheinen die Governance-
19 Formen, die sie thematisieren, als Bausteine einer übergreifenden Gesamtheit von
20 globaler Governance (ähnlich Fischer-Lescano 2005). Zu den Bausteinen gehören:

21

22 - **Innerstaatliche Governance-Formationen**

23

24 - gesellschaftliche Netzwerke und Verbände

- 25 ○ Produzenten
- 26 ○ Konsumenten

27

28 - wirtschaftliche Unternehmen, Netzwerke, Verbände

- 29 ○ Produzenten

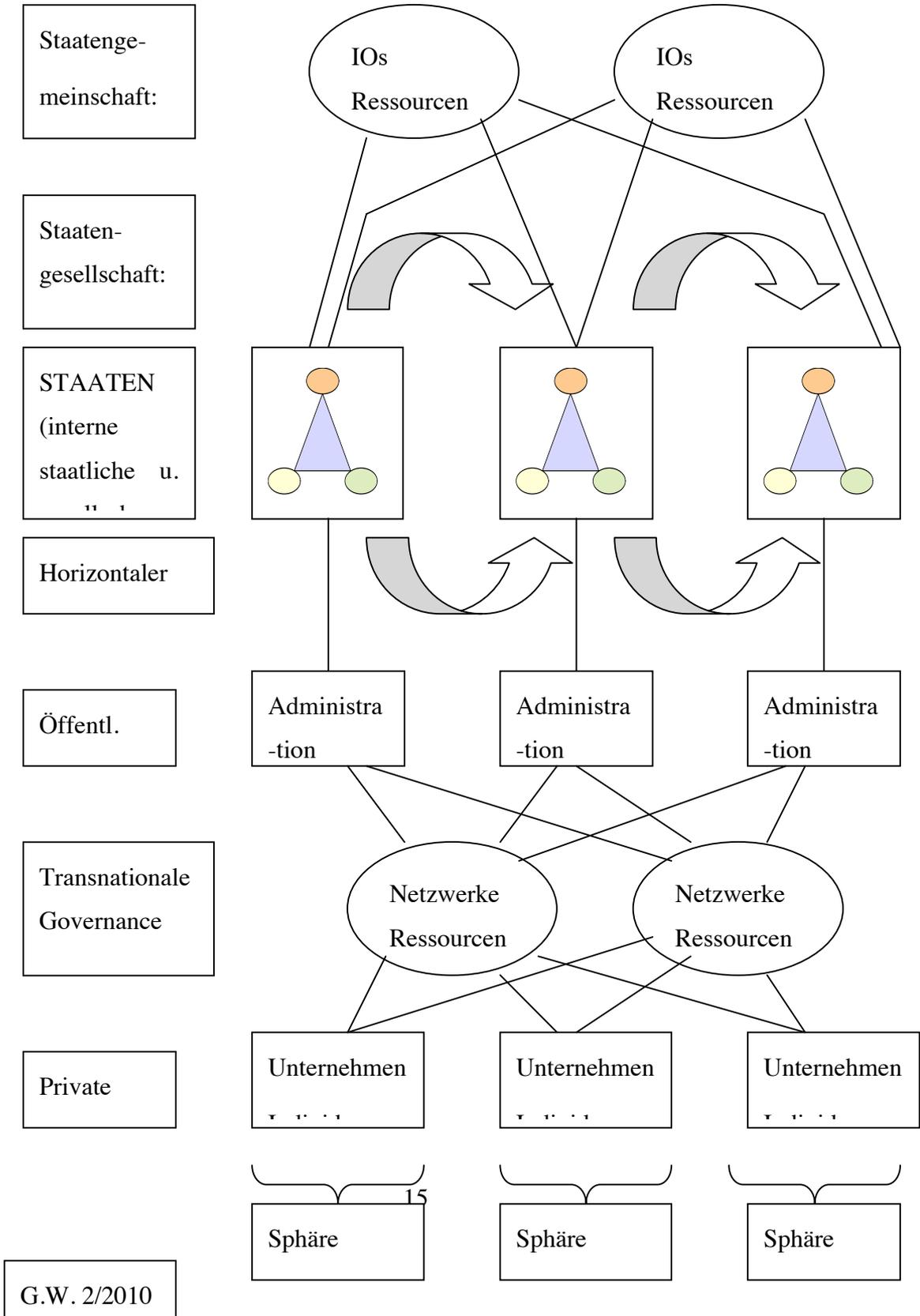
29

eine Unterströmung vorhanden, die dem außerstaatliche Rechte eine entsprechende Stellung zu verschaffen suchte“.

- 1 ○ Handel
- 2
- 3 - Administrative Netzwerke und Verbände
- 4 -
- 5 - Innerstaatliche Ko-Regulierung
- 6
- 7 - **Transnationale Governance-Formationen**
- 8
- 9 - Gesellschaftliche Gruppen und Wirtschaftsunternehmen
- 10
- 11 - Grenzüberschreitende administrative Netzwerke
- 12
- 13 - Transnationale Ko-Regulierung
- 14
- 15 - **Governance-Formationen der Staatengesellschaft**
- 16
- 17 - Staaten autonom
- 18
- 19 - Staaten in außervertraglichen Beziehungen
- 20
- 21 - Internationale Vertragsbeziehungen
- 22
- 23 - **Governance-Formationen der Staatengemeinschaft**
- 24
- 25 - Regionale Bündelung
- 26
- 27 - Internationale Organisationen
- 28

29 Das Schaubild stellt diese Ebenen zusammen. Dabei ist wichtig zu betonen, dass die
30 Ebenenstruktur weder eine Geltungshierarchie noch eine Ordnung nach realer
31 Bedeutung impliziert. Es geht nur um eine geordnete Darstellung der pluralen
32 Formationen.

Architektur der globalen Governance des Klimaschutzes



1

2 **4. Funktionen, Strukturen, Wechselwirkungen**

3 Die Formationen von globaler Governance sollen im Folgenden im Hinblick auf ihre
4 Leistung für das Klimaproblem genauer betrachtet werden. Dabei sind drei Aspekte von
5 Interesse:

- 6 - die Ziele, die erreicht werden sollen
- 7 - das generative Potential der pluralen Governance-Formationen
- 8 - Wechselbeziehungen zwischen den pluralen Governance-Formationen im Hinblick
9 auf die Zielerreichung

10 *4.1 Ziele*

11 Um den jeweiligen Beitrag dieser Steuerungsreserven zu dem Erdsystemproblem zu
12 identifizieren, ist das Problem zunächst noch näher zu bestimmen und sind aus ihm
13 Ziele abzuleiten.

14 Das Problem besteht in der globalen anthropogenen Erwärmung mit ihren Folgen für
15 die Biosphäre. Als Reaktion könnte man auf muddling through oder -anspruchsvoller -
16 Adaptation setzen. Doch damit nähme man enorme Katastrophen in Kauf, die sich aus
17 einem massiven Anstieg des Meeresspiegels, aus Wetterkatastrophen und aus einem
18 fundamentalen Umbau der Niederschlags- und Wärmemuster ergäben. Mitigation steht
19 deshalb weiterhin an erster Stelle der Ziele einer durchdachten globalen Agenda.
20 Mitigation müsste auf drei Unterziele gerichtet sein (SRU 2008):

- 21 - Reduktion von Klimagasemissionen
- 22 - Steigerung der Energieeffizienz
- 23 - Umstieg von fossilen auf regenerative Energiequellen.

24 Während diese drei Unterziele unstreitig und vielfach in gesellschaftliche und staatliche
25 Praxis umgesetzt worden sind, ist ein viertes - Energiesuffizienz - umstritten. Während
26 die drei genannten Unterziele sich auf die Instrumente der Bedürfnisbefriedigung
27 beziehen, geht es bei der Suffizienz um einen Umbau der Bedürfnisse selbst. Teils zielt
28 Suffizienz auf „wohlverstandene Bedürfnisse“ (Fahrrad statt Auto), teils auch auf

1 Verzicht (weniger Reisen). Vor allem Verfechter der erneuerbaren Energien halten sie
2 für überflüssig, weil das weltweite Reservoir vor allem an Sonnen- und Windenergie
3 exorbitant sei (Nitsch 2007).

4 Jedoch führt die Erschließung dieses Reservoirs in Zielkonflikte. Zum Beispiel hat die
5 umfangreiche Erzeugung von Biomasse für Kraftstoffherstellung negative soziale und
6 ökologische Folgen (Lebensmittelversorgung, kleinteilige Landwirtschaft,
7 Monokulturen) SRU 2008; WBGU 2009). Zumindest aus Vorsorgegründen sollte
8 deshalb auch Energiesuffizienz als Unterziel geführt werden.

9 Die Erreichung der vier genannten Unterziele ist zunächst eine Frage tatsächlichen
10 klimaverträglichen Handelns der Einzelnen und Organisationen in Gesellschaft und
11 Wirtschaft. Im Bereich des Staates (im weitesten Sinn) kommt die Daseinsvorsorge
12 hinzu, dh die Eigenvornahme von Energieversorgung durch die öffentliche Hand, die
13 sich ebenfalls energiepolitisch neu orientieren kann, indem zB die Stadtwerke von
14 fossiler auf Windenergie umsteigen. Daneben sind Steuerungsleistungen (Organisation,
15 Aufbringung und Einsatz von Geldmitteln, rechtliche Verkehrsformen, Regulierung,
16 Einzelfallentscheidung) erforderlich. Diese werden traditionell vom Staat erbracht;
17 interessant für die Transformationsfrage ist aber gerade, inwieweit sie von den Trägern
18 des klimaverträglichen Verhaltens selbst erbracht werden können. Wenn nun für den
19 ganzen Komplex der Ausdruck Governance benutzt wird, treten die
20 Steuerungsleistungen stark hervor, während letztlich ja das reale Verhalten
21 ausschlaggebend ist. Dennoch soll der Ausdruck hier weiter verwendet werden, denn
22 selbst wenn ein einzelnes Haus eine Wärmedämmung erhält, steckt dahinter eine
23 Entscheidung des Eigentümers, also Governance.

24 Gesucht sind demnach Governance-Strukturen, die die genannten vier Unterziele
25 verwirklichen helfen.

26 4.2 *Generatives Potenzial pluraler Governance*

27 Self-Governance durch Gesellschaft und Wirtschaft stützt sich auf unterschiedliche
28 Formen sozialer Institutionalisierung. Auf gesellschaftlicher Ebene sind dies

1 Netzwerke, Bürgerinitiativen und Vereine, die Energieeinsparung praktizieren,
2 erneuerbare Energien selbst herstellen und entsprechende Nachfragemacht aufbauen.
3 Auf unternehmerischer Ebene sind es die mehr oder weniger hierarchische Organisation
4 des Unternehmens sowie Netzwerke und Verbände von Unternehmen im Produktions-,
5 Dienstleistungs- und Handelssektor (Leggewie 2009).

6 Das generative Potenzial wird immer häufiger auch transnational organisiert: in
7 grenzüberschreitenden Stewardship Councils, in den Normen für umweltverträgliche
8 Produktherstellung beschlossen und angewendet werden (Meidinger 2008), in
9 multinationalen Unternehmen (Herberg 2007), in grenzüberschreitenden
10 Produktionsnetzwerken (Dilling 2010), in internationalen
11 Standardisierungsorganisationen (Schepel 2005) und internationalen
12 Unternehmensverbänden.^{vi}

13 Diesen Formationen, die als private Governance bezeichnet werden können, weil sie
14 sich von der Gesellschaft ableiten, stehen andere gegenüber, die sich von der staatlichen
15 Exekutive ableiten und als öffentliche Governance bezeichnet werden können. Auch ihr
16 Steuerungspotential beruht auf Netzwerken oder auch stabileren Gremiensystemen und
17 anderen Verbänden. Sie treten ebenso wie die privaten Formationen innerstaatlich wie
18 transnational auf. Beispiele für Netzwerke sind für den Bereich der europäischen und
19 weltweiten Chemikalienregulierung beschrieben worden (Warning 2009). Dauerhafte
20 Gremienstrukturen besitzen innerhalb Deutschlands die Länderarbeitsgemeinschaften
21 zum Vollzug des Umweltrechts in den Bereichen Naturschutz (LANA), Abfall
22 (LAGA), Wasser (LAWA), Bodenschutz (LABO), Gentechnik (LAG)^{vii}, auf
23 europäischer Ebene das Netzwerk Implementation and Enforcement of Environmental
24 Law (IMPEL) der mitgliedstaatlichen Vollzugsbehörden im Umweltrecht^{viii}, und
25 international die Codex Alimentarius Kommission (Arnold 2010). Es wäre denkbar,
26 dass sich solche Initiativen auch im Bereich des Klimaschutzes herausbilden.

26

^{vi} Zum ganzen Komplex s. genauer O. Dilling, im Anhang zu diesem Gutachten.

^{vii} Selbstdarstellungen jeweils auf den websites www.laga-online.de, www.la-na.de, www.lawa.de, www.labo-deutschland.de, www.lag-gentechnik.de.

^{viii} Selbstdarstellung auf der website <http://ec.europa.eu/environment/impel/>.

1 Auf einzelstaatlicher Ebene ist das innovative Potential von einer Vielzahl
2 ökonomischer, kultureller und politischer Gegebenheiten abhängig. Jeder Staat kann
3 seinen eigenen Weg zur Klimapolitik finden, die Mehrheitsdemokratie, die Autokratie,
4 die Subsistenzgesellschaft, die low-tech und die high-tech Gesellschaft, die christliche,
5 islamische, hinduistische, konfuzianische und animistische Kultur, etc. Analysen,
6 welche Hemmungen und welche Potentiale in unterschiedlichen Staaten im Hinblick
7 auf den Klimaschutz wirken, stehen erst am Anfang. Vorherrschend sind Annahmen aus
8 westlicher Perspektive: dass sich der westliche Konsumstil verbreiten wird, und dass die
9 Lösung nur nach westlichem Muster erfolgen kann, dh in der Trennung von privater
10 Wirtschaft und regulativem Staat, bei Nutzung einer Mischung von ökonomischen
11 Anreizen und ordnungsrechtlichem Rahmen. Für solche Erkundungen wäre eine eigene
12 Methodik introspektiver Analyse erforderlich. Ein Beispiel, wie sie aussehen könnte,
13 hat Max Weber in seiner Einleitung in die Wirtschaftsethik der Weltreligionen gegeben
14 (Weber 1916). Eine dem entsprechende Umweltethik der Weltreligionen steht mW noch
15 aus.

16 Im Bereich der Staatengesellschaft besteht der traditionelle Mechanismus der
17 Generierung von Governance in dem Abschluss zwischenstaatlicher Verträge. Der
18 Prozess der Rechtserzeugung kann dabei beschleunigt werden, indem
19 Rahmenkonventionen und ausfüllende Protokolle nacheinandergeschaltet werden, und
20 indem opting-out-Klauseln Vetopositionen erschweren. Dies ist mit einigem Erfolg in
21 Gestalt der Klimarahmenkonvention, des Kyoto-Protokolls und der Marrakesh-Accords
22 geschehen. Der Abschluss des Protokolls entsprach der Logik schrittweiser Verdichtung
23 der internationalen Vereinbarungen; die Marrakesh Accords wurden auf Grundlage der
24 Art. 6 (2), 12 (7) und 17 Kyoto-Protokoll sogar mit der Beschlussfassung verbindlich,
25 ohne dass ein opting-out Verfahren vorgesehen war. Andererseits entspricht es dem
26 zwischenstaatlichen Charakter des Arrangements, dass keine internationale
27 Klimaschutzorganisation errichtet worden ist. Auch ist das Kyoto-Protokoll nicht auf
28 Dauer gestellt. Werden keine neuen Quoten beschlossen, erschöpft es sich. Desgleichen
29 entfallen die Sanktionen für diejenigen Staaten, die ihre Reduktionsquoten nicht erfüllt
30 haben, denn die Sanktionen bestehen in Abzügen von den neuen Quoten, die an die
31 Kyoto-Quoten anschließen, aber eben ausbleiben. Das System droht auf den Stand der

1 sehr allgemein formulierten Klimarahmenkonvention zurückzufallen. Die
2 Klimakonferenz von Kopenhagen im Dezember 2009 hat einmal mehr gezeigt, wie
3 langsam der Mechanismus der Staatengesellschaft voranschreitet.

4 Eine Möglichkeit, die Zahl der dem Kontraktieren eigenen Vetopositionen zu
5 verringern, ist die Beschränkung der Zahl der Verhandlungspartner wie in den
6 Formationen der G5, G8 und G20. Indem hier die größten Verursacher und zugleich die
7 größten Konkurrenten zusammenkommen, sind Vereinbarungen möglicherweise
8 leichter erreichbar und zugleich effektiver.^{ix}

9 Neben dem Vertragsschluss stehen außervertragliche Mechanismen: während die
10 Standortkonkurrenz zwischen den Staaten an sich einen race to the bottom nahelegt,
11 kann sich auch Pionierverhalten lohnen, weil es technologische Vorsprünge vermittelt.
12 Die freiwilligen Meldungen von Reduktionsquoten zu Ende Januar 2010 zeigen zwar,
13 dass solche Mechanismen im Klimaschutz bisher kaum greifen. Im Verhalten der EU,
14 die ihr Versprechen von 20 % Reduktion bei Mitziehen anderer auf 30 % aufstocken
15 will, wird aber deutlich dass es auch eine Art positiven Überbietungswettbewerb geben
16 kann, einen allerdings, der bisher wenig Wirkung gezeigt hat. Pioniere können zudem
17 auf das Energieverhalten in nachlässigeren Staaten einwirken, indem sie für
18 Importprodukte bestimmte energiesparende Anforderungen stellen (Tietje 2006) oder
19 Ausgleichsabgaben erheben (Ekardt/ Schmeichel 2008).

20 Höchst wirksam, vielleicht von allen Mechanismen am wirksamsten, ist ein weiterer
21 Mechanismus außervertraglicher Kooperation zwischen den Staaten: der horizontale
22 Transfer von policy- und Rechtskonzepten. Früher wurde der Mechanismus in der
23 Rechtsvergleichung thematisiert. Dabei stand aber die Rezeption von fremdem Recht in
24 einer andersgearteten Rechtsordnung und die Entstehung von Rechtsfamilien im
25 Vordergrund. Die Transferstrukturen als solche – Rechtsberatern und Counter Parts mit
26 ihren jeweiligen Geber- und Nehmerorganisationen im Hintergrund - wurden dagegen
27 kaum thematisiert. Heute richtet sich das wissenschaftliche Interesse auch auf die
28 Gestalt und Einfluss dieser intermediären Strukturen. Rechtssoziologie wie auch die

28

^{ix} S. dazu A. Lindenthal, im Anhang zu diesem Gutachten.

1 politische Wissenschaft sich dieses Bereichs angenommen, leider ohne sich gegenseitig
2 zur Kenntnis zu nehmen (Gessner, Tews 2006). Die Gestalt und Einflüsse variieren je
3 nachdem, ob das (meist aus Industrieländern stammende) transferierte Recht in andere
4 Industrieländer, in Schwellenländer oder in Entwicklungsländer transferiert wird. Im
5 ersten und zweiten Fall ist die Beteiligung der Rezipienten stärker, im letzten schwächer
6 (aber keineswegs inexistent). Der Sfb 597 hat hierzu einige Beiträge hervorgebracht
7 (Knieper 2004; Halliday/ Carruthers 2007; Winter 2010). Für den Klimaschutz ist zB
8 von Bedeutung, wovon es abhängt, ob das europäische Emissionshandelssystem (s.
9 dazu unten) etwa in Japan und Russland übernommen wird, ob die Einspeisevergütung
10 und die Anbieter- oder Verbrauchsquote für erneuerbare Energien (s. dazu unten) zB in
11 Brasilien, Indien oder China angenommen wird, und ob die Verwirklichung von CDM-
12 Projekten in Schwellen- und Entwicklungsländern das dortige Klimaschutzrecht anstößt
13 oder desavouiert.

14 Soweit staatengemeinschaftliche Entwicklungen beobachtbar sind, ist der zentrale
15 Mechanismus aktiver Governance die internationale Organisation. In fortgeschrittener
16 Gestalt (Beispiel WTO) besitzt sie neben dem Sekretariat und der Conference of Parties
17 ein gewähltes Ministerkomitee und ein Direktorat sowie eine Reihe von permanenten
18 und/oder ad hoc eingesetzten Fachkommissionen. Zudem kann sie mit Mehrheit
19 Beschlüsse fassen, die keiner Annahme durch die Vertragsstaaten bedürfen. Für den
20 Vollzug der Beschlüsse ist ein eigenes System aus Kommissionen und Prozeduren
21 eingerichtet. Im Rahmen des Kyoto-Protokolls sind solche Organisationsformen durch
22 die Marrakesh Accords eingeführt worden. Allerdings werden sie nur solange agieren,
23 wie das Kyoto-Protokoll Bestand hat. Zudem beschränkt sich ihre Zuständigkeit auf den
24 Vollzug; für die Weiterführung der Quotierung selbst sind keine aktiven Organe
25 vorgesehen.

26 Die Staatengemeinschaft hat im Sonderfall der EU eine regionale Verdichtung bis an
27 die Grenze der Entstehung eines größeren föderalen Staates erreicht. Dies hat sich auch
28 in einer nach Innen und Außen aktiven Klimaschutzpolitik niedergeschlagen (Lindenthal
29 2009). Ob dies Schule machen kann, soll hier nicht vertieft werden (dazu Krämer 2006).
30 Jedenfalls kann eine solche regionale Formation als Bindeglied zwischen den einzelnen

1 Staaten und der universellen Staatengemeinschaft fungieren. Erleichtert werden auch
2 horizontale Verhandlungen zwischen den Regionen.

3 4.3 Wechselwirkungen

4 Die Formationen globaler Governance fügen sich nicht problemlos ineinander. Sie
5 können sich gegenseitig stören und damit im Hinblick auf die Problemlösung
6 kontraproduktiv wirken. Sie können sich aber auch wechselseitig ergänzen und von der
7 Seite, die Ergänzung wünscht, gefördert und angestoßen werden.

8 In theoretischer Begrifflichkeit wird diese Problematik als Rechtskollision (Teubner
9 1989) bezeichnet. Unterschiedlich beurteilt wird, ob aus der Vielfalt der Kollisionen
10 Ordnung entsteht oder geschaffen werden kann. Während eine Richtung dies mit einem
11 „lasciate ogni speranza“ verneint (Fischer-Lescano/Teubner 2007) und allenfalls - in
12 systemtheoretischer Tradition - eine aus sich selbst emergierende Kompatibilisierung
13 erwartet (Ladeur 2004; auch noch: Fischer-Lescano/ Teubner 2006: 170), hält eine
14 andere Richtung an der Möglichkeit sinnvoller Konfliktlösungen fest (Joerges/ Rödl
15 2009). Danach können Kollisionen von Teilordnungen durch Regeln der Entscheidung
16 über die anwendbare Ordnung und gegenseitige praktische Konkordanz überwunden
17 werden. Dieser Ansatz ist auch für die Frage nach einer globalen Governance des
18 Klimaschutzes nutzbar. Allerdings ist er in der Beobachtung von Kollisionen und
19 aktivem Koordinierungsbedarf zu eng. Viele Teilordnungen stehen bereits spontan in
20 einem Ergänzungsverhältnis, etwa deswegen, weil das anstehende Problem sich
21 staatlichen Lösungen entzieht und deshalb auf Behandlung durch angelagerte
22 Staatlichkeit angewiesen ist. Wieder andere Teilordnungen berühren sich nicht oder
23 wirken aneinander vorbei. Je nach den Wechselwirkungen der Teilordnungen ist auch
24 der Bedarf nach Abstimmungsregeln unterschiedlich. Es ist deshalb fruchtbarer, von
25 einer Pluralität von Governance-Strukturen auszugehen und eine Vielfalt von
26 Wechselwirkungen ins Auge zu fassen, eine Vielfalt allerdings, die typisiert werden
27 kann und nicht beliebig ist. Zu beachten ist auch, dass die Wechselwirkungen nicht
28 statisch gegeben sind, sondern sich entwickeln und dabei wiederum
29 Entwicklungsmuster herausbilden.

1

2 Wechselwirkungen solcher Art treten in verschiedenen Dimensionen von Relationen
3 von Teilstrukturen und Teilordnungen auf:

4

- 5 - „horizontal“ im Hinblick auf das anwendbare Recht, wenn in einer Situation die
- 6 Rechtsordnungen mehrerer Staaten oder mehrerer internationaler Organisationen als
- 7 anwendbar in Betracht kommt
- 8 - „vertikal“ im Hinblick auf die Kompetenzverteilung zwischen Staaten und relativ
- 9 verselbständigten internationalen Organisationen
- 10 - „formal“ im Hinblick auf das Verhältnis von formalen (staatsbasierten) und
- 11 informalen (zB netzwerkbasierten) Strukturen
- 12 - „material“ im Hinblick auf das Verhältnis unterschiedlicher policies, die die
- 13 Teilordnungen verfolgen

14

15 Je nach der Dimension sind auch die Regeln, die die Wechselwirkungen gestalten,
16 unterschiedlich. Will man sie systematisieren und fortentwickeln, darf dies nicht
17 losgelöst von der jeweiligen Eigenart der beteiligten Teilordnung und der Besonderheit
18 der Relation zwischen zwei Ordnungen und der Art der Wechselwirkung geschehen.

19 „Horizontal“, dh in Bezug auf konkurrierende Rechtsnormen verschiedener Staaten
20 haben wir es mit der klassischen Situation des sog. internationalen Privat-,
21 Verwaltungs- und Strafrechts zu tun. Die Regeln der Konfliktlösung sind eigentlich
22 solche des nationalen Rechts, werden aber durch Abkommen und durch
23 Völkergewohnheitsrecht harmonisiert. Im internationalen Verwaltungsrecht gilt zB ein
24 Trennungsgrundsatz, dh die Regel, dass das nationale Recht und Verwaltungshandeln
25 an die Gebietshoheit gebunden ist und nicht ins Ausland überwirkt, außer es gibt
26 begründbare Anknüpfungspunkte dafür; zum Beispiel wirkt der gesetzliche und
27 administrative Schutz vor Gefahren innerstaatlicher Anlagen auch im Ausland.
28 Betroffene im Ausland können daraus Rechte ableiten und im Inland geltendmachen
29 (BVerwGE 75, 285 ff.).

30 „Vertikal“, dh in Bezug auf die organisatorischen Ebenen ist im Klimaschutzrecht
31 innerhalb derjenigen Staaten, die sich auf das Kyoto-Protokoll eingelassen haben, ein
32 recht abgestimmtes Koordinationsverhältnis zwischen den Ebenen zu beobachten. Dies

1 gilt sowohl für die Herstellung des Regelungsgebäudes wie auch für den
2 Verwaltungsvollzug. Allerdings würde dieses mehrstufige Regime sich mit Auslaufen
3 des Kyoto-Protokolls auflösen. Das Problem fällt dann auf die Ebene der
4 Staatengesellschaft zurück. Solange das System besteht, können allerdings in
5 Einzelfragen auch Kollisionen auftreten. In solchen Situationen stehen Kollisionsregeln
6 zur Verfügung, die zwar komplex sind, aber - entgegen dem manchmal von
7 Pluralismus-Vertretern erweckten Eindruck - in den meisten Konstellationen geklärt
8 sind, häufig im Sinne der oft perhorreszierten Hierarchie. Eine erste Regel entscheidet
9 über die direkte Anwendbarkeit des höherrangigen Rechts im niederrangigen Recht. Sie
10 ist im Verhältnis von (genauem und unbedingtem) Völkerrecht zum EU-Recht im
11 positiven Sinne beantwortet. Dasselbe gilt für das Verhältnis von EU-Recht zum
12 mitgliedstaatlichen Recht. Ob Völkerrecht auch im staatlichen Recht direkt anwendbar
13 ist, entscheidet sich nach den staatlichen Verfassungen, außer wenn Mitgliedstaaten
14 über die EU völkerrechtlich gebunden ist. Eine zweite Regel entscheidet, ob bei direkter
15 Anwendbarkeit das höherrangige das niederrangige Recht verdrängt. Dies ist für das
16 Verhältnis des Völkerrechts zum EU-Recht ebenso wie für das Verhältnis des EU-
17 Rechts zum nationalen Recht zu bejahen. Schwierig wird es nur, wenn das höherrangige
18 Recht gegen Verfassungsnormen des niederrangigen Rechts verstößt. Dann setzt sich,
19 wenn das höherrangige Recht von seinen eigenen Verfassungsnormen eklatant
20 unzureichend kontrolliert wird, das Verfassungsrecht der niedrigeren Ebene durch.^x

21 In formaler Hinsicht kann es zwischen staatlichem Recht und unternehmerischer
22 Selbstorganisation ein Ergänzungsverhältnis geben, wenn das Versprechen einer
23 Selbstorganisation einer anstehenden Regulierung zuvorkommen soll. Nicht selten
24 bleiben die Versprechen allerdings uneingelöst (Krämer 2008). Das Versprechen der
25 europäischen Autoindustrie, zum Beispiel, den CO₂-Ausstoß ihrer Kfz-Flotten zu
26 reduzieren, ist nicht eingehalten worden. Die Organisationskapazität des zuständigen
27 Verbandes hat versagt. Daraufhin hat der EU-Gesetzgeber sich des Problems
28 angenommen und Grenzwerte verbindlich gemacht. Allgemein wird von staatlicher

28

^x Zu einer Theorie der Inversion im Grundsätzlichen s. Röben (2007)

1 Seite daraus der Schluss gezogen, dass Selbstverpflichtungen nur unter bestimmten
2 Voraussetzungen (Berichtspflichten, Vertragsstrafen, etc.) vertrauenswürdig sind.

3 In der materialen Dimension sind dagegen Spannungen recht häufig. Für den
4 vorliegenden Zusammenhang sind Spannungen zwischen policies der
5 Ressourcenausbeutung und der Ressourcenschonung relevant. Zum Beispiel tritt das
6 Wirtschaftsrecht häufig mit dem Umweltrecht in Gegensatz, wenn das Patentrecht die
7 Verwertung eines Produkts fördert und das Chemikalienrecht sie einschränkt oder gar
8 verbietet. Die Kollision wird dann vermieden, indem die Reichweite der geltenden
9 Teilordnungen voneinander getrennt wird: das Patent vermittelt nur den Ausschluss
10 Dritter von der Verwertung, es garantiert aber nicht die Verwertung selbst. Wenn die
11 Anwendungs- und Schutzbereiche nicht getrennt werden, müssen andere Wege gesucht
12 werden, formale wie die lex posterior und lex specialis-Regeln, oder inhaltliche, bei
13 denen durch Interpretation praktische Konkordanz gesucht wird. Ein Beispiel ist das
14 Verhältnis zwischen den Teilordnungen des internationalen Freihandels, insbesondere
15 der WTO, einerseits, und andererseits Teilordnungen der Handelsbeschränkungen aus
16 Umweltgründen wie zB der CITES. Konkordanz erfolgt dann in der Weise, dass der
17 Schutz durch CITES zur Interpretation der Ausnahmebestimmungen des GATT, die
18 selbst grundsätzlich Handelsbeschränkungen anerkennen, herangezogen wird (Puth
19 2003).

20 **5. Der Klimaruck, oder: Klimaschutz und** 21 **Kapitalismus**

22 *5.1 Wandel in der System- und Konflikttheorie*

23 Wenn es richtig ist, dass nicht eine Teilstruktur, sondern nur die Gesamtheit der global
24 Governance-Mechanismen globalen Wandel hervorbringen kann, stellt sich die weitere
25 und im Grunde zentrale Frage, wie der ganze Zug in Bewegung gesetzt werden kann,
26 und nicht nur dies, sondern wie er angesichts des kurzen Zeitfensters, das anscheinend
27 nur noch bis zum Eintritt katastrophaler Folgen verbleibt, rasch an Tempo gewinnt.

1

2 Fast man die Governance-Formationen und die von ihnen produzierten Teilordnungen
3 als Systeme und betrachtet man diese mit systemtheoretischem Blick, so ist Wandel nur
4 in inkrementaler Weise zu erwarten: Systeme sind auf ihre eigene Stabilisierung
5 ausgerichtet und absorbieren oder resozialisieren Abweichungen (Parsons 1964: 480
6 ff.). Sie evolvieren im Modus Variation, Selektion und Restabilisierung (Luhmann
7 1997: 498 ff.). Änderungen ihrer Umwelt vermögen sie nur als Rauschen
8 wahrzunehmen, auf das sie versuchsweise, aber nicht proaktiv reagieren (Luhmann
9 1986). Gegen diese immobilisierende Macht des Systems steht die empirisch evidente
10 Bedeutung der Interessen und Akteure. Sie ist vor allem von der Konflikttheorie
11 thematisiert und gegen die Systemtheorie in Anschlag gebracht worden (Dahrendorf
12 1959).^{xi} Nach der Konflikttheorie, die mE heute zu Unrecht vergessen ist, aber in einer
13 langen geistigen Tradition steht^{xii}, findet sozialer Wandel meist auf Grund von
14 Konflikten statt, nicht auf Grund von inkrementalen Prozessen, Konflikten, die auf
15 Interessen basieren und durch Akteure artikuliert werden .

16 Die soziologische Konflikttheorie ist eine Abstraktion aus der Marx'schen
17 Kapitalismusanalyse. Während Marx und Engels den Klassenkonflikt als zentral
18 ansahen, hält die Konflikttheorie eine Vielzahl weiterer sozialer Gegensätze für
19 mögliche Grundlagen von Konflikten, wie Religionen, Ethnien, Zugriff auf Ressourcen,
20 Entwicklungsunterschiede, etc. Solche Konflikte schaffen Raum für sozialen Wandel,
21 den die Governance-Strukturen nutzen können.

22 Für unseren Zusammenhang ist der Klassenkonflikt keine relevante Kategorie, weil sich
23 Kapital und Arbeit im Hinblick auf die Ausbeutung natürlicher Ressourcen weitgehend
24 verbündet haben. Die Front der Verteidiger der natürlichen Ressourcen wird eher von
25 einer Koalition von Bürgern aus Berufen wie dem Dienstleistungssektor bestritten, die
26 nicht auf die zerstörende Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen angewiesen sind.
27 Wie der Konflikt dieser Fronten ausgeht, und welche Handlungsmöglichkeiten der Staat

27

^{xi} Der politologische Ansatz akteursbezogener Erklärungen politischen Handelns kann vielleicht als eine domestizierte Variante der Konflikttheorie angesehen werden.

1 in ihm besitzt, ist einerseits von der Stärke der bürgerlichen Koalition, andererseits von
2 der Stärke des Widerstands abhängig, den Ressourcenverbraucher objektiv und
3 subjektiv dem Klimaschutz entgegensetzen können.

4 5.2 *Kräfteverhältnisse in der Klimaschutzpolitik*

5 Was die politische Stärke der Klimaschützer angeht, so fällt ins Auge, dass es an
6 öffentlichen Protesten fehlt. Die NGOs des Klimaschutzes waren zwar in Kopenhagen
7 präsent, es fehlt aber an grassroots-Bewegungen. Anders als Kernenergie, Gentechnik,
8 Nachrüstung, BSE etc. scheint der Klimawandel die Menschen kaum politisch zu
9 mobilisieren. Dies dürfte zum Einen daran liegen, dass eine erhebliche geistige
10 Abstraktionsleistung erforderlich ist, wenn jemand sich vom Klimawandel betroffen
11 fühlen und entsprechend engagieren soll. Klimaschäden sind für viele nicht konkret,
12 sondern geschehen anderswo in der Welt, als Trockenheit, Wirbelsturm,
13 Gletscherschwund und Poleisschmelze. Wo Klimaschäden erlebt werden, steht der
14 Verursacher nicht im Visier; für Protest wird aber ein konkreter Gegner gebraucht. Die
15 dementsprechend notwendigen gedanklichen Abstraktionen (eine Welt, kollektive
16 Verursachung) werden aber eher von den gebildeteren Schichten geleistet.

17 Bedeutsamer als dieser Umstand ist aber etwas anderes: Im Klimaschutz sind die
18 Gegner die Bürger selbst, nicht die Atomindustrie, die Regierung, etc. Der Konflikt hat
19 sich in die eigene Person verlagert. Wer protestiert, kann zunächst darauf verwiesen
20 werden, dass er selbst Mitverursacher ist, als Verkehrsteilnehmer, Hausbewohner,
21 Konsument, etc. So kommt es zu einer doppelbödigen Haltung, die zwar für
22 Klimaschutz eintritt, dies aber durch alltägliches Verhalten konterkariert (Leggewie
23 2009). Daraus entsteht nicht Protest, sondern eine Art kollektive Schizophrenie. Wandel
24 kann in dieser Situationen nur dadurch entstehen, dass mehr und mehr Menschen ihr
25 eigenes Verhalten ändern. Dies könnte mit einer Umwertung verbunden sein, die vorher
26 positiv besetzte Muster stigmatisiert. Ähnlich wie das Rauchen, das lange den

26

^{xii} Vgl. die bekannte Sentenz von Heraklit: „Man soll aber wissen, dass der Krieg allgemein ist und das
Recht der Zwist und dass alles geschieht auf Grund von Zwist und Schuldigkeit“ (Diels1957: 28).

1 dynamisch-sportlichen Typus kennzeichnete und heute als Zeichen von Schwäche gilt,
2 könnten auch klimaschädliche Verhaltensweisen neue Label und Stigma erhalten.
3 Möglicherweise wird eine grassroots-Bewegung des Klimaschutzes erst entstehen,
4 wenn sie auf einer Basis neuer Verhaltensmuster aufbauen kann.

5 Im Gegensatz zur politischen Schwäche der Klimaschutzinteressen erscheinen die
6 entgegenstehenden Interessen als kaum überwindlich. Um dies beurteilen zu können, ist
7 die Struktur der Wirtschaftssysteme in den Blick zu nehmen, im kapitalistischen Westen
8 also die kapitalistische Wirtschaftsweise.^{xiii} Diese besteht darin, Geld in die Produktion
9 von Waren zu investieren, um mehr Geld daraus zu machen, und dies in einer Situation
10 der Konkurrenz, die heute globalen Charakter hat (Fulcher 2007). Im Wege der
11 „Landnahme“ (Dörre und Lessenich 2010), die die ursprüngliche Akkumulation der
12 Frühzeit des Kapitalismus bis in die Gegenwart fortsetzt, unterwirft sie sich immer
13 weitere vormals gemeinschaftliche oder höchstpersönliche Güter, Fähigkeiten,
14 Kulturtraditionen und Wissensbestände. Für unseren Zusammenhang bedeutsam ist
15 nicht so sehr das Zentrum dieses Prozesses, die Zurichtung der Arbeitskraft, sondern die
16 Aneignung von Produktionsmitteln. Herkömmlich geht es dabei um den Zugriff auf
17 Land und Bodenschätze im Inland und Ausland. Neuerdings tritt der Zugriff auf
18 diejenigen Ressourcen hinzu, die die Biosphäre für den Menschen lebensfähig machen,
19 nämlich die Kapazität der Natur, sich zu regenerieren, Schadstoffe abzubauen und
20 Kohlenstoff im Kreislauf zu führen. Der Zugriff führt nicht zu einer Pflege der
21 Ressource, sondern zur Internalisierung von Nutzen und Externalisierung von Kosten.
22 Das Ausmaß dieses Zugriffs ist inzwischen so gewaltig, dass die Kapazitäten sich
23 erschöpfen. Man könnte prognostizieren, dass der Systemzwang der Kapitalverwertung
24 in globaler Konkurrenz so mächtig ist, dass staatliche Gegensteuerung aussichtslos
25 erscheint, weil sie etwas ganz unkapitalistisches, nämlich den teilweisen Verzicht auf
26 Verwertung fordert.

27

27

^{xiii} Entsprechende Untersuchungen wären für andere Wirtschaftssysteme durchzuführen. Dies ist eine dringliche Aufgabe einer Erforschung der Möglichkeiten globaler governance.

1 So einfach liegen die Dinge jedoch nicht. Der Staat - oder in unserem Zusammenhang
2 Staatlichkeit - spielt im Kapitalismus eine Doppelrolle. Einerseits stellt Staatlichkeit die
3 Institutionen zur Verfügung, ohne die die Kapitalverwertung nicht funktionieren kann,
4 wie Eigentum, Vertrag, Gesellschaft, Patent etc., ja, sie hat den Kapitalismus durch
5 aktive Förderung (Subvention, Infrastruktur, etc.) zu allererst heraufbeschworen.

6 Andererseits muss Staatlichkeit das Kapital vor sich selbst schützen, weil diesem die
7 Tendenz zum Wachstum und zur Zerstörung seiner Voraussetzungen (der Arbeitskraft,
8 der Produktionsmittel) innewohnt. Dies hat die Theorie des Spätkapitalismus bereits in
9 den siebziger Jahren herausgearbeitet (Offe 1972). Der Systemintegration wird eine
10 Sozialintegration entgegengesetzt. Diese nimmt zunächst die Gestalt des
11 Wohlfahrtsstaates an, obzwar Wohlfahrtsstaat in einer minimalisierten Variante, denn
12 seine Utopie des guten Lebens wurde von den Theoretikern des Spätkapitalismus immer
13 schon als Illusion angesehen (vgl. Rosa in Dörre/Lessenich/Rosa 2009). Während jeder
14 dieser Gegenentwürfe dennoch jeweils den Protest des Kapitals hervorruft, dient er
15 doch zugleich der Stabilisierung der spätkapitalistischen Formation. Hinzu kommt ein
16 Überschuss, der von der politischen Stärke der Gegenbewegungen (hier: der
17 Klimaschutzbewegung) abhängt. Diese Sachlage erklärt, warum chiliastische
18 Untergangsszenarien eines Karl Marx bis heute von der Anpassungsfähigkeit dieser
19 Formation widerlegt worden sind.

20 Der nur für kurze Zeit und nur in wenigen glücklichen Ländern realisierte
21 Wohlfahrtsstaat ist inzwischen einem anderen Gegenmodell gewichen, dem Modell der
22 „Aktivierung“ (Boltanski/ Chiapello 2003; Dörre/Lessenich/Rosa 2009). Dieses Modell
23 setzt auf die Selbstverantwortung des Subjekts, die Kreativität des Einzelnen, die Ich-
24 AG, die private Altersvorsorge, etc. Es ist heiß umstritten, ob dies nur ein neuer Trick
25 der Subsumtion unter die Verwertungslogik ist, oder ob sich hier systemüberwindendes
26 Potential auftut (vgl. die Kontroverse zwischen Dörre und Lessenich, 2009).

27 Die Theorien des Staates im Spätkapitalismus und des „neuen Kapitalismus“
28 (Boltanski/Chiapello 2003) haben auch für den Zusammenhang der Transformation zur
29 Nachhaltigkeit Erklärungswert. Auch im Bereich der Ausbeutung natürlicher
30 Ressourcen gilt, dass Staatlichkeit verdoppelt agiert: einerseits ermöglicht sie die

1 Landnahme von Ressourcen^{xiv}, andererseits begrenzt sie sie, und dies durchaus im -
2 langfristigen - Interesse der Kapitalverwertung. Insofern ist sie geradezu systemar auf
3 Erfolg angewiesen, so sehr auch kurzfristig denkende Proteste das politische Geschäft
4 erschweren.

5 Hinsichtlich des Aktivierungstheorems besteht für die Transformation zur
6 Nachhaltigkeit die Analogie in dem Paradigmenwechsel von der staatsbasierten
7 regulativen Begrenzung der Industrie zum Erfindungsgeist in kleinen Nischen, zur
8 Politisierung der Nachfrage, etc. Gleichermaßen analog stellt sich aber auch der Zweifel
9 ein, ob eine Aktivierung strukturell dauerhaft und effektiv sein kann, ob also die
10 kommunitaristische Idee, die sie stützt, real wird, oder ob sie Ideologie ist, weil sie ein
11 bloßes Nischenpotential über Gebühr generalisiert. Denn wenn es wohl noch zum
12 Handlungsspielraum gehört, ob man zB auf Fleischkonsum oder auf manche Reisen
13 verzichtet, ist es doch strukturell begrenzt, ob man angesichts der städtischen
14 Funktionentrennung vom PKW auf öffentliche Verkehrsmittel umsteigen kann, ob das
15 Einkommen für Bioprodukte ausreicht und ob die Wohnsituation es erlaubt,
16 regenerative Energie zu produzieren. Vieles deutet darauf hin, dass der Umstieg doch
17 wieder nur effektiv vorankommt, wenn er in kapitalistischen Formen erfolgt. In der Tat
18 ist es ja ertragreich, Energieeffizienz, Emissionsreduktion und regenerative Energie
19 (kaum aber auch Energiesuffizienz) zu produzieren und zu verkaufen. Es könnten sich
20 neue Wirtschaftszweige entwickeln, die die alten Industrien zur Anpassung zwingen.
21 Einmal mehr hätte der Kapitalismus dann seine Anpassungsfähigkeit bewiesen.

22 Trotzdem ist in kapitalismuskritischer Sicht Skepsis angebracht, weil der kapitalistische
23 Umstieg mit neuer Landnahme verbunden sein könnte. Wie oben bereits gesagt, zerstört
24 die Plantagenwirtschaft der Biomasseindustrie im Seiteneffekt Biodiversität und
25 kleinbäuerliche Existenzen. Selbst ein prima facie perfektes Projekt wie DESERTEC,
26 das Sonnenenergie in der Sahara ernten und nach Norden transportieren will, dürfte
27 erhebliche Probleme der Umwelt- und Sozialverträglichkeit aufwerfen.

27

^{xiv} Nur hingewiesen sei darauf, dass der Gedanke der Landnahme bezüglich natürlicher Ressourcen das theoretisch vernachlässigte dritte Element des Staatsbegriffs – das Staatsgebiet – in neues Licht zu rücken

1

2 Noch tiefergreifend als nach Nebenfolgen ist aber danach zu fragen, ob die
3 Kombination aus Aktivierung des Individuums und neuer Kapitalverwertung ausreicht,
4 das Hauptziel zu erreichen, nämlich die Klimakatastrophe abzuwenden. Denn der an
5 sich notwendige Einschnitt in die gewohnten Produktions- und Konsummuster - man
6 denke an das globale Emissionsbudget, das nach Rechnung des WBGU nur noch zur
7 Verfügung steht (WBGU 2009a) - ist so radikal, dass die Widerstände in den normalen
8 Strukturen der Entscheidungsbildung schwerlich überwunden werden könnten, auch
9 dann nicht, wenn man die vom Staat ausgelagerten und ihm angelagerten Governance-
10 Mechanismen in Rechnung stellt.

11 Damit stellt sich die Frage nach Krisen als Auslöser fundamentaler Neuorientierungen.
12 Historisch scheint es insoweit ein Paradox zu geben: Die Wandlungen zum Besseren -
13 die Überwindung der Feudalgesellschaft, die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, die
14 Durchsetzung des Protestantismus und die Zivilisierung des Katholizismus - haben
15 jeweils viele Jahrzehnte, wenn nicht Jahrhunderte in Anspruch genommen, während die
16 Wandlungen zum Schlechteren - im Wesentlichen Kriege, Überbevölkerung,
17 klimatische Katastrophen - meist in ganz kurzer Zeit erfolgten. Immerhin hat die
18 Staatengemeinschaft nach langen schmerzlichen Wiederholungen einen Typus von
19 Krieg weitgehend gebändigt, nämlich den der Territorialpolitik aus Gründen der
20 Vormachtgewinnung und Einflussssicherung. Hierfür stehen die UNO und regional zB
21 die EU.

22 Nicht gebändigt ist dagegen der Krieg um andere „Landnahmen“, nämlich um den
23 Zugriff auf knapper werdende natürliche Ressourcen. Dass Menschen, die Opfer einer
24 katastrophalen Verknappung natürlicher Ressourcen werden, sich ihrem Schicksal
25 ergeben und sterben oder sich selbst zerfleischen – wie zB die normannischen
26 Grönländer, die Maya, die Hutu und Tutsi, die Haitianer (Diamond 2009) – ist im
27 Zeitalter der Globalisierung unwahrscheinlich. Es wird zu massenhaften Migrationen,
28 Gewalt und schließlich Kriegen kommen, nicht weil Staaten neue Gebiete

28

vermag. Vgl. Schmitt (1950), der daran anknüpft, dass Nomos von nemein stammt und dieses den

1 beanspruchen, sondern weil sie ihren Staatsangehörigen Lebensmöglichkeiten
2 verschaffen wollen (Welzer 2009).

3 Trotzdem ist nicht ausgeschlossen, dass die Weltgesellschaft sich eines Besseren
4 besinnt und die Gesamtheit der Governance-Mechanismen im Zusammenwirken zu
5 schnellen Lösungen kommt. Vielleicht sind es die Wissensgesellschaft und ihre
6 epistemic communities, die so überzeugendes Wissen produzieren, dass es Zweifler
7 marginalisiert. Vielleicht sind es neue Werte und rechtliche Prinzipien, die durch alle
8 Teilordnungen hindurchwandern und sie – systemtheoretisch gesprochen – zu
9 Interferenz (Teubner 1987, 102 ff.) veranlassen (Winter 2006: 31). Einstweilen bleibt
10 wohl nichts Besseres als das geduldige Bohren dicker Bretter, dh der Arbeit in allen
11 Formationen der globalen Governance.

12 **6. Strategien und Instrumente**

13 *6.1 Überblick*

14 Unterstellt, neues Wissen, neue Werte und Prinzipien des Klimaschutzes bilden sich
15 heraus und schaffen die Bereitschaft der Governance-Formationen zu handeln, so geht
16 es weiter darum zu klären, welche Strategien und welche Instrumente geeignet sind, die
17 vier genannten Unterziele Emissionsminderung, Energieeffizienz, Umstieg auf
18 erneuerbare Energien und Energiesuffizienz zu verwirklichen und dabei zugleich
19 schädliche Nebenwirkungen auf ebenfalls schützenswerte andere Ziele zu vermeiden.
20 Es wäre fatal, wenn die Bereitschaft zu handeln an der Unzulänglichkeit der Strategien
21 und Instrumenten scheitern würde.

21

ursprünglichen Vorgang der Zuteilung von Weideland bezeichnet.

1 6.2 *Strategien*

2 Strategie bedeutet der grundsätzliche Ansatz, der eine gegebene Menge von
3 Instrumenten charakterisiert (OECD 2004). Unterschieden wird zwischen
4 interventionistischen und marktlichen Strategien, sektoralen und ganzheitlichen
5 Strategien sowie struktur-, niveau- und wirkungsbezogenen Strategien (Rehbinder
6 2007).

7 Im Hinblick auf die erste Unterscheidung lässt sich feststellen, dass sich in den letzten
8 zwei Dekaden Marktstrategien stärker ausgebreitet haben, dass sie sich bei näherem
9 Besehen aber häufig als recht interventionistisch herausgestellt haben, weil die künstlich
10 geschaffenen Märkte ordnungsrechtlich nachgesteuert werden müssen, und dass das
11 Ordnungsrecht in vielen Bereichen weiterhin dominiert. Insgesamt sind allenthalben
12 Mischungen marktlicher und interventionistischer Ansätze festzustellen, so dass sich die
13 trennende Analyse beider nicht als besonders fruchtbar erweist.

14 Die zweite Unterscheidung wirft die Frage auf, ob einzelne sektorale Maßnahmen in
15 Gesamtplanungen zusammengeführt werden sollten. Die Frage ist eher von
16 rechtstechnischer Bedeutung und soll hier nicht weiter vertieft werden.

17 Bedeutsamer ist dagegen die dritte Unterscheidung. Wenn beschleunigt gehandelt
18 werden muss, sind strukturbezogene Strategien besonders interessant. Sie haben
19 potentiell große Effekte, weil sie nicht das einzelne Verhalten korrigieren, sondern
20 erreichen können, dass das korrekturbedürftige Verhalten gar nicht erst auftritt. Das
21 Umweltrecht hat sie bisher kaum entdeckt (Rehbinder 2007, 208), aber es lohnt sich, sie
22 näher in den Blick zu nehmen. Ein prominentes Beispiel hierfür ist der motorisierte
23 Individualverkehr (MIV). Er ist unter vielfältigen Gesichtspunkten - der Gesundheit, der
24 Lebensqualität, der Natur, des Landschaftsverbrauchs und nicht zuletzt des Klimas -
25 schädlich (zusammenfassend SRU 2005) und kommt für diese sozialen Kosten nicht auf
26 (Bundesamt für Raumentwicklung 2008). Eine niveaubezogene Strategie, die ihn
27 umweltverträglich zu machen versucht, ist zum Scheitern verurteilt, weil sie nur zu
28 Problemverschiebungen führt: die Verlagerung der Durchgangsstraße in eine
29 Umgehungstrasse verbraucht Landschaft, Tempo 30 reduziert Unfallgefahren, erhöht

1 aber den Kraftstoffverbrauch, der Katalysator vermindert den Schadstoffausstoß,
2 erzeugt aber Lachgas, etc. Allgemein gilt: die Fortschritte hinsichtlich der einzelnen
3 umweltbelastenden Aktivität werden durch die wachsende Menge dieser Aktivitäten
4 bald aufgezehrt. Ein strukturbezogenes Vorgehen bedeutet deshalb, dass zuallererst die
5 Menge des MIV reduziert sollte, bevor die einzelnen Verkehrsvorgänge „begrünt“
6 werden. Dies kann durch Verkehrsbeschränkungen, Abgaben (Kfz-Maut),
7 Kontingentierung und Verknappung von Straßenraum geschehen (Winter 2010a). Hinzu
8 kommen stadtplanerische Maßnahmen, die die Notwendigkeit von Verkehren
9 reduzieren, und eine angemessene Ausweitung des Angebots von öffentlichen
10 Verkehrsmitteln.

11 Eine weitere Strukturstrategie, die das Auftreten korrekturbedürftigen Verhaltens zu
12 reduzieren trachtet, richtet sich auf die Energiesuffizienz. Um im Beispiel des Verkehrs
13 zu bleiben: der Schadstoffausstoß des MIV kann auch dadurch reduziert werden, dass
14 Menschen auf die Benutzung des Pkw schlicht verzichten. Auch hier hängt wieder viel
15 an Zuschreibungen und Stigmatisierungen: Der Normale fährt Auto, der Freak strampelt
16 sich auf dem Fahrrad ab. Wie wäre es umgekehrt: Der Kranke oder sonst Bedürftige
17 sitzt im Auto, der Gesunde oder sonst Privilegierte fährt Fahrrad. Der SRU (2005) hat
18 eine solche Umwertung für den Begriff des Verkehrs vorgeschlagen: Definiert man
19 Verkehr nicht als Straßenverkehr, sondern als Mobilität, dann kommen Menschen in
20 den Blick, die durch den Straßenverkehr gerade immobil werden, nämlich zB Kinder,
21 die ihren Spielraum verlieren, Alte, die nicht über die Straße kommen, Betriebe, die ihre
22 Laufkundschaft verlieren. Mobilitätspolitik wäre eine solche Strukturpolitik, die
23 Verkehrspolitik dann vielleicht zum guten Teil überflüssig machen würde (Winter
24 2010a).

25 Man könnte denken, dass strukturbezogene Strategien nur von staatlichem Recht
26 ausgehen können. Dies ist nicht der Fall, wie das Beispiel des MIV zeigt: bottom up-
27 Initiativen, die von den Verkehrsteilnehmern selbst ausgehen, sind oft gerade auf
28 Mengenpolitik gerichtet, wie etwa car-sharing, Fahrradclubs, etc. Sie können die
29 Entwicklung besserer Fahrzeugtechnik kaum beeinflussen, aber sie können durch
30 eigenes Verhalten die Strukturen mitgestalten, die über Mengen entscheiden.

1 6.3 *Instrumente*

2 Im Hinblick auf die Instrumente des Umweltschutzes gibt es unterschiedliche
3 Möglichkeiten der Kategorisierung. Stellt man, wie es in unserem Zusammenhang als
4 nützlich erscheint, auf die unterschiedlichen Wirkungsmechanismen ab, so lassen sich
5 mit Reh binder (2007) sechs Gruppen unterscheiden:

6

- 7 - direkte Verhaltenssteuerung durch Grenzwerte, Gebote, Verbote,
8 Erlaubnisvorbehalte etc.
- 9 - indirekte Verhaltenssteuerung durch Lenkungsabgaben, handelbare
10 Emissionsberechtigungen, etc.
- 11 - weiche Instrumente wie Selbstverpflichtungen, informelle Absprachen, Pflichten zur
12 Selbstüberwachung, organisatorische Vorkehrungen
- 13 - Umweltnutzungsentgelte wie Abwasserabgaben, Ausgleichsabgaben im Naturschutz
- 14 - Planerische Maßnahmen in Gestalt von integrierter Planung, Sektorplanung und
15 Projektplanung
- 16 - staatliche Eigenvornahme wie Kläranlagen, Abfalldeponien etc.

17

18 Wie oben gesagt, dominiert im Klimaschutzrecht der Instrumentenmix. Zum Teil sind
19 auch sehr innovative Instrumente ausprobiert worden. Im Folgenden soll nur ein
20 Überblick über ausgewählte Instrumente gegeben werden, und zwar zum einen unter
21 dem Gesichtspunkt ihrer Effektivität und Effizienz, zum anderen unter dem
22 Gesichtspunkt der Vermeidung von Konflikten mit konkurrierenden legitimen Zielen.
23 Weitere Bewertungskriterien, die hier nicht weiterverfolgt werden können, sind die
24 Klimateffizienz, dh das Postulat, dass das gewählte Mittel nicht mehr Klimaschäden
25 anrichtet als es vermeidet, und die Umweltverträglichkeit (dh dass das gewählte Mittel
26 nicht erhebliche Luft-, Boden- oder Gewässerverschmutzung verursacht).

27

28 a) Instrumente und ihre Effektivität und Effizienz

29

30 Zum Beispiel wird Energieeffizienz und -einsparung mit einer traditionellen Mischung
31 von direkter Verhaltenssteuerung (zB Standards für Wärmedämmung, Anschluss- und

1 Benutzungszwang für Fernwärme), indirekter Verhaltenssteuerung (zB Abgaben auf
2 Mineralöl) und weichen Instrumenten (zB Selbstverpflichtung zur Minderung von CO₂-
3 Ausstoß aus Kraftfahrzeugen) betrieben.

4 Innovativ sind dagegen die Instrumente des Umstiegs auf erneuerbare Energien.

5 Auf der Nachfrageseite hat die Trennung von Netzbetrieb und Durchleitung die
6 Energieversorgungsmonopole aufgelöst und den Verbrauchern mit der Wahlfreiheit
7 auch die Freiheit des Umstiegs auf Strom aus erneuerbaren Quellen gebracht.

8 Auf der Angebotsseite hat die feste Einspeisevergütung Investitionen in erneuerbare
9 Stromgewinnung induziert (EEG). Sie hat den Charme, dass sie nicht aus öffentlichen
10 Haushalten bezahlt werden muss, sondern von den Energieversorgungsunternehmen
11 und ihnen nachgeschaltet von der Gesamtheit der Stromkunden. Das Grundproblem von
12 Subventionen - mögliche Mitnahmeeffekte und Fehlsteuerung - sind aber auch dieser
13 Subvention eigen: Zur Zeit ist die Vergütung für Sonnenenergie offenbar zu hoch. Und
14 es könnte sein, dass die Investition in Sonnenenergiegewinnung im sonnenarmen
15 (Nord-) Deutschland ineffizient ist.

16 Ähnlich wie die Einspeisevergütung, die im Grunde eine Abnahmegarantie zu
17 kostendeckendem Preis darstellt, wirkt die obligatorische Abnahmequote. Sie wird in
18 sechs EU-Mitgliedstaaten, zB Polen und UK, praktiziert. In einer elaborierten Variante
19 wird der regenerierbare Strom in zwei Produkte aufgespalten, nämlich den
20 physikalischen Strom und „grüne“ Zertifikate. Der reale Strom wird an der Börse
21 gehandelt, die Zertifikate werden an einem Zertifikatemarkt gehandelt. Bestimmte
22 Abnehmer müssen eine bestimmte Quote ihrer Abnahmemenge regenerativ decken.
23 Zum Nachweis müssen sie grüne Zertifikate vorlegen, die ihnen entweder für
24 eigenerzeugten Strom zugeteilt wurden, oder die sie am Zertifikatemarkt erworben
25 haben. Die Förderung besteht in dem Zertifikatspreis, den der Erzeuger erneuerbaren
26 Stroms zusätzlich zu dem Marktpreis für Strom erhält. Im Endeffekt wird auch diese
27 Subvention von den Stromverbrauchern bezahlt. Das Instrument der obligatorischen
28 Abnahmequoten ist in einer schlichteren Variante in Deutschland für den Wärmebereich
29 eingeführt worden: Bauherren müssen eine bestimmte Quote des Wärmeverbrauchs aus
30 erneuerbaren Energien decken (EEWärmeG). Das Quotenkonzept kann aber auch auf

1 Erzeuger bezogen werden: In Deutschland gilt es im Biokraftstoffbereich: die Anbieter
2 von Kraftstoffen müssen einen bestimmten Prozentsatz aus erneuerbaren Energien (hier:
3 Biomasse) auf den Markt bringen (EEKraftQuG).

4 Die Krone der instrumentellen Innovation stellt jedoch das „cap and trade“ als
5 Instrument der Reduktion der CO₂-Emissionen dar. Es wird auch als Emissionshandel
6 bezeichnet, was aber die Bedeutung des „cap“ verschweigt. Die Kappung läuft auf eine
7 Kontingentierung der zulässigen Emissionsmengen hinaus, die dem Staat ein
8 Gesamtbudget gibt, mit dem er haushalten muss. Obwohl Kontingentierung an sich das
9 Instrument kat exochen der Plan- und Notwirtschaft darstellt, ist es überraschend
10 widerstandslos in die moderne Instrumentenpalette aufgenommen worden. Hierzu hat
11 vermutlich beigetragen, dass die Kontingente nur geringe Verhaltensänderungen
12 implizierten. Es könnte sein, dass sich dies ändert, wenn sie wirklich einschneidenden
13 Charakter annehmen. Allerdings ist dann der Ausstieg aus dem Instrument an sich kaum
14 noch möglich, weil es im Prinzip akzeptiert wurde. Die Kämpfe werden sich auf die
15 Höhe der Kontingente verlagern.

16 Die Gesamtkontingente werden gestückelt und einzelnen Emittenten zugeteilt. Diese
17 können auf Basis ihrer Grundausstattung je nach ihrer Emissionssituation
18 Emissionsberechtigungen verkaufen oder dazukaufen (Emissionshandel ieS). Daneben
19 können sie durch emissionsmindernde Investitionen im Ausland
20 Emissionsberechtigungen erwerben. Investitionen in Staaten, die am
21 Kontingentierungssystem beteiligt sind (joint implementation - JI), führen zu einer
22 Reduktion des Kontingents des Investitionsstaates; dies bedeutet, dass sie das
23 Gesamtkontingent der beiden beteiligten Staaten nicht erhöhen. Investitionen in
24 Drittstaaten (clean development mechanism -CDM) führen dagegen zu einer Erhöhung
25 des Kontingents des Ursprungsstaates.

26 Diese sog. flexible Mechanismen sollen erreichen, dass das zulässige Kontingent zu
27 möglichst geringen Kosten erfüllt wird. Obwohl Effizienz ein wichtiges Kriterium der
28 Bewertung von Instrumenten ist, stellt sich doch die Frage, ob die verbreitete Fixierung
29 auf den Effizienzgesichtspunkt nicht zu einem Verlust von Orientierung auf den realen

1 Klimaschutz geführt hat. Ökonomisches Denken hat ökologisches Denken weitgehend
2 überlagert (Winter 2010b).

3 Zum Einen ist kritisch anzumerken, dass CDM-Maßnahmen, weil sie die staatlichen
4 Kontingente erhöhen und wenn sie in sehr großem Umfang stattfinden, den
5 Industriestaaten jegliche Investition im eigenen Land vermeiden helfen, dass also die
6 Schwellen- und Entwicklungsländer letztlich für die Emissionen der Industriestaaten
7 aufkommen. Die zulässige Menge an per CDM importierten Emissionsberechtigungen
8 sollte deshalb stark limitiert werden.

9 Zum Anderen sind auch der Emissionshandel die JI-Maßnahmen Kritik ausgesetzt. Die
10 Fixierung auf Effizienz der Kontingenterfüllung tötet den Anreiz ab, mehr zu tun als
11 was geboten ist. Anders als bei ordnungsrechtlichen Grenzwerten, die normalerweise
12 nicht ausgeschöpft werden, ist bei den flexiblen Instrumenten derjenige töricht, der die
13 ihm zugewiesene Menge nicht auch voll ausnutzt. Im Grenzwertkonzept geht die
14 Nichtausnutzung der Grenzwerte nicht als Kostenpunkt in die Rechnung ein, im
15 Emissionshandelskonzept wird die zugewiesene Menge dagegen als (weitgehend
16 geschenkter) Wert gebucht; sie führte zu einem Verlust, wenn sie nicht genutzt würde.
17 Es sollten deshalb Vorkehrungen getroffen werden, die zur Übererfüllung der
18 Kontingente anreizen. Dies kann durch ordnungsrechtliche Elemente geschehen, etwa
19 dadurch, dass nur denjenigen Emissionsberechtigungen zugewiesen werden, die die die
20 „best available techniques (BAT) der Emissionsvermeidung realisieren. Auch die
21 geplante Auktionierung der Emissionsberechtigungen ist dafür geeignet, wenn die
22 Menge der auktionierten Berechtigungen die Kontingente nicht ausschöpft.

23 b) Vermeidung von Zielkonflikten

24 Abgesehen von diesen Effektivitätsproblemen können Instrumente negative
25 Nebenfolgen für andere Rechtsgüter neben dem Klimaschutz haben. Dies ist ausgiebig
26 am Beispiel der Biomasse als einer erneuerbaren Energiequelle gezeigt worden (SRU
27 2008; WBGU 2009). In Frage stehen vor allem negative Nebenwirkungen auf die
28 Biodiversität und auf die gesellschaftlichen Verhältnisse in den Anbauländern.
29 Biodiversität wird durch monokulturelle Plantagenwirtschaft geschädigt.
30 Gesellschaftliche Auswirkungen bestehen in der Ausbeutung von Arbeitern, der

1 Beseitigung kleinbäuerlicher Existenzen und Bedrohung der Nahrungsmittelversorgung.
2 Das soll hier nicht näher erläutert werden. Zu behandeln ist lediglich die rechtliche
3 Instrumentierung, die zur Vermeidung von solchen Nebenfolgen gewählt wird.

4 Zu unterscheiden ist zwischen (hier sog.) peripheren und energierechtlichen
5 Regelungen. Periphere Regelungen sind solche „vor Ort“, dh zB bei Biomasseanbau in
6 Indonesien das indonesische Forst- und Naturschutzrecht. Da dieses oder/und sein
7 Vollzug aber nicht stark genug ist, dem Nachfragesog aus den Industrieländern
8 standzuhalten (Wahyuni 2007), wird eine Steuerung der Nachfrage hinzugefügt, die im
9 Energierecht der Nachfragestaaten selbst platziert ist.

10 In der EU geschieht dies durch die Richtlinie 2009/28. Sie schafft einerseits den
11 Nachfragesog, indem sie Biomasse als erneuerbare Energie fördert und für
12 nachwachsende Rohstoffe auf nationaler deutscher Ebene sogar noch ein besonderer
13 Bonus gezahlt wird (sog. NaWaRo-Bonus, s. EEG), andererseits setzt sie in ihrem Art.
14 17 aber sog. Nachhaltigkeitskriterien fest. Diese sind zum Einen auf
15 Biodiversitätsschutz ausgerichtet, indem Biomasse aus bestimmten wertvollen
16 Naturgebieten (zB Primärwald, artenreiches Grünland, Feuchtgebiete) nicht auf die
17 Quoten angerechnet wird. Andererseits wird unter dem Gesichtspunkt
18 Sozialverträglichkeit auf die Einhaltung von bestimmten Arbeitsschutzabkommen
19 gedrungen.

20 Kritisch ist zu bemerken, dass die Nachhaltigkeitskriterien nur sehr schwach
21 ausgestaltet sind. Sie gelten nur für Verwendung von Biomasse zur
22 Biokraftstoffgewinnung, nicht für die Erzeugung von Strom und Wärme, und bezogen
23 auf Drittländer kümmern sie sich nicht um das Problem der Intensivierung der
24 Landwirtschaft durch Düngemittel- und Pestizideinsatz. Hinsichtlich
25 Sozialverträglichkeit ist die Einhaltung der Arbeitsschutzkonventionen nur adhortativ
26 formuliert, nicht als nicht zwingende Voraussetzung. Die Probleme der Vertreibung von
27 indigenen und Kleinbauern sowie der Nahrungsmittelkonkurrenz bleiben vollkommen
28 ausgeblendet.

1 **7. Legitimation**

2 *7.1 Allgemeines*

3 Governance-Strukturen und die Instrumente, die sie einsetzen, können Herrschaft
4 ausüben. Das ist immer dann der Fall, wenn sie Geltung für diejenigen beanspruchen,
5 die an der Entstehung nicht beteiligt waren. Herrschaft solcher Art wirft die Frage einer
6 Legitimation auf. Diese Frage ist sozialwissenschaftlich geprägt aus der Beobachtung
7 heraus, dass Herrschaft empirisch in Legitimationszusammenhängen steht, d.h. dass
8 Herrschende Legitimation anbieten und Betroffene sie einfordern, und sie stellt sich
9 verfassungsrechtlich insofern, als die Legitimation (politischer) Herrschaft normativ
10 geboten ist. Legitimation kann Akzeptanz fördern und ist in unserem Zusammenhang
11 deshalb auch für die Erfolgsaussichten von Klimaschutzinstrumenten bedeutsam. Sie
12 geht darin aber nicht auf, sondern enthält, weil Akzeptanz auch durch Manipulation
13 oder auf ähnliche Weise erzeugt werden kann, ein normatives Element des
14 Gerechtfertigtseins der Akzeptanz. Sie wird deshalb besser als Akzeptabilität von
15 Herrschaft bezeichnet.

16 Legitimation im Sinne der Akzeptabilität entsteht auf unterschiedliche Weise. Für die
17 weltweite Perspektive, die mit unterschiedlichen Herrschaftssystemen rechnen muss,
18 sind auch heute noch die Max Weber'schen Idealtypen der Legitimation durch
19 Charisma, durch Tradition und durch Legalität erhellend. In Staaten mit
20 demokratischem Anspruch ist sicherlich Legalität ein zentraler Mechanismus, wird aber
21 durch eine Vielfalt weiterer Varianten ergänzt und ausdifferenziert. Teils quer, teils
22 ergänzend zu ihr steht die Unterscheidung zwischen input- und output-Legitimation
23 (Scharpf 1970). Input-Legitimation bezieht sich auf die Verfahren der Teilnahme der
24 Betroffenen an der Entscheidungsfindung, output-Legitimation auf die Qualität der
25 Problemlösung durch den Inhalt der Entscheidung. Legitimation durch Verfahren kann
26 eher äusserlich konzipiert werden als eine Verstrickung in Mitwirkungsprozesse, die zur
27 Absorption von Gegnerschaft führen (Luhmann 1969), oder sie kann als

1 voraussetzungsvoller, möglichst herrschaftsfreier Diskurs gefasst werden (Habermas
2 1992).

3 Die sozialwissenschaftliche Unterscheidung zwischen Legitimation durch input und
4 output oder – traditioneller ausgedrückt - zwischen Verfahren und Inhalt von
5 Entscheidungen spiegelt sich auch im Verfassungsrecht. Unter dem prozeduralen
6 Gesichtspunkt wird in Demokratien Herrschaft durch Repräsentation und letztlich
7 Wahlakt des Staatsvolkes legitimiert, und zwar vermittelt über parlamentarische
8 Gesetze und über die parlamentarische oder direkte Wahl der Exekutive (Böckenförde
9 1987). Unter inhaltlichen Gesichtspunkten wird im Rechtsstaat Herrschaft durch die
10 Beachtung von Grundrechten legitimiert.

11 Die hiermit gezeichnete Palette von Legitimationsweisen bezieht sich traditionell auf
12 politische Herrschaft der staatlichen Exekutive. Für den vorliegenden Zusammenhang
13 bedeutet dies: soweit der Staat klimapolitisch handelt, muss er verfassungsrechtlich die
14 genannten Anforderungen erfüllen und kann politisch zusätzlich an den genannten
15 sozialwissenschaftlichen Kriterien der Legitimation gemessen werden. Für die Staaten,
16 die keine Demokratien westlicher Prägung sind, müssten die ihnen eigenen
17 Legitimationskriterien rekonstruiert werden, was für die komplexe globale Governance
18 enorm bedeutsam wäre, hier aber nicht geleistet werden kann.

19 Im Hinblick auf die Governance-Mechanismen, die dem Staat angelagert oder aus ihm
20 heraus verlagert sind, stellt sich die Legitimationsfrage ebenfalls, aber differenzierter.
21 Denn Legitimation ist kein Problem - weder ein empirisch vorfindliches noch
22 verfassungsrechtlich aufgegebenes - wenn Herrschaft abwesend ist (Lepsius).
23 Herrschaft ist inexistent, wenn die Adressaten der Steuerungsinstrumente diesen
24 zustimmen.

25 Um herauszufinden, ob und wie Herrschaft in solchen informellen Governance-
26 Mechanismen funktioniert, empfiehlt sich, die Bereiche von gesellschaftlicher und
27 staatlicher Governance zu unterscheiden.

28

29 a) Gesellschaftliche Governance und Legitimation

1 Seit Begründung des modernen Staates ist Herrschaft grundsätzlich Monopol des
2 Staates. In der bürgerlichen Gesellschaft tritt an die Stelle des „Status“ mit seinen
3 Relationen von Unterwerfung und Abhängigkeit der Vertrag, d.h. die Bindung durch
4 vorherige Zustimmung. Verträge können auf Austausch gerichtet sein, sie könnten aber
5 auch im Eintritt in einen Verband (Verein, Gesellschaft, Konzern, etc.) bestehen.

6 Allerdings gibt es Marktmacht, die die Zustimmung im Vertrag als fiktiv erscheinen
7 lässt, weil der Zustimmende keine wirkliche Wahl hatte. Hiergegen stellt staatliches
8 Recht die Kontrolle von Allgemeinen Geschäftsbedingungen, marktbeherrschender
9 Stellung, Kartellen und Fusionen. Wenn zB ein Energieversorgungsunternehmen seine
10 Marktmacht nutzt, um Kunden vom Umstieg auf erneuerbare Energien abzuhalten,
11 greift die Wettbewerbsaufsicht ein.

12 Eine solche Wirtschaftsaufsicht über Marktmacht ist etwas anderes als Legitimation von
13 Herrschaft. Wirtschaftsaufsicht zielt auf die Verhinderung von Macht und deren
14 Ersetzung durch Wettbewerb, während Legitimation Macht anerkennt aber in ihrer
15 Qualität verbessern soll. Trotzdem gibt es auch legitimatorische Elemente dieser Art im
16 Wirtschaftsrecht, insbesondere die Mitbestimmung. Während diese nur die
17 Arbeitnehmer einbezieht und Marktmacht unberührt lässt, beziehen ältere Vorstellungen
18 der Wirtschaftsdemokratie (Naphtali 1928, Vilmar 1978, Negt 2008) und der
19 Sozialgemeinschaft (Winter 1976, 245 ff.) die Konsumenten und Teile der politischen
20 Öffentlichkeit mit ein. Heute werden solche legitimatorischen Strategien wieder neu
21 entdeckt, allerdings nicht in der Form des Einbaus der Öffentlichkeit in die Organisation
22 des Unternehmens, sondern eher in spontaneren Formen wie Demonstrationen,
23 Käuferboykotten, Selbstrechtfertigungen durch die Unternehmen, etc. Wenn also ein
24 Unternehmen sich moderner Energiepolitik verweigert oder umgekehrt in erneuerbare
25 Energien investiert und dabei problematische Nebenfolgen verursacht (zB
26 Tropenwaldrodung und Plantagenwirtschaft zur Brennmaterial für Stahlerzeugung),
27 muss es erwarten, sich vor der Öffentlichkeit rechtfertigen zu müssen (Wolf 2006).

28 Herrschaft im gesellschaftlichen Bereich findet auch in Form privater Rechtssetzung
29 statt. Dies gilt vor allem für die selbstverwaltete technische Normung, in Gestalt des
30 Deutschen Instituts für Normung (DIN), des Centre Européen de Normalisation (CEN)

1 und der International Standardisation Organisation (ISO). Die von diesen
2 Organisationen beschlossenen Normen, die auch für den Klimaschutz bedeutsam sind,
3 haben erheblichen Einfluss auf das Verhalten vieler Akteure. Da diese den Normen
4 nicht zugestimmt haben, kann deshalb von Herrschaft gesprochen werden. Die
5 Wirtschaftsaufsicht per Wettbewerbsrecht hat hier nur periphere Wirkung, weil
6 technische Normung als Wettbewerbsrahmen grundsätzlich als zulässig gilt.
7 Traditionell wird Legitimation als eine Aufgabe des staatlichen Rechts angesehen.
8 Indem es die technischen Normen durch gesetzliche Verweisung (qua ausdrückliche
9 Inbezugnahme oder flexiblere Scharnierbegriffe) in Bezug nimmt, soll es sie zugleich
10 parlamentarisch legitimieren. Dies wird jedoch der Dynamik und Technizität der
11 Normen nicht gerecht. Es stellt sich vielmehr die Frage, ob die
12 Normierungsorganisationen und –verfahren so ausgestaltet sind oder werden können,
13 dass sie sich selbst legitimieren und nicht mehr einer innerstaatlichen nachlaufenden
14 Legitimation bedürfen. Solche Verfahren verlangen nach Rechten der Öffentlichkeit auf
15 Informationszugang und Kommentierung von Entwürfen, kompensatorischer
16 Einbeziehung benachteiligter Interessen wie derjenigen der Entwicklungsländer,
17 möglichst getrennter Abarbeitung von risk assessment und risk management,
18 Festlegung von Verfahrensregeln und Grundwerten/ Grundzielen, und der Möglichkeit
19 von Rekursen (Falke 2000).

20 b) Staatliche Governance und Legitimation

21 Im Bereich der aus- und angelagerten staatlichen Governance ist Herrschaft stärker
22 präsent, weil die Aufgaben aus der Perspektive öffentlicher Interessen gestellt werden,
23 zu deren Verfolgung Herrschaft ein kaum vermeidbares Mittel ist. In diesen pluralen
24 Strukturen erscheint Herrschaft aber weniger monolithisch und offen als in der
25 gewohnten Gestalt der staatlichen Exekutive. Internationale Organisationen und
26 transnationale Verwaltungsnetzwerke fassen Beschlüsse, die nicht unmittelbar für die
27 Einzelnen verbindlich sind, gleichwohl aber auf das alltägliche Leben starken Einfluss
28 haben. Man denke etwa an international beschlossene Emissionsreduktionsquoten, die
29 letztlich zur Kontingentierung der individuellen Emissionen führt, oder an transnational
30 erarbeitete Normen wie das Global Harmonised System (GHS) der

1 Chemikalieneinstufung, die letztlich von den Hersteller zu beachten sind und von den
2 Verbrauchern als verlässliche Warnung angesehen werden. Zwar werden die Normen
3 meist erst durch nationale Gesetzgebung, welche den internationalen Quoten oder
4 transnationalen Normen zustimmt und sie in nationales Recht umsetzt, für die Einzelnen
5 verbindlich. Aber ein Parlament könnte sich bei seiner Entscheidung über das
6 Zustimmungs- und Ausführungsgesetz dem inter- oder transnational gefassten
7 Beschluss kaum noch verweigern (Warning 2009). Die von ihm vermittelte
8 Legitimation ist schwach. Deshalb stellt sich auch insoweit die Frage, ob die Strukturen
9 und Prozesse der internationalen und transnationalen Entscheidungsfindung so geartet
10 sind, dass man von einer Art Eigenlegitimation sprechen kann.

11 Für das Verfassungsrecht der Staaten, innerhalb derer sich die transnationalen und
12 internationalen Normen ja letztlich auswirken, bedeutet das Potential der
13 Eigenlegitimation der generativen Formationen, dass es sich den neuen Verhältnissen
14 anpassen muss. Zwei Haltungen wären unangemessen: die Zurückweisung der
15 produktiven Ergebnisse der innerstaatlichen, transnationalen und internationalen
16 Governance-Formationen auf der Grundlage einer strengen Konzeption
17 parlamentarischer Legitimation, umgekehrt aber auch die unbesehene Hinnahme jeder
18 dieser Äußerungen. Gesucht ist demgegenüber ein Verfassungsrecht, das Maßstäbe für
19 Eigenlegitimation jener Formationen aufstellt (also etwa die Forderung nach
20 Transparenz, Repräsentation des einschlägigen Sachverständs, kompensatorische
21 Einbeziehung Benachteiligter, Gelegenheit zur Kommentierung, etc.), und den
22 innerstaatlichen normativen Raum öffnet, wenn diese Regeln eingehalten worden sind,
23 bzw auf die engere Position der parlamentarischen Legitimation zurückkommt, wenn
24 die Regeln nicht eingehalten werden (Winter 2010c: 79 ff.).

25 **8. Zusammenfassung in Thesen**

26 1. Die naturwissenschaftliche Erdsystemanalyse sollte um eine
27 sozialwissenschaftliche Komponente ergänzt werden. Zu dieser gehört auch die
28 Analyse der Institutionen, die die Rolle des Menschen im Erdsystem steuern.

- 1 2. Zu diesen Institutionen gehört vor allem der Staat. Der Staat hat die zentrale
2 Stellung, die er als demokratischer Rechts- und Interventionsmodell in der
3 Nachkriegszeit eingenommen hat, jedoch verloren. An die Stelle ist eine Vielfalt
4 von Governance-Formationen getreten, die aus dem Staat auf internationale oder
5 private Strukturen verlagert worden sind, oder die sich in Gestalt informeller
6 innerstaatlicher und transnationaler Strukturen dem Staat angelagert haben.
7 Insofern kann von einer Pluralisierung der Staatlichkeit gesprochen werden.
- 8 3. Die Fragestellung „Transformation zur Nachhaltigkeit“ legt eine funktional-
9 strukturelle Analyse nahe, d.h. den Blick von der Funktion – der Transformation
10 – auf die Strukturen – die Governance-Formationen.
- 11 4. Die Großtheorien der globalen Governance – Governance durch
12 gesellschaftliche Netzwerke, Staatengesellschaft, Staatengemeinschaft und
13 transnationale Formationen – tendieren zur Verallgemeinerung von
14 Partialphänomenen. Jedenfalls aber sind sie in ihrem
15 Ausschließlichkeitsanspruch für die pragmatische Frage nach der
16 Transformation zur Nachhaltigkeit ungeeignet.
- 17 5. Eine Transformation ist nur aussichtsreich, wenn alle Formationen der globalen
18 Governance ausgelotet werden. Sie lassen sich strukturieren als
- 19 a. innerstaatliche Formationen (gesellschaftliche und unternehmerische
20 Netzwerke und Verbände)
- 21 b. transnationale Formationen (grenzüberschreitende gesellschaftliche und
22 unternehmerische Netzwerke und Verbände; grenzüberschreitende
23 administrative Netzwerke und Verbände; grenzüberschreitende
24 privat/öffentliche Formationen)
- 25 c. Formationen der Staatengesellschaft
- 26 i. autonome Formationen der Staaten
- 27 ii. außervertragliche Beziehungen durch horizontalen Rechtstransfer,
28 Pionierverhalten und Beeinflussungsstrategien,
- 29 iii. vertragliche Beziehungen und Bildung von Gewohnheitsrecht und
30 Rechtsprinzipien
- 31 d. Formationen der Staatengemeinschaft

- 1 i. Regionale Bündelung
- 2 ii. Internationale Organisationen
- 3 6. Die pluralen Formationen stehen in Wechselwirkungen zueinander. Diese
- 4 bestehen nicht nur aus Kollisionen, sondern auch aus Ergänzungsverhältnissen.
- 5 Staatliche Governance ist nicht nur Opfer, sondern häufig auch Anstoßgeber.
- 6 7. Will man die Regeln, die die Wechselwirkungen gestalten, systematisieren und
- 7 fortentwickeln, darf dies nicht losgelöst von der jeweiligen Eigenart der
- 8 beteiligten Teilordnung, der Besonderheit der Relation zwischen zwei
- 9 Ordnungen und der Art der Wechselwirkung zwischen ihnen geschehen.
- 10 8. Ob die pluralen Formationen für den Klimaschutz wirksam werden, kann am
- 11 besten konflikttheoretisch erfasst werden. Maßgeblich ist das politische
- 12 Kräfteverhältnis der Ressourcenschützer und Ressourcenverbraucher.
- 13 9. Eine soziale Bewegung für den Klimaschutz besteht kaum, weil der Gegner, der
- 14 zu bekämpfen ist, weitgehend die Akteure selbst sind. Aus einer Schizophrenie
- 15 von Einsicht und Verhalten kann schlecht Protest hervorgehen.
- 16 10. Für die kapitalistischen Weltregionen (für die anderen wären entsprechende
- 17 Abalysen erst noch durchzuführen) ist eine „Landnahme“ charakteristisch, die
- 18 auf immer mehr natürliche Ressourcen, nunmehr auch das Klima, zugreift.
- 19 11. Der spätkapitalistische Staat spielt eine Doppelrolle: er stützt die
- 20 Kapitalverwertung, verteidigt zugleich aber auch öffentliche Güter gegen deren
- 21 Zugriff. Dies hat entgegen chilistischen Untergangsszenarien zu einer
- 22 erheblichen Anpassungsfähigkeit der kapitalistisch geprägten Staaten geführt.
- 23 Insofern besteht ein Spielraum für Klimaschutzpolitik.
- 24 12. Ob dieser Spielraum angesichts der Dramatik der Situation ausreicht, ist zu
- 25 bezweifeln. Ohne Krisen einschließlich massenhafter Migration und
- 26 klimabedingter Gewaltsamkeit wird es kaum fundamentalen Wandel geben.
- 27 13. Das „Bohren dicker Bretter“ nötigt dennoch zur Arbeit an kleinen Schritten.
- 28 Hierzu gehört die Optimierung von Strategien und Instrumenten.
- 29 14. Besonders aussichtsreich sind strukturpolitische Strategien, d.h. solche, die die
- 30 Regulierung von Verhalten überflüssig machen, indem sie einerseits Gelegenheit
- 31 zu Alternativen schaffen und andererseits Bedürfnisse neu interpretieren.

1 15. Die Instrumente der Klimapolitik bestehen aus Mischungen, die auf die
2 Hauptfunktionen Emissionsreduktion, Energieeffizienz und Umstieg auf
3 erneuerbare Energien eingestellt sind. Hervorzuheben sind neue Instrumente wie
4 die Einspeisevergütung, die Angebots- und Nachfragequotierung und das „cap
5 and trade“. Während die erstgenannten erfolgreich waren, ist „cap and trade“
6 bisher wenig effektiv. Es scheint, dass die Effizienzorientierung den
7 ökologischen Sinn des Instruments in Vergessenheit geraten lässt.

8 16. Im Drang nach beschleunigter Klimapolitik dürfen Zielkonflikte nicht vergessen
9 werden. Dies gilt u.a. für Nebenfolgen, die die großflächige Biomasseerzeugung
10 auf Biodiversität und Sozialverträglichkeit ausübt.

11 17. Aus- und angelagerte Staatlichkeit ist in weiten Teilen – oft indirekte -
12 Herrschaft und insofern legitimationsbedürftig. Das klassische Muster der
13 parlamentarischen Legitimation sollte jedoch dafür geöffnet werden, dass es
14 Mechanismen der demokratischen Eigenlegitimation der neuen Formationen
15 geben kann. Sie sollten vom nationalen Verfassungsrecht eingefordert werden.

16
17
18 Literatur

- 19 Arnold, D. (2010) The Codex Alimentarius Commission – A View from Practice, in: Dilling, O., M.
20 Herberg, G. Winter (2010) Transnational Administrative Governance: Performance, Powers, and
21 Legitimation, Oxford (Hart Publishing) (iE)
- 22 Beck, U. (2008) Weltrisikogesellschaft, Frankfurt/M (Suhrkamp Verlag)
- 23 Böckenförde, E.-W. (1987) Demokratie als Verfassungsprinzip, in: HStR I § 22, II § 24
- 24 Bothe, M. (2006) Whose environment? Concepts of commonality in international environmental law, in:
25 G. Winter (ed.) Multilevel governance of global environmental change, Cambridge (CUP) 539-
26 558
- 27 Bundesamt für Raumentwicklung und Bundesamt für Umwelt (2008) (Hrsg.) Externe Kosten des
28 Verkehrs in der Schweiz. Aktualisierung für das Jahr 2005 mit Bandbreiten, Eigenverlag
- 29 Bull, H. (2002) The anarchical society: a study of order in world politics, New York (Palgrave)
- 30 Calliess, G.-P., M. Renner (2008) Rechtssicherheit ohne Staat? Eine empiriegestützte Theorie, in: D.
31 Gosewinkel & G. F. Schuppert (Hrsg.), Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit, Berlin:
32 WZB-Jahrbuch 2007, 205-222
- 33 Calliess, G.-P. (2006) Grenzüberschreitende Verbraucherverträge. Rechtssicherheit und Gerechtigkeit auf
34 dem elektronischen Weltmarktplatz, Tübingen (Mohr Siebeck)
- 35 Chayes, A., A. Handler Chayes (1995) The new sovereignty. Compliance with international regulatory
36 agreements, Cambridge, Mass. (Harvard UP)

- 1 Dahrendorf, R. (1967) Sozialwissenschaft und Werturteil. Nachwort zum Werturteilsstreit, in: Derselbe,
2 Pfade aus Utopia. Arbeiten zur Theorie und Methode der Soziologie
- 3 Dilling, O. (2010) Grenzüberschreitende Produktverantwortung - Zum prozeduralen Recht
4 zwischenbetrieblicher Risikobewältigung, Baden-Baden: Nomos Verlag
- 5 Dilling, O., M. Herberg, G. Winter (2008) (Hrsg.) Responsible Business. Self-Governance and the Law in
6 Transnational Economic Transactions, Oxford: Hart Publishing
- 7 Dilling, O., M. Herberg, G. Winter (2010) Transnational administrative governance: Performance,
8 Powers, and Legitimation, Oxford (Hart Publishing) (iE)
- 9 Dörre, K., St. Lessenich, H. Rosa (2009) Soziologie Kapitalismus Kritik. Eine Debatte, Frankfurt
10 (Suhrkamp)
- 11 Ehlers, E., Th. Krafft (2005) (Hrsg.) Earth system science in the anthropocene. Emerging issues and
12 problems, Berlin (Springer) 2005
- 13 Ehrlich, E. (1913) Grundlagen der Soziologie des Rechts, Berlin (Duncker & Humblot)
- 14 Genschel, Ph., B. Zangl (2008). "Metamorphosen des Staates: Vom Herrschaftsmonopolisten zum
15 Herrschaftsmanager." *Leviathan* 36(3): 430-454
- 16 Ekardt, F., A. Schmeichel (2008) Border Adjustments, WTO Law, and Climate Protection, in: Critical
17 Issues in Environmental Taxation 2008, 737 ff.
- 18 Falk, R. A. (1995) On humane governance: towards a new global politics, Cambridge (Polity Press)
- 19 Falke, J. (2000) Rechtliche Aspekte der Normung in den EG-Mitgliedstaaten und der EFTA, Band 3:
20 Deutschland, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
- 21 Fischer-Lescano, A. (2005) Globalverfassungen. Die Geltungsbegründung der Menschenrechte,
22 Weilerswist (Velbrück Wissenschaft)
- 23 Fischer-Lescano, A., G. Teubner (2007) Fragmentierung des Weltrechts: Vernetzung globaler Regimes
24 statt etatistischer Rechtseinheit, in: M. Albert und R. Stichweh (Hrsg.), Weltstaat und
25 Weltstaatlichkeit: Beobachtungen globaler politischer Strukturbildung, Wiesbaden (Verlag für
26 Sozialwissenschaften) 37-61, zusammen mit Andreas Fischer-Lescano
- 27 Führ, M. (2003) Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat, Berlin (Duncker & Humblot)
- 28 Giegerich, Th. (2009) The is and the ought of international constitutionalism: how far have we come on
29 Habermas's road to a "well-considered constitutionalization of international law"? 10/1 German
30 Law Journal, 31 – 62
- 31 Glinsky, C. (2010) Die rechtliche Bedeutung privater Regulierung globaler Produk-tionsstandards,
32 Baden-Baden: Nomos Verlag
- 33 Habermas, J. (1992) Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des
34 demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt/M: Suhrkamp
- 35 Halliday, T. H., B. G. Carruthers (2007) The recursivity of law: global norm-making and national law-
36 making in the globalization of corporate insolvency regimes, 4 American Journal of Sociology,
37 1135 ff.
- 38 Haufler, V. (2001) A public role for the rivate sector: industry self-regulation in a global economy,
39 Washington: Carnegie Endowment
- 40 Herberg, M. (2007) Globalisierung und private Selbstregulierung. Umweltschutz in multinationalen
41 Unternehmen, Frankfurt/Main (Campus Verlag)
- 42 Herberg, M. (2008) Globalisierung des Rechts, Öffnung des Staates: Der Staat als Koordinator pluraler
43 Teilrechtsordnungen, in: A. Hurrelmann, St. Leibfried, K. Martens, P. Mayer (Hrsg.) Zerfasert der
44 Nationalstaat? Die Internationalisierung politischer Verantwortung, Frankfurt/M (Campus Verlag
45 2008) 113-142

- 1 Knieper, R. (2004) Judicial co-operation, universality and context, Schriftenreihe der GTZ Nr. 278,
2 Eschborn (Universum Verlag)
- 3 Joerges, Chr., F. Rödl (2009) Zum Funktionswandel des Kollisionsrechts II: Die kollisionsrechtliche
4 Form einer legitimen Verfassung der postnationalen Konstellation, in: G.-P. Calliess, A. Fischer-
5 Lescano, D. Wielsch, P. Zumbansen (Hrsg.) Soziologische Jurisprudenz, Festschrift für Gunther
6 Teubner zum 65. Geburtstag, Berlin (de Gruyter) 765-778
- 7 Keohane, R. O., R. Nye (2000) Introduction, in: J. S. Nye, J. D. Donahue (eds.) Governance in a
8 globalizing world, Washington, D.C. (Brookings Institution Press) 1-45
- 9 Krämer, L. (2008) Les approches volontaires et le droit communautaire de l'environnement, in: N. Hervé-
10 Fournereau (Hrsg.) Les approches volontaires et le droit de l'environnement, Rennes (Presses
11 Universitaires de Rennes)
- 12 Ladeur, K.-H. (2004) Globalization and public governance - a contradiction? In Ladeur (ed.) Public
13 governance in the age of globalization, Ashgate (Aldershot)
- 14 Leggewie, C., H. Welzer (2009) Das Ende der Welt, wie wir sie kannten, Frankfurt (S. Fischer Verlag)
- 15 Leibfried, St., M. Zürn (2006) Von der nationalen zur postnationalen Konstellation, in: St. Leibfried, M.
16 Zürn (Hrsg.) Transformationen des Staates?, Frankfurt/M (Suhrkamp Verlag)
- 17 Lindenthal, A. (2009) Leadership im Klimaschutz. Die Rolle der Europäischen Union in der
18 internationalen Umweltpolitik, Frankfurt/New York: Campus Verlag
- 19 Lolive, J., O. Soubeyran (Hrsg.) L'émergence des cosmo-politiques, Paris (Editions La Découverte)
- 20 Luhmann, N. (1969) Legitimation durch Verfahren, Neuwied (Luchterhand Verlag)
- 21 Luhmann, N. (1973) Zweckbegriff und Systemrationalität, Frankfurt/M (Suhrkamp Verlag)
- 22 Luhmann, N. (1997) Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt (Suhrkamp)
- 23 Luhmann, N. (1985) Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie, Frankfurt/M (Suhrkamp
24 Verlag)
- 25 MacCormick, N. (1999) Questioning sovereignty, Oxford (OUP)
- 26 Meidinger, E. (2008) Multi-interest self-governance through global product certification programmes, in:
27 O. Dilling, M. Herberg, G. Winter (Hrsg.) Responsible business. Self-governance and the law in
28 transnational economic transactions, Oxford: Hart Publishing
- 29 Naphtali, F. (1928, Ausg. 1984 (Hrsg.)), Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel. Berlin [Ausg.
30 Bund-Verlag, Köln]
- 31 Nitsch, F. (2007) Technologische und energiewirtschaftliche Perspektiven erneuerbarer Energien,
32 Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt
- 33 Messner, D. (2002) Nationalstaaten in der Global Governance-Architektur. Wie kann das deutsche
34 politische System Global Governance-tauglich werden? INEF Report Institut für Entwicklung und
35 Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, Heft 66
- 36 Negt, O., Die Gewalt der Ökonomie - oder Wieviel Wirtschaftsdemokratie benötigt die Zivilgesellschaft?
37 In: Frankfurter Hefte 11/2008
- 38 OECD, OECD Environmental Strategy, 2004
- 39 Offe, C. (1972) Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt/M (Suhrkamp)
- 40 Parsons, T. (1964) The social system, London (The Free Press of Glencoe)
- 41 Paulus, A. (2001) Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht – Eine Untersuchung zur Entwicklung
42 des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung, München: Beck
- 43 Röben, V. (2007) Außenverfassungsrecht. Eine Untersuchung zur auswärtigen Gewalt des offenen
44 Staates, Tübingen (Mohr Siebeck)
- 45 Sanson, M. (2008) International law and global governance, London (Cameron May)

- 1 Scharpf, F. (1970) *Demokratiethweorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz (Universitätsverlag)
- 2 Schepel, H. (2005) *The constitution of nprivate governance*, Oxford (OUP)
- 3 Singer, P. (2002) *One world: the ethics of globalisation*, Melbourne (The Text Publishing Company)
- 4 Slaughter, A.-M. (2004) *A new world order*, Princeton (Princeton UP)
- 5 Sloterdijk, P. (2009) *Du musst Dein Leben ändern*, Frankfurt/M (Suhrkamp)
- 6 SRU (2005) *Umwelt und Straßenverkehr. Hohe Mobilität - Umweltverträglicher Verkehr,*
7 *Sondergutachten*, Berlin (Erich Schmidt Verlag)
- 8 SRU (2008) *Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, Umweltgutachten 2008*, Berlin (Erich Schmidt
9 Verlag)
- 10 Teubner, G. (1989) *Recht als autopoietisches System*, Frankfurt (Suhrkamp)
- 11 Teubner, Gunther (2003) *Globale Zivilverfassungen: Alternativen zur staatszentrierten*
12 *Verfassungstheorie*, 63 *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1-28
- 13 Teubner, G. (1996) (Hrsg.) *Global law without a state*. Ashgate (Aldershot) 1996
- 14 Tews, K. (2006) *The diffusion of environmental policy innovations*, in: G. Winter (ed.) *Multilevel*
15 *governance of global environmental change*, Cambridge (CUP) 227-253
- 16 Sand, P. (2006) *Global environmental change: sovereignty bounded*, in: G. Winter (ed.) *Multilevel*
17 *governance of global environmental change*, Cambridge (CUP) 519-538
- 18 Tietje, Chr. (2006) *Process-related measures and global environmental governance*, in: G. Winter (ed.)
19 *Multilevel governance of global environmental change*, Cambridge (CUP) 254-274
- 20 Warning, M. (2009) *Transnational public governance. Networks, law and legitimacy*, London: Palgrave
- 21 Wahyuni, S. (2007) *Rechtsprobleme der Tropenwaldbewirtschaftung in Indonesien*, Berlin
22 (Wissenschaftlicher Verlag Berlin)
- 23 Vilmar, F., Sandler, K.-O. (1978) *Wirtschaftsdemokratie und Humanisierung der Arbeit*. Frankfurt (VSA
24 Verlag)
- 25 WBGU (2000) *Welt im Wandel. Neue Strukturen globaler Umweltpolitik*, Berlin (Springer Verlag)
- 26 WBGU (2009) *Welt im Wandel: Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung*, Berlin
27 (Springer Verlag)
- 28 Weber, M., Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher Erkenntnis, in: J. Winkelmann (Hrsg.) *Max*
29 *Weber (1904, Ausg. 1968) Soziologie. Weltgeschichtliche Analyse. Politik*, Stuttgart (A. Kröner
30 Verlag) 186-262
- 31 Weber, M. (1916/17) *Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen*, in: *Archiv für Sozialwissenschaft und*
32 *Sozialpolitik* 41. Bd. 1916, 1-87, 335-412, 613-744, 42. Bd. 1916/17, 345-461, 687-814.
33 *Einleitung* abgedr. in *Max Weber (1904, Ausg. 1968) Soziologie. Weltgeschichtliche Analyse.*
34 *Politik*, Stuttgart (A. Kröner Verlag) 398-440
- 35 Welzer, H. (2009) *Klimakriege. Wofür im 21. Jahrhundert getötet wird*, 4. Aufl., Frankfurt (S. Fischer
36 Verlag)
- 37 Winter, G. (1976) (Hrsg.) *Sozialisierung von Unternehmen. Bedingungen und Begründungen*, Frankfurt
38 (Europäische Verlagsanstalt)
- 39 Winter, G. (2005) (Hrsg.) *Die Umweltverantwortung multinationaler Unternehmen*, Baden-Baden
40 (Nomos Verlag)
- 41 Winter, G. (2006) *Introduction*, in: derselbe (Hrsg.) *Multilevel governance of global environmental*
42 *change*, Cambridge (CUP) 1- 35
- 43 Winter, G. (2010) *Verwaltungsrechtsentwicklung und ihre ausländische Beratung in*
44 *Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens*, in: *Verwaltungsarchiv* 1/2010 (iE)

- 1 Winter, G. (2010a) Lob des Flaschenhalses. Über Verkehrsbegrenzung durch Straßenplanungsrecht, in:
2 K.-P. Dolde, K. Hansmann, S. Paetow, E. Schmidt-Assmann (Hrsg.) Verfassung-Umwelt-
3 Wirtschaft, Festschrift für D. Sellner, München (Verlag C. H. Beck)
- 4 Winter, G. (2010b) The climate is no commodity. Taking stock of the emissions trading system, in:
5 Journal of Environmental Law 1/2010 (iE)
- 6 Winter, G. (2010c) Transnational Public Administration: the Case of the ‘Globally Harmonized System’
7 in: Dilling, O., M. Herberg, G. Winter (Hrsg.) Public law beyond the state: transnational
8 administrative networks and the state, Oxford: Hart Publishing (i.E.)
- 9 Wolf, K.-D. (2006) Private actors and the legitimacy of governance beyond the state, in: A. Benz, I.
10 Papadopoulos (Hg) Governance and democracy London (Routledge), 200-227

Die G20-Umweltreform

als Element einer Dekarbonisierungsstrategie

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
1. Die Umweltintegration in der Weltbank und der Welthandelsorganisation	4
1.1 Die Umweltintegration in der Weltbank	5
1.1.1 Die Institutionalisierung des Umweltschutzes in der Weltbank	5
1.1.2 Erklärungsfaktoren	8
1.2 Die Umweltintegration in der Welthandelsorganisation (WTO)	10
1.2.1 Die Institutionalisierung des Umweltschutzes in der WTO	10
1.2.2 Erklärungsfaktoren	13
1.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	16
2. Klimaschutz-Mainstreaming in der G8 und der G20	17
2.1 Bisherige Umwelt- und Klimaschutz-Aktivitäten im Rahmen von G8 und G20	18
2.2 Reformvorschläge	21
3. Fazit	24
Literatur	26

Abkürzungsverzeichnis

CTE	Committee on Trade and Environment
EFTA	European Free Trade Association
EMIT	Group on Environmental Measures and International Trade
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
MEF	Major Economies Forum
MEM	Major Economies Meeting
NGOs	Non-Governmental Organizations
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
TRIPs	Trade-Related Intellectual Property Rights
UN	United Nations
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen
WTO	World Trade Organization

Einleitung

Eine Umweltreform von internationalen Institutionen, die dem Umwelt- und Klimaschutz nicht vorrangig verpflichtet sind und deren Aktivitäten dem sogar zuwiderlaufen können, kann dazu beitragen, das Ziel einer globalen Dekarbonisierung (WBGU 2009: 23; 2007: 14) zu erreichen. Die für die Gestaltung der Weltwirtschafts- und Finanzpolitik zuständigen so genannten „G-Foren“ (G8, G8+5, G20, L20¹) haben in den letzten Jahren damit begonnen, sich dem Thema Klimaschutz zuzuwenden. Allerdings fehlt es noch an einer dauerhaften Integration dieses Politikfeldes, die für eine effektive Lösung des globalen Problems des Klimawandels erforderlich ist. Vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen in der Weltbank und der Welthandelsorganisation sollen dem WBGU mit diesem Papier Möglichkeiten aufgezeigt werden, die Belange des Klimaschutzes institutionell in der Gipfelarchitektur der Weltwirtschaft zu verankern.

Die Forderung nach einer (besseren) Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten² in internationalen Institutionen und Organisationen schließt nicht aus, dass es langfristig sinnvoll sein kann, eine Reform des Organisationengefüges der globalen Umweltpolitik anzustreben und eine internationale Umweltorganisation ins Leben zu rufen, wie es der WBGU in seinem Gutachten aus dem Jahr 2001 vorschlug (WBGU 2001; vgl. kritisch Oberthür/Gehring 2004) und die der zuständige Bundesminister Röttgen im Vorfeld der internationalen Klimakonferenz in Kopenhagen (Dezember 2009) als grundlegend bezeichnete, um die „Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte zu bewältigen“ (BMU 2009). Mit Bezug auf die G-Foren wird jedoch der Versuch unternommen, eine Strategie aufzuzeigen, die Belange des Klimaschutzes in jenen internationalen Institutionen zu verankern, die sich den Zielsetzungen des Umwelt- und Klimaschutzes ursprünglich nicht verpflichtet sahen und deren Aktivitäten diesen Zielen zuwiderlaufen können. Durch institutionelle Reformen ließen sich diese internationalen Gremien in einer Weise gestalten, dass umwelt- und klimaschützende Aktivitäten initiiert oder befördert und somit umwelt- bzw. klimagefährdende Auswirkungen reduziert oder vermieden würden.

Angesichts des im Dezember 2009 gescheiterten Versuchs, auf dem Klimagipfel der Vereinten Nationen (UN) in Kopenhagen ein rechtsverbindliches Kyoto-Folgeabkommen zu verabschieden und der aufgrund des Konsensprinzips seit je her langwierigen und oftmals enttäuschenden UN-Klimaschutzverhandlungen ist die Suche nach einem neuen Impulsgeber

¹ Die L20 sind die Staats- und Regierungschefs der G20.

² Nachfolgend bezeichnet als Umweltintegration oder Umwelt- bzw. Klimaschutz-Mainstreaming. Beides wird verstanden als Verankerung von Umwelt- bzw. Klimaschutzaspekten im Institutionengefüge und den Aktivitäten einer internationalen Institution.

für den internationalen Klimaschutz angebracht. Der WBGU betrachtet die G8+5-Staaten als potenziellen „Motor der internationalen Klimapolitik“ und erwartet, dass die Klimaverhandlungen durch diese Ländergruppe „eine neue Dynamik erhalten“ (WBGU 2007: 3). Konkret schlägt der WBGU vor, dass diese Staatengruppe einen „Innovationspakt zur Dekarbonisierung“ vereinbaren sollte (ebd.).

In den letzten Jahren haben die Staats- und Regierungschefs und die jeweils zuständigen Minister in den G-Foren damit begonnen, sich der Thematik des Klimaschutzes zuzuwenden (siehe unter 2.1). Dies zeigt, dass der politische Wille vorhanden ist, diese Gremien zu nutzen, um dem Klimawandel entgegenzuwirken. Dass die politischen Entscheidungsträger diese Bereitschaft zeigen, ist eine wichtige Voraussetzung dafür, den Klimaschutz dauerhaft zu integrieren und dadurch letztlich international voranzutreiben. Wie können die G-Foren so gestaltet werden, dass diese Ziele tatsächlich erreicht werden? Die bisherigen Bemühungen reichen hierfür nicht aus. Wohl aber bieten sich Möglichkeiten zu ihrer mittel- bis langfristigen Umgestaltung, die in diesem Beitrag vorgestellt werden.

Das Papier ist wie folgt gegliedert: *In einem ersten Schritt* wird ein Überblick über die Integration von Umweltschutzaspekten in die Weltbank und die Welthandelsorganisation (WTO) gegeben. Es wird beschrieben, wie die institutionelle Berücksichtigung von Umweltaspekten in der Weltbank sowie der Welthandelsorganisation im Zeitverlauf erfolgte. In beiden Fällen handelt es sich um internationale Organisationen, die sich – ebenso wie die G-Foren – zum Zeitpunkt ihrer Gründung nicht mit dem Umweltschutz befassten und vorrangig entwicklungspolitische bzw. ökonomische Ziele verfolgen. Hierbei wird beleuchtet, welche wesentlichen internen strukturellen Veränderungen jeweils im Hinblick auf den Umweltschutz vorgenommen wurden. Anhand dieser Veränderungen lässt sich erkennen, wie die beiden internationalen Organisationen das Problem des Umweltschutzes institutionell verarbeiteten und somit eine strukturelle Grundlage für ihr umweltpolitisches Potenzial aufbauten.⁴

Sodann wird aufgezeigt, welche internen und externen Faktoren die Umweltintegration in den jeweiligen Organisationen maßgeblich beeinflussten. Grundlage der beiden Fallstudien ist jeweils der Stand der wissenschaftlichen Analyse der Umweltintegration in der Weltbank und der WTO sowie eine ergänzend vorgenommene Dokumentenanalyse. Auf der Basis der

³ Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Russland, USA sowie die Europäische Kommission plus die fünf großen Schwellenländer Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika.

⁴ Indem der Blick in der beschriebenen Weise auf die Umweltintegration gerichtet wird, knüpft dieser Beitrag an wissenschaftliche Analysen des *environmental mainstreamings* an, die bislang zu Organisationen auf nationaler Ebene (Jänicke 2007; Jacob/Volkery 2007), regionaler und supranationaler Ebene (Jordan/Lenschow 2008; Kopp-Malek et al. 2009) sowie, in jüngster Zeit, auf internationaler Ebene (Biermann et al. 2009; Nilsson et al. 2009; Oberthür 2009) durchgeführt wurden.

gewonnenen Erkenntnisse wird eine 10-Punkte-Liste für ein umwelt- und Klimaschutzbezogenes Organisationsdesign erstellt.

In einem zweiten Schritt werden zunächst die bisherigen Umweltschutz-Aktivitäten der G-Foren chronologisch dargestellt und darauf folgend ein Reformvorschlag für das Institutionendesign der G-Foren vorgestellt. Es wird argumentiert, dass die G8 von der G20 abgelöst und diese mit einem eigenen Sekretariat, einschließlich einer Umwelt- und Klimaschutzabteilung, ausgestattet werden sollte. Anhand der 10-Punkte-Liste zum Organisationsdesign wird beschrieben, wie sich die G20 umgestalten ließe, um einen Beitrag zum internationalen Klimaschutz zu leisten.

Abschließend wird zum einen konstatiert, dass Deutschland einen Beitrag zur Umweltreform der G20 leisten und so einen wichtigen Reputationsgewinn erzielen könnte. Zum anderen wird auf die Bedeutung von Aktionen aus der Zivilgesellschaft hingewiesen, um das Ziel einer G20-Reform zu erreichen.

1. Die Umweltintegration in der Weltbank und der Welthandelsorganisation

Bei der Weltbank und der Welthandelsorganisation (WTO) handelt es sich um zwei internationale Organisationen, die in den 1940er Jahren gegründet wurden bzw. deren Entstehungsprozess in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg seinen Ursprung hatte. Folglich war der Umweltschutz kein Thema, mit dem die Weltbank und das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), als Vorläufer der WTO, in den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens konfrontiert wurden. Im Zeitverlauf haben sich die Anforderungen, die an diese internationalen Organisationen gestellt wurden, erhöht und an Komplexität gewonnen. Eine dieser – nicht mehr ganz neuen – Herausforderungen ist der Umweltschutz. Weltbank und WTO bzw. das GATT haben hierauf mit unterschiedlichem Erfolg reagiert und versucht, den Umweltschutz in ihren Strukturen zu verankern.

In einem *ersten Schritt* wird dargestellt, welchen Verlauf die Institutionalisierung des Umweltschutzes in der Weltbank nahm (1.1.1). Sodann wird danach gefragt, welche organisations-externen und welche organisations-internen Faktoren sich heranziehen lassen, um die institutionelle Befassung der Weltbank mit dem Umweltschutz zu erklären (1.1.2). In einem *zweiten Schritt* wird beschrieben, welche institutionellen Integrationsbemühungen hinsichtlich des Umweltschutzes in GATT und WTO zu beobachten sind (1.2.1) und ebenfalls ein Erklärungsversuch für diese Entwicklung unternommen (1.2.2). *Abschließend* werden die gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst (1.3).

1.1.1 Die Institutionalisierung des Umweltschutzes in der Weltbank

Die Weltbank wurde 1944 in Bretton-Woods zusammen mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) gegründet.⁵ Ebenso wie der IWF ist die Weltbank eine Sonderorganisation der UN. Ursprünglich war es ihr Ziel, den Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg zu fördern und in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) stabile Währungen zu schaffen. Später wurde es ihre Hauptaufgabe, die Armut in der Welt zu bekämpfen und die Lebensbedingungen der Menschen in den Entwicklungsländern zu verbessern. Sie gilt als wichtigster Geldgeber für Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit. Das von den Mitgliedstaaten besetzte Exekutivdirektorium entscheidet über die Kreditvergabe; das Sekretariat ist für die Vorbereitung der Entscheidungen zuständig. Die Hinwendung zum Thema Umweltschutz setzte in der Weltbank – genauer: im Sekretariat – in den 1970er Jahren ein. Seither ist zwar zu beobachten, dass die Weltbank ihre Bemühungen zum Umwelt-Mainstreaming intensiviert hat. Dennoch weisen interne Weltbank-Berichte nach, dass es Probleme mit der Umsetzung der eigenen Mainstreaming-Strategie⁶ gibt (Lindenthal 2010 i.E).

Bereits 1970 richtete die Weltbank intern ein Umweltbüro ein und galt daher zunächst als Pionier des Umweltschutzes. Dennoch fehlte es lange Zeit an einer konsistenten Umweltschutzstrategie (Park 2007: 539). 1975 gab sich das Sekretariat erste Umweltrichtlinien, allerdings wurden diese unverbindlichen Empfehlungen in der Praxis zumeist ignoriert (Gehring/Kerler 2007: 230). Bis zum Jahr 1983 hatte das Umweltbüro der Weltbank lediglich drei Umweltexperten rekurriert, die allerdings erst in einer späten Phase in das Verfahren zur Projektvergabe, das die Weltbank für die von ihr finanzierten Projekte vorsieht, einbezogen wurden und die nur selten Empfehlungen zum Umweltschutz aussprachen (Gehring/Kerler 2007: 230; Nielson/Tierney 2003: 253). 1987 wurde das Umweltbüro zu einer Umwelta Abteilung erweitert und deren Personal auf 30 Mitarbeiter aufgestockt. Darüber hinaus sagte der Weltbank-Präsident zu, dass eine neue Kategorie von Umwelt-Darlehen eingeführt würde (Nielson/Tierney 2003: 258).

⁵ Die Weltbankgruppe besteht aus fünf Organisationen: Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), Internationale Entwicklungsorganisation (IDA), Internationale Finanz-Corporation (IFC), Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (MIGA), Internationales Zentrum für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID). Im allgemeinen Sprachgebrauch sind die IBRD und die IDA gemeint, wenn von der Weltbank die Rede ist.

⁶ Die Weltbank definiert Umwelt-Mainstreaming als vollständige Internalisierung von Umweltaspekten in die Tätigkeiten der Weltbank (World Bank 2001: 11).

Ebenfalls 1987 kam es zu einer ersten auf den Umweltschutz bezogenen Reform des Bewilligungsverfahrens von Weltbankprojekten (Park 2007: 539). Kern dieser Reform war die Einführung von *environmental safeguards*. Diese *safeguards*, die gegenwärtig von der unabhängigen Evaluierungsgruppe⁷ der Weltbank überprüft werden, bezeichnet die Weltbank als wichtiges Instrument zur Umsetzung des Vorsorgeprinzips in von ihr finanzierten Aktivitäten (Weltbank 2009: 5f.). Auf diese Weise wurde die Projektbewilligung an verbindliche Umwelt- und Sozialstandards gebunden. Um die Einhaltung dieser Mindeststandards zu gewährleisten, wurden spezielle Gremien eingesetzt; bei strittigen Projekten wurden die Exekutivdirektoren frühzeitiger in den Entscheidungsprozess integriert, als dies vor der Reform der Fall war. Darüber hinaus wurden Umweltverträglichkeitsprüfungen der Projekte verpflichtend (Gehring/Kerler 2007: 234, 247; Marschinski/Behrle 2007: 11). Zu Beginn der 1990er Jahre stellte die Weltbank mehr Mitarbeiter mit einer umweltschutzbezogenen Ausbildung ein, wie Umweltökonominnen und Umweltingenieure. Damit wollte das Exekutivdirektorium sicherstellen, dass die Mitarbeiter in der Lage sind, die Umweltverträglichkeitsprüfungen der Weltbank-Projekte angemessen durchzuführen (Nielson/Tierney 2003: 263). Seit 1994 verfügt jedes Weltbank-Projekt mit potenziellen Umweltfolgen über einen Umweltprojektmanager, der die Umweltverträglichkeit des Projektes überprüft und dem Exekutivdirektorium einen Evaluationsbericht übermittelt. Dadurch werden die Exekutivdirektoren frühzeitiger und besser über die Umweltverträglichkeit von Weltbankprojekten informiert. Darlehen für Projekte, die als umweltbedenklich eingestuft werden, werden erst vergeben, wenn die Umweltverträglichkeitsprüfung abgeschlossen ist und das Exekutivdirektorium darüber informiert wurde (ebd.: 264).

Trotz dieser institutionellen Reformen ergaben die internen Berichte der Weltbank zu Beginn der 1990er Jahre, dass mehr als ein Drittel ihrer Projekte den eigenen Umweltstandards nicht entsprach. In der Folge verbesserte die Weltbank ihre Monitoring- und Evaluierungsverfahren (Marschinski/Behrle, 2007: 1). So setzte das Exekutivdirektorium der Weltbank 1993 einen Inspektionsausschuss ein, der auf Beschwerde von Personen tätig wird, die direkt von einem Weltbank-Projekt betroffen sind. Somit kann dieses Verfahren von externen Akteuren genutzt werden, um zu klären, ob ein Projekt die verbindlichen Richtlinien

⁷ Die „Unabhängige Evaluierungsgruppe“ ist eine unabhängige Einheit innerhalb der Weltbank, die direkt an den Exekutivrat berichtet: „IEG evaluates the World Bank Group’s achievements as well as shortcomings and sets out lessons and recommendations to strengthen development policy effectiveness. The evaluation findings are shared with the public under Board-approved disclosure policies.“ Das Exekutivdirektorium muss den Arbeits- und Finanzplan der Evaluierungsgruppe genehmigen. (IEG Brochure, zugänglich unter: >http://site-resources.worldbank.org/EXTOED/Resources/ieg_brochure.pdf<, 20.01.2010).

der Weltbank einmalt. Insofern, als betroffene Personen Beschwerde gegen die Entscheidungen der Weltbank einreichen können, ist diese der Zivilgesellschaft gegenüber rechenschaftspflichtig (Gehring/Kerler 2007: 231-235).

Während der Amtszeit des Weltbank-Präsidenten Wolfensohn (1995-2005) wurden in der Weltbank Rationalisierungsprozesse in Gang gesetzt und Umstrukturierungsmaßnahmen durchgeführt. In der Folge verschlechterte sich die Umsetzung von Umweltschutzziele. Entscheidungsbefugnisse wurden an *country directors* delegiert, so dass Umweltschutzrichtlinien unterschiedlich strikt angewendet wurden. Regionale Teams wurden für die Überprüfung von Umweltauswirkungen der Weltbankprojekte verantwortlich gemacht. Eine Untersuchung des Inspektionsausschuss ergab, dass einige Mitarbeiter die Umweltschutzstandards nicht ernst nahmen und deren strikte Einhaltung daher nicht einforderten (Marschinski/Behrle 2007: 23).

Unter dem Titel „Making Sustainable Commitments“ veröffentlichte die Weltbank im Jahr 2001 erstmals eine Umweltstrategie. Diese Strategie hob die Bedeutung der Berücksichtigung von Umweltaspekten in nationalen Entwicklungsprogrammen, Sektorstrategien und Investitionen hervor (World Bank: 2001). In dieses Strategiepapier flossen die Erkenntnisse der unabhängigen Evaluierungsgruppe der Weltbank ein, die einige Schwierigkeiten mit dem Umwelt-Mainstreaming zu Tage gefördert hatte. Kritisiert wurde u.a., dass sich innerhalb der Weltbank nur eine kleine, spezialisierte Gruppe mit Umweltbelangen befasst. Die übrigen Mitarbeiter würden das Thema Umwelt als eigenständige Agenda betrachten, nicht jedoch als festen Bestandteil ihrer eigentlichen Aufgaben bei der Unterstützung von Entwicklungsprozessen und der Verminderung von Armut in Entwicklungsländern. Die Gestaltung und Leistung sowohl von Sektor-Projekten als auch von spezifischen Umweltprojekten sollte hinsichtlich der Berücksichtigung von Umwelterfordernissen verbessert werden. Um die Umweltintegration zu fördern, sollten innerhalb der gesamten Weltbank klare Verantwortlichkeiten festgelegt und Anreize geschaffen werden. In diesem Zusammenhang wurden Fortbildungsmaßnahmen für Mitarbeiter in Aussicht gestellt sowie eine Erhöhung der entsprechenden Ausgaben als notwendig betrachtet.

2008 wurde die seither zu beobachtende Umweltbilanz durch die unabhängige Evaluationsgruppe der Weltbank evaluiert. Die Evaluationsgruppe resümierte, dass die Weltbank seit 1990 als „advocate for the environment“ (World Bank 2009: 1) Fortschritte gemacht habe. Dennoch gelte es, die Berücksichtigung von Umweltaspekten in nationalen Entwicklungsprogrammen zu verbessern. Konkret wurde u.a. vorgeschlagen, die

„environmental sustainability“ [sic:] innerhalb der Weltbank stärker zu beachten, die diesbezüglichen Kenntnisse der Mitarbeiter zu erweitern und die damit einhergehenden Aktivitäten und deren Resultate effektiver zu erfassen (ebd.).

Derzeit (Januar 2010) bereitet die Weltbank unter Federführung ihrer Umweltschutzabteilung eine zweite Umweltschutzstrategie vor, die im Dezember 2010 vorliegen soll. Bereits vor der Veröffentlichung erklärte die Weltbank, dass der Klimaschutz in diesem Strategiepapier eine wesentliche Rolle spielen werde, da der Klimawandel ernsthafte Auswirkungen auf die Entwicklungsfortschritte ihrer weniger entwickelten Mitgliedsländer habe. Gegenwärtig diskutiert die Weltbank, wie zentral der Klimawandel in der Umweltschutzstrategie behandelt werden sollte. Bereits 2008 hatte die Weltbank ein strategisches Rahmenpapier zum Thema „Entwicklung und Klimawandel“ verabschiedet, das seither die Tätigkeiten der Weltbank zur Förderung einer Entwicklung, die auf einem niedrigem CO₂-Ausstoß beruht, anleitet. Parallel zur Vorbereitung des Umweltschutzstrategie-Papiers arbeitet die Weltbank an einer neuen Energie-Strategie.

1.1.2 Erklärungsfaktoren

Seit der Veröffentlichung ihres ersten Umweltschutzstrategiepapiers (2001) hat sich in der Weltbank die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Integration von Umwelt- und Klimaschutzbelangen in ihre Tätigkeiten wesentlich ist, um ihre Organisationsziele zu erreichen. Insbesondere die oftmals schwerwiegenden Folgen des Klimawandels für die Entwicklungsländer erhöhen den Problemlösungsdruck auf die Weltbank und stellen eine Herausforderung für die effektive Entwicklungsförderung und Armutsbekämpfung dar.

Einige *externe Faktoren* erklären, weshalb die Weltbank 1987 institutionelle Reformen zur Berücksichtigung von Umweltbelangen vornahm. Entscheidend war die Legitimitätskrise, in die die Weltbank geraten war, nachdem sie beschuldigt worden war, dass von ihr finanzierte Projekte Anfang der 1980er Jahre in Brasilien und Indonesien zu Umweltkatastrophen geführt hätten (Gehring/Kerler: 247, Nielson/Tierney 2003: 241). Umwelt-NGOs protestierten gegen die Praktiken der Weltbank und forderten Änderungen bei der Darlehensvergabe. Um eine bessere Umweltbilanz der Weltbank zu erreichen, mobilisierten sie die Regierungen der Mitgliedstaaten. Insbesondere die USA, die zu den größten Anteilseignern der Weltbank gehören, übten 1986 Druck auf die Weltbank aus, indem sie ein Projekt aus Umweltschutzgründen ablehnten und drohten, die geplante Kapitalerhöhung nicht zu akzeptieren (Gehring/Kerler 2007: 230f., Nielson/Tierney 2003: 241).

Die ersten umweltschutzbezogenen Reformen der Weltbank wurden als Schritt in die richtige Richtung bewertet, ließen die Kritiker – sowohl aus der Zivilgesellschaft als auch aus dem Exekutivdirektorium⁸ – jedoch nicht verstummen. Um das Sekretariat, das die Weltbankprojekte initiiert, plant und evaluiert, besser kontrollieren zu können – und somit auch die Umweltintegration zu befördern – setzte das Exekutivdirektorium den Inspektionsausschuss ein.

Zu den wichtigsten organisationsinternen Faktoren, die sich heranziehen lassen, um die Schwierigkeiten beim Umwelt-Mainstreaming zu erklären, gehört vor allem, dass das Sekretariat seine eigenen Regeln und Routinen entfaltet hatte und dazu tendierte, neue Anweisungen zu ignorieren. Da das Sekretariat in der Vergangenheit im Sinne der Mitglieder des Exekutivdirektoriums gearbeitet hatte, vernachlässigte das Direktorium seine Kontrollfunktion, so dass ein Prozess der Verselbständigung des Sekretariats in Gang gesetzt wurde (Nielson/Tierney: 253f.), der sich in den Folgejahren negativ auf die Umweltintegration auswirkte (Lindenthal 2010 i.E.).

Eine bessere Berücksichtigung von Umweltaspekten wurde nicht zuletzt durch die ökonomisch geprägte Kultur der Weltbank verhindert. Der Mitarbeiterstab der Weltbank besteht vornehmlich aus Ökonomen, deren Handlungslogik – abgebildet in dementsprechendem routinisiertem Verhalten – dem Umwelt-Mainstreaming zuwiderlief (Biermann/Siebenhüner 2007: 23; Marschinski/Behrle 2007: 28; Weaver 2007: 495). Diese tief verwurzelten Gewohnheiten und Verfahren konnte nicht einmal durch den neuen Führungsstil des damaligen Präsidenten der Weltbank, James D. Wolfensohn, aufgebrochen werden. Wolfensohn setzte sich für Umweltreformen in der Weltbank ein, konnte die Umweltintegration jedoch nicht wesentlich voranbringen (Marschinski/Behrle 2007: 27, Gutner 2005: 773, Weaver, 2007: 540). Dass Verantwortlichkeiten im Zuge der Rationalisierungsprozesse, die ebenfalls während der Amtszeit von Wolfensohn durchgeführt worden sind, dezentralisiert wurden, lief der Umweltintegration zuwider. Mitarbeiter der Umweltabteilung wiesen darauf hin, dass die acht UN-Millenniumsziele,⁹ an deren Aufstellung die Weltbank beteiligt war und zu denen die Nachhaltigkeit gehört, zwar den Status einer Handlungsrichtlinie haben. Letztlich liegt es jedoch an den persönlichen Prioritäten der *country directors*, auf welche der acht Ziele sie sich konzentrieren (Marschinski/Behrle 2007: 23).

⁸ Im Sinne des *principal-agent*-Ansatzes (Hawkins et al. 2006), der sich mit der Verselbständigung von internationalen Organisationen befasst, werden die Mitgliedstaaten (*principal*), die für die Kontrolle des Weltbank-Sekretariats (*agent*) zuständig sind, der externen Umwelt der Weltbank zugeordnet.

⁹ Siehe unter: ><http://www.unmillenniumproject.org/><, 27.01.2010.

Einen wesentlichen Beitrag zur Aufdeckung von Problemen bei der Integration von Umwelt- und Klimaschutzaspekten sowie zur Initiierung von notwendigen Lernprozessen könnte auch weiterhin die von der Weltbank 1973 aufgestellte unabhängige Expertengruppe aufgrund ihres weitreichenden Mandats¹⁰ spielen. Die Akzeptanz von Verbesserungsvorschlägen, die von einer Weltbank-internen Evaluierungsinstanz erarbeitet worden sind, dürfte höher sein als bei einer von externen Akteuren – beispielsweise Umwelt-NGOs – vorgebrachten Kritik.

1.2 Die Umweltintegration in der Welthandelsorganisation (WTO)

1.2.1 Die Institutionalisierung des Umweltschutzes in der WTO

Die Welthandelsorganisation (WTO) wurde 1995 im Rahmen der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT-Abkommen) gegründet. Ziel der WTO ist eine weltweite Handelsliberalisierung, die durch Prinzipien wie die Meistbegünstigung, die Inländerbehandlung, das Verbot von mengenmäßigen Beschränkungen und die Verhinderung einer Diskriminierung von Handelspartnern erreicht werden soll (Rittberger/Zangl 1995: 183-191). In der WTO-Präambel heißt es, dass die Mitgliedstaaten ihre Handelsbeziehungen mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang bringen und den Umweltschutz fördern sollen (Tarasofsky 1999: 486).

Nachfolgend wird untersucht, welche institutionellen Veränderungen sich in der *Welthandelsorganisation* hinsichtlich des Umweltschutzes beobachten lassen. Diese Analyse ergänzt eine Untersuchung des WBGU zum Verhältnis von Handelsrecht und internationalen Umweltstandards, die aufzeigt, inwiefern eine Berücksichtigung von Umweltbelangen durch Ausnahmenvorschriften des GATT-Abkommens möglich ist und danach fragt, welche Möglichkeiten bestehen, Umweltaspekte in die *Welthandelsordnung* zu integrieren (WBGU 2001: 113-120).¹¹

Nach wie vor ist politisch umstritten, wie das Verhältnis zwischen Welthandelsordnung und multilateralen Umweltabkommen eindeutig geregelt werden soll und auch die Politikwissenschaft hat diese Fragestellung aufgegriffen (vgl. Gehring 2007; Oberthür 2009). Die Verhandlungen über Handel und Umwelt sind Bestandteil der Doha-Entwicklungsagenda,

¹⁰ Siehe zum Mandat der Evaluierungsgruppe unter: http://siteresources.worldbank.org/EXTOED/Resources/ieg_brochure.pdf, 20.01.2010.

¹¹ Diesbezüglich wurden zwei Möglichkeiten aufgezeigt: Zum einen die Verlagerung in die Rechtsprechung, indem die Auslegung des Handelsrechts dem Streitschlichtungsmechanismus der WTO überlassen wird. Zum anderen wurde die Option diskutiert, das Verhältnis von multilateralen Umweltabkommen und Handelsrecht auf dem Verhandlungsweg zu klären. Hiernach wären die Mitgliedstaaten in der Verantwortung, dem Streitbeilegungsmechanismus genaue Vorgaben zu machen (WBGU 2001: 117f.). Nach wie vor wird diskutiert, welche Möglichkeiten sich WTO-intern und WTO-extern bieten, diese Frage politisch oder innerhalb eines rechtlichen Rahmens zu lösen (Singh 2009).

die 2001 von der vierten WTO Ministerkonferenz angenommen wurde. Diesbezügliche Hauptthemen der Verhandlungen sind seither das Verhältnis zwischen WTO-Regelungen und multilateralen Umweltabkommen und die Zusammenarbeit zwischen WTO und den Sekretariaten der multilateralen Umweltabkommen sowie die Abschaffung von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen bei Umweltgütern und Dienstleistungen. In der Doha-Erklärung wird eine verstärkte Integration von Umweltbelangen in die WTO selbst sowie in die internationale Verhandlungsrunde gefordert (Ehling 2006: 446). Als „principal demandeur“ von WTO-Verhandlungen über Umweltfragen hat sich die EU, unterstützt von Japan, Norwegen und der Schweiz, nachdrücklich dafür eingesetzt, dass dieser Themenbereich in die Doha-Ministererklärung aufgenommen wurde (International Centre for Trade and Sustainable Development 2003: 1).

Bereits 1971¹² wurde auf Beschluss des GATT-Ministerrates die so genannte „EMIT-Gruppe“ (Group on Environmental Measures and International Trade) ins Leben gerufen, die allen GATT-Unterzeichnerstaaten offenstand. Der Ministerrat legte fest, dass die Gruppe nur auf Beschluss der GATT-Mitglieder zusammenkommen sollte. Dies geschah jedoch erst 1991 auf Anfrage der EFTA-Staaten,¹³ die sich auf die bevorstehende UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung bezogen, zu dem das GATT einen Beitrag leisten sollte. Auf der konstituierenden Sitzung wurde beschlossen, dass die Gruppe von nun an regelmäßig zusammentreffen sollte (Pfahl 2000: 156). Tatsächlich tagte die EMIT-Gruppe in ihrem 20-jährigen Bestehen nicht ein einziges Mal (Senti 2007: 34).

1994 wurde im Anschluss an die Uruguay-Handelsrunde (1986-1994) der Ausschuss für Handel und Umwelt (Committee on Trade and Environment, CTE) durch die Ministerentscheidung zum Themenbereich „Handel und Umwelt“ gegründet. Der CTE steht allen WTO-Mitgliedstaaten sowie einigen internationalen Organisationen offen, denen Beobachterrechte zugesprochen wurden (hierzu zählen beispielsweise das UN-Umweltprogramm und das UN-Klimarahmenabkommen, die Welternährungsorganisation, die Weltbank).¹⁴ NGOs haben hingegen keinen Zugang zu diesem Forum¹⁵. Anders als die Umweltabteilung der Weltbank gehört der CTE nicht zum WTO-Sekretariat, sondern bildet eine eigenständige Organisationseinheit innerhalb der WTO und stellt eine Schnittstelle

¹² Für die historische Entwicklung des Ausschusses für Handel und Umwelt siehe unter: >http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/wrk_committee_e.htm<, 23.01.2010.

¹³ Zum damaligen Zeitpunkt bildeten Finnland, Island, Lichtenstein, Norwegen, Schweden, Schweiz und Österreich die EFTA.

¹⁴ Siehe für die komplette Liste unter: >http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/wrk_committee_e.htm<, 27.01.2010.

¹⁵ Allerdings ist der CTE gemäß dem letzten Punkt seines Arbeitsprogramms dazu aufgefordert, die übrigen WTO-Gremien über die angemessene Gestaltung ihrer Beziehungen zu internationalen Organisationen und NGOs zu beraten.

zwischen handels- und umweltpolitischen Bereichen dar (Shin 2004: 230). Der CTE ist dem Allgemeinen Rat der WTO, der sich aus den Delegierten der einzelnen Mitgliedsstaaten zusammensetzt, rechenschaftspflichtig (Ehling 2006: 441).

Die Aufgabe des CTE besteht darin, das Verhältnis von Handels- und Umweltschutzmaßnahmen zu erkunden, um die nachhaltige Entwicklung zu fördern und Empfehlungen über notwendige und angemessene Veränderungen des multilateralen Handelssystems auszuarbeiten. Dabei hat der CTE eine ausschließlich beratende Funktion. Insgesamt wurden Zielsetzung und Arbeitsprogramm¹⁶ des CTE im Vergleich zur EMIT-Gruppe konkretisiert (Pfahl 2000: 156-158; Shin 2004: 230f.).

An den CTE-Sitzungen nehmen drei verschiedene Akteursgruppen teil. Zunächst die Delegierten der WTO-Mitgliedstaaten – in der Regel Handelsexperten –; des Weiteren Mitarbeiter aus der Abteilung Handel und Umwelt des WTO-Sekretariats. Hierbei handelt es sich zumeist um Handels- und Rechtsexperten, die innerhalb des CTE für administrative Belange zuständig sind. Schließlich nehmen Vertreter aus jenen internationalen Organisationen, die über einen Beobachterstatus verfügen, an den Sitzungen teil (Ehling 2006: 447f.). CTE-Entscheidungen werden im Konsens getroffen.

Nach Einschätzung der WTO hat das weitgefaste Mandat des CTE dazu beigetragen, die Beziehungen zwischen Handel und Umwelt zu erfassen und zu verstehen. So hätten die CTE-Arbeitstreffen, auf denen die Sekretariate verschiedener multilateraler Umweltabkommen über die Regelungen und Zielsetzungen ihrer Abkommen informierten, das wechselseitige Verständnis über die Verbindungen zwischen Handels- und Umweltagenden gestärkt (Sampson 2005: 31; vgl. dagegen Ehling 2006: 450f.). Hingegen übten jene internationalen (Umwelt-)Organisationen, die als Beobachter im CTE vertreten waren, Kritik an der Arbeit des Ausschusses. So beanstandete das UN-Umweltprogramm, dass die Diskussionen zum Verhältnis WTO-multilaterale Umweltabkommen nicht im erforderlichen Maße auf der Grundlage eines wissenschaftlichen und technischen Verständnisses darüber, wie diese Umweltabkommen gestaltet sind und wie sie operieren, geführt worden sind (Tarasofsky 1999: 484).

Sowohl von Umwelt-NGOs als auch von Experten aus der Wissenschaft wird die Umwelt-Bilanz des CTE überwiegend negativ beurteilt. Umweltaktivisten hatten die Einrichtung eines Ausschusses, der sich innerhalb der WTO dem Thema Umwelt widmet, ausdrücklich begrüßt. Wenige Jahre später sahen sie ihre Erwartungen allerdings enttäuscht (Schultz 1995: 438; Ehling 2006: 450f.). Insbesondere wurde kritisiert, dass sich der CTE

¹⁶ Für eine ausführliche Darstellung und Bewertung der Umsetzung des CTE-Arbeitsprogramms siehe Tarasofsky 1999; Corbey 2009: 17-23.

„trotz massiven politischen Drucks von gesellschaftlichen Gruppen und einigen Mitgliedern im Vorfeld der Vorbereitungen auf die Ministerkonferenz in Seattle 1999¹⁷ nicht konkret zum umweltpolitischen Reformbedarf der WTO geäußert“ habe (Pfahl 2000: 159; vgl. Tarasofsky 1999). Dem CTE ist es bis heute nicht gelungen, umweltorientierte Reformvorschläge des WTO-Systems einzubringen und das Verhältnis zwischen Welthandelsordnung und multilateralen Umweltabkommen zu klären (Sampson 2005: 28f.; Shin 2004: 231; Singh 2009: 250; Tarasofsky 1999: 472f.; Wallach/Woodall 2004: 47). Zwar nutzen die WTO-Mitgliedstaaten dieses Forum, um Informationen über ihre jeweiligen Positionen – „teilweise sehr sachorientiert“ (Pfahl 2000: 159) – auszutauschen, gelangten bislang allerdings nicht zu einer Annäherung bei wichtigen Themen (Shin 2004: 231; Corbey 2009: 23).

Abschließend lässt sich zusammenfassen, dass es dem CTE nicht gelungen war, ein Umwelt-Mainstreaming durchzusetzen, auch wenn erwartet worden war, dass dies dadurch hätte befördert werden können, dass viele derjenigen, die in diesem Forum saßen, auch in anderen WTO-Organen tätig waren (Tarasofsky 1999: 487; vgl. Pfahl 2000: 156). Insgesamt war der CTE kaum um eine Integration von Umweltbelangen in das internationale Handelsrecht bemüht (Ehling 2006: 456).

1.2.2 Erklärungsfaktoren

Die WTO selbst erklärt die Hinwendung zum Umweltschutz einerseits damit, dass seit Beginn der 1970er Jahre Umweltschutzmaßnahmen und -standards einen zunehmenden Einfluss auf den internationalen Handel haben – die damit einhergehend als Protektionismusunstrumente und Hindernisse für den internationalen Handel wahrgenommen wurden (Ehling 2006: 441) – und dass andererseits der ansteigende Handelsverkehr Folgen für die Umwelt hat.¹⁸ Ebenso wie bei der Weltbank war die Wahrnehmung eines steigenden Problemdrucks ein wichtiger Auslöser für die Umweltintegration.

Zunächst waren vor allem *externe Faktoren* dafür ausschlaggebend, dass es im GATT und in der WTO zu einer Hinwendung zu Umweltschutzthemen kam. Im Rahmen des GATT fand eine ernsthafte Auseinandersetzung mit Umweltschutzbelangen allerdings nahezu nicht statt (Senti 2007: 34). Dass es dennoch zur Gründung der EMIT-Gruppe kam, führt die WTO auf eine Anfrage der UN an das GATT-Sekretariat zurück, einen Beitrag zur Umweltkonferenz von Stockholm (1972) zu leisten. Vor diesem Hintergrund drängte der damalige GATT-Generaldirektor Olivier Long die GATT-Unterzeichnerstaaten zu

¹⁷ Nach den gewalttätigen Protesten beim WTO-Ministertreffen in Seattle 1999 wurde Seattle zum Symbol des Aufbruchs der Globalisierungsgegner (Falke 2004).

¹⁸ Siehe unter. >http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/wrk_committee_e.htm<, 23.01.2010.

untersuchen, inwiefern sich umweltpolitische Maßnahmen auf den internationalen Handel auswirken könnten. Die GATT-Unterzeichner entschlossen sich, dem nachzukommen und riefen die EMIT-Gruppe ins Leben.¹⁹ Die Unterzeichnerstaaten zeigten jedoch erst 1991 ein Interesse an einem Zusammenkommen der EMIT-Gruppe. Die EFTA-Staaten begründeten ihr entsprechendes Anliegen damit, dass „die Entwicklungen im internationalen Umweltschutz sowie der verstärkte Rückgriff auf umweltpolitisch motivierte Handelsrestriktionen eine Auseinandersetzung mit dieser Entwicklung im Rahmen des GATT notwendig machten“ (Pfahl 2000: 156). In der Abschlusserklärung der Uruguay-Runde fand der Umweltschutz allerdings keine Erwähnung (Senti 2007: 34).

Im Falle der WTO waren externe Anforderungen, die an das Welthandelssystem gestellt wurden, gleichermaßen wichtige Auslöser für die Befassung mit dem Umweltschutz und dessen institutioneller Verankerung. So hatte die Konferenz für Umwelt und Entwicklung, die 1992 in Rio de Janeiro stattfand, das GATT aufgefordert, die Welthandelsordnung verstärkt an Umweltschutzerfordernissen auszurichten. Dies hatte zur Folge, dass der Umweltbezug in die WTO-Präambel aufgenommen wurde (Senti 2007: 34). Bereits in einem unter dem damaligen GATT-Generaldirektor Arthur Dunkel ausgearbeiteten Bericht über eine Neuausrichtung des GATT (1991) hieß es, dass die internationalen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen sich nicht auf die „volle Erschließung der Hilfsquellen“, sondern auf die „optimale Nutzung der natürlichen Ressourcen“ konzentrieren sollten (zitiert nach Senti 2007: 34). Senti interpretiert die Anforderungen der Rio-Konferenz als eine „Rückendeckung“ für den GATT-Generaldirektor und verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die Weltöffentlichkeit nach folgenschweren Umweltkatastrophen – so der Chemieunfall von Seveso (1976) und die Nuklearkatastrophe von Tschernobyl (1986) – für Umweltschutzthemen sensibilisiert war (ebd.).

Schließlich lässt sich die Einrichtung des CTE und einer Abteilung für Handel und Umwelt im WTO-Sekretariat einerseits mit dem zunehmenden Erfolg von Umwelt-NGOs in den Industrieländern erklären (Ehling 2006: 441f.). Die Politiker sahen sich dazu veranlasst auf den Vorwurf zu reagieren, sich der Umweltthematik nicht angemessenen zugewandt zu haben. Hinzu kam das von wirtschaftlichen Interessengruppen vorgebrachte ökonomische Interesse an der Befassung mit der Thematik (ebd.). Dass der CTE den von Umweltaktivisten erhofften Durchbruch bei der Neugestaltung der Welthandelsordnung nicht erbrachte, lässt sich, neben internen strukturellen Zwängen, auf den unzureichenden politischen Willen zurückführen. So ist das Thema „Handel und Umwelt“ auf der politischen Agenda der WTO-

¹⁹ Ebd.

Mitgliedstaaten in den Jahren nach der Gründung des CTE zurückgefallen (Tarasofsky 1999: 485).

Ebenso wie bei der Weltbank wirkten sich einige *organisatonsinterne Bedingungen* auf die Umweltintegration aus. Einvernehmlich wird in den Untersuchungen, die sich mit der Umweltintegration in der WTO befassten, kritisiert, dass es – obwohl sich die WTO in ihrer Präambel ausdrücklich zum Umweltschutz und einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet – an den hierfür erforderlichen administrativen Kapazitäten fehlt. Dies zeigt sich am Beispiel des CTE; das für den Ausschuss zuständige WTO-Sekretariat kann die erforderlichen administrativen Ressourcen nicht bereitstellen. Zum einen fehlt es dem Sekretariat an den notwendigen personellen Ressourcen, zum anderen an eigenständigen inhaltlichen Handlungsbefugnissen (Ehling 2006: 453; Falke 2004: 184; Schultz 1995: 439).

Ein weiterer interner Grund, der die erfolgreiche Befassung mit Umweltthemen bislang erschwert hat, resultiert aus der erforderlichen konsensualen Beschlussfassung, die auch für den CTE gilt. Die Delegierten aus den Industriestaaten und jenen aus den Entwicklungsländern nehmen in diesem Ausschuss ebenso wie in der Doha-Runde antagonistische Positionen zum Themenkomplex Handel und Umwelt ein. So legen die Entwicklungsländer Umweltschutzbestimmungen tendenziell als protektionistische Maßnahme der Industriestaaten aus und verhalten sich entsprechend kritisch zum Thema Verhältnis der WTO zu multilateralen Umweltabkommen. Eine inhaltliche Annäherung kam bislang nicht zustande (Ehling 2006: 450f.; Singh 2009: 250; Tarasofsky 1999: 486f.). Von Seiten der teilnehmenden Mitgliedstaaten wurde bedauert, dass die USA, die sich ursprünglich für die Gründung dieses Ausschusses eingesetzt hatten, in diesem Gremium keine Führungsrolle übernahmen, um die Diskussionen voranzubringen (Wallach/Woodall 2004: 46).

Überdies setzt sich der CTE vornehmlich aus Handelsexperten zusammen, denen es weitgehend an der erforderlichen Umweltschutzexpertise fehlt – so hinsichtlich der komplexen Zusammenhänge von Handel und Umweltschutz –, und die entsprechend ihrer ökonomisch geprägten Handlungslogik agieren (vgl. Ehling 2006: 452; Tarasofsky 1999: 486). Die Weigerung, sich externer Expertise zu öffnen, indem beispielsweise Umwelt-Organisationen oder andere Umweltexperten eingebunden werden, hat die Sekretariate von multilateralen Umweltabkommen in der Vergangenheit sogar dazu veranlasst, mit dem Rückzug aus den CTE-Sitzungen zu drohen (Ehling 2006: 453).²⁰

²⁰ Vgl. zu diesem Aspekt Corbey 2009: 22; Pfahl 2000: 158; Singh 2009: 251.

Institutionen wurde die Leistungsfähigkeit des CTE letztlich dadurch eingeschränkt, dass ihm wichtige strittige Themen entzogen und anderen WTO-Gremien – so dem TRIPS-Rat, dem SPS-Komitee und dem Allgemeinen Rat – übertragen wurden (Ehling 2006: 453; International Centre for Trade and Sustainable Development 2003). Die zukünftige Problemlösungsfähigkeit des CTE wird davon abhängen, dass ihm eindeutige Zuständigkeiten übertragen werden und geklärt wird, welche Implikationen sich aus seinen Vorlagen für andere WTO-Entscheidungsgremien ergeben (Ehling 2006: 452).

1.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Weltbank und WTO haben sich in den letzten Jahren zunehmend mit Umweltschutzbelangen auseinandergesetzt und zumindest damit begonnen, den Umweltschutz in ihren organisationalen Strukturen zu verankern und in ihre Aktivitäten zu integrieren. Bei beiden Organisationen wurde dieser Prozess durch das Zusammenspiel von externen und internen Bedingungen beeinflusst. So wirkte sich beispielsweise positiv auf die Umweltintegration im GATT/in der WTO aus, dass die UN umweltspezifische Anfragen an das GATT stellten und die damaligen GATT-Direktoren dem positiv oder zumindest nicht ablehnend gegenüberstanden. Ein weiteres Beispiel für das Zusammenwirken beider Faktorenbündel ist der erhöhte Problemlösungsdruck, auf den Weltbank und WTO reagieren. Das Ignorieren von Umweltproblemen könnte das Erreichen der eigenen Organisationsziele mindestens erschweren und somit die eigene Legitimität und den Fortbestand der Organisation gefährden.

Verkürzt und vereinfacht lässt sich festhalten, dass externe Ereignisse, Entwicklungen und Akteure (UN-Umweltkonferenzen, aufstrebende Umweltbewegungen, Sensibilisierung der Weltöffentlichkeit für Umweltthemen, wichtige Mitgliedstaaten/EU als Impulsgeber) sich eher förderlich auf den beschriebenen institutionellen Veränderungsprozess auswirkten. Verfestigte organisationale Strukturen, Kulturen und Verfahren (Verselbständigungsprozesse von Sekretariaten, Abschottung gegen externe Einflüsse, ökonomische Handlungslogiken der Mitarbeiter; fehlende oder unzureichende personelle und finanzielle Ressourcen, konsensuale Entscheidungsfindung) stellten hingegen Veränderungsbarrieren dar oder standen dem reibungslosen Ablauf von Veränderungsprozessen zumindest entgegen.

Was folgt hieraus für die (Um-)Gestaltung von internationalen Institutionen in Richtung einer (verbesserten) Berücksichtigung von Umwelt- und Klimaschutzaspekten? Die Ausführungen haben gezeigt, dass das Organisationsdesign darüber (mit-)entscheidet, ob Umwelt- und Klimaschutzaspekte angemessen in die Strukturen und Aktivitäten einer Organisation integriert werden können. Um Organisationen, die vornehmlich ökonomische Ziele verfolgen, stärkerer in Richtung Umwelt- und Klimaschutz auszurichten – ohne dabei den Anspruch zu

erheben, sie zu Umweltorganisationen umzuwandeln – ist vor allem wichtig, praxisabhängige Entwicklungen zu unterbrechen und organisationsinterne Dynamiken dauerhaft zu ermöglichen. Dies gelingt über eine angemessene Öffnung der Organisation. Die folgende 10-Punkte-Liste gibt Aufschluss darüber, welche organisationsinternen Maßnahmen notwendig sind, um Veränderungsprozesse zu initiieren oder zu verstärken.

- Regelmäßiges und dauerhaftes Hinzuziehen von Umwelt-/Klimaexperten aus den Sekretariaten von multilateralen Umweltabkommen.
- Gewährleistung eines angemessenen Zugangs von Umwelt-NGOs zur Organisation und Kooperationen mit Umwelt-NGOs.
- Erweiterung des Mitarbeiterstabs auch auf höheren Hierarchieebenen um eine angemessene Anzahl von Mitarbeitern, die sowohl über umweltspezifische Sachkenntnisse als auch über Fachkenntnisse anderer relevanter Sachbereiche verfügen.
- Integration von Umwelt-/Klimaexperten mit beratender Funktion auf der Leitungsebene und dezentral als Ansprechpartner für die Mitarbeiter.
- Einrichtung von Umwelt-/Klimaabteilungen mit eindeutigen Kompetenzzuweisungen und Entscheidungsbefugnissen sowie angemessener finanzieller und personeller Ressourcenausstattung.
- Einbezug der Umwelt-/Klimaabteilung in die Leitungsebene der Organisation und Verknüpfung mit mitgliedstaatlich besetzten Gremien.
- Einführung des Mehrheitsprinzips bei Abstimmungen und Entscheidungen über Umwelt- und Klimaschutzfragen.
- Festlegung von überprüfbaren Umwelt- und Klimaschutzstandards.
- Etablierung von organisationsinternen Monitorings- und Evaluierungsinstanzen.
- Weitergabe von Informationen über die Integration von Umwelt- und Klimaschutzaspekten an die Organisationsspitze und die Zivilgesellschaft.

2. Klimaschutz-Mainstreaming in der G8 und der G20

Die (erweiterten) G8 sowie die G20 haben in der jüngeren Vergangenheit begonnen, sich auf inhaltlicher Ebene mit Fragen des Klimaschutzes zu befassen. Dieser Prozess wird kurz skizziert, um darauf aufbauend aufzuzeigen, welche institutionellen (Um-) Gestaltungsmaßnahmen erforderlich sind, um diese Entwicklung zu verstetigen und zu einem Erfolg zu führen. Es wird argumentiert, dass die G20 – gemeint ist die Ebene der Staats- und Regierungschefs ergänzt um die relevanten Fachminister – sich für eine auf den Umwelt- und Klimaschutz ausgerichtete Organisationsreform eignet.

In ihren Anfangsjahren hat sich die G8-Staatengruppe bzw. ihre Vorgänger (G6 und G7)²¹ nahezu ausschließlich mit wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen befasst. In den 1980er Jahren wurde die Agenda um außen- und sicherheitspolitische Themen erweitert und seit den 1990er Jahren befassen sich die Staats- und Regierungschefs immer häufiger mit Aspekten der Umwelt- und Entwicklungspolitik (Fues 2007: 12). Somit wurden die Gipfel-Agenden den neuen globalen Herausforderungen schrittweise angepasst. Diese Anpassung kann als Reflektion öffentlicher Erwartungen an die Treffen der Staats- und Regierungschefs gewertet werden (Benterbusch/Seifert 2008).

1979 wurde erstmals in einer Abschlusserklärung des G7-Gipfels auf die Bedeutung des Ausbaus von alternativen Energiequellen hingewiesen, um den weiteren Anstieg von CO₂- und Schwefeldioxid in der Atmosphäre – und damit die Umweltverschmutzung – zu verhindern (Kirton/Guebert 2009b: 1f.). In den Folgejahren wurden zumeist Absichtserklärungen abgegeben, die insbesondere die Notwendigkeit einer effizienteren Energienutzung hervorhoben, um somit die Abhängigkeit von Energieimporten zu reduzieren. 1985 begann die G7 damit, zukunfts-orientierte Verpflichtungen mit Umwelt- und Klimaschutzbezügen abzugeben, die auf gemeinsamen Entscheidungsfindungen beruhten. Zwischen 2005 und 2009 hat sich die Zahl der von den Staats- und Regierungschefs der G8 eingegangenen Verpflichtungen deutlich erhöht (ebd.).²² Seit der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung, die 1992 in Rio de Janeiro stattfand, treffen sich neben den Staats- und Regierungschefs auch die Umweltminister der G8, um im Vorfeld der jährlichen G8-Gipfel über Umweltfragen zu beraten.²³

Im Rahmen der G20-Staatengruppe²⁴ wurden Beiträge zum internationalen Klimaschutz erstmals im Jahr 2000 in einer Abschlusserklärung angemahnt. Zwischen 2005 und 2009 diskutierte die G20²⁵ vor allem über die ökonomischen Implikationen des Klimawandels und

²¹ 1975 wurde die G6 (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Japan, Italien, USA) ins Leben gerufen, die 1976, ergänzt um Kanada, zur G7 und 1998 durch die Inklusion Russlands zur G8 erweitert wurde.

²² Vgl. für eine ausführliche Darstellung der G8-Verpflichtungen im Bereich Umwelt- und Klimaschutz und ihrer Einhaltung durch die G8-Staaten Kirton/Guebert (2009b).

²³ Siehe unter: >http://www.bmu.de/int_umweltpolitik/g8/kurzinfo/doc/37893.php<, 29.01.2010.

²⁴ Hierzu gehören Argentinien, Australien, Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Mexiko, Russland, Saudi Arabien, Südafrika, Südkorea, Türkei, USA sowie die EU, die von der Ratspräsidentschaft und der Europäischen Zentralbank vertreten wird.

²⁵ Die G20 wurde 1999 gegründet, um durch konstruktive Diskussionen zur Lösung der Finanzkrise der späten 1990er Jahre beizutragen. In diesem Forum kommen die Finanzminister und Notenbankchefs der wichtigsten Industrie- und Schwellenländer zusammen. Die Zusammensetzung resultiert aus der Erkenntnis, dass wichtige emporstrebende Schwellenländer nicht angemessen in die globale Finanzarchitektur integriert sind. Die G20-Präsidentschaft rotiert jährlich zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Ziel der G20 ist, zur Stärkung der internationalen Finanzarchitektur beizutragen und ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum sowie eine nachhaltige Entwicklung zu fördern (siehe unter: >http://www.g20.org/about_what_is_g20.aspx<, 29.01.2010).

das Verhältnis zwischen Energie- und Klimaschutzpolitik. Schließlich ist die G20 übereingekommen, dass sie eine wichtige Rolle in der internationalen Klimaschutzpolitik spielen kann (Malkin 2009: 4). Gegenwärtig sind die Weltwirtschaftskrise und mögliche Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung die wichtigsten Themen auf der Agenda der G20 (Dieter/Schipper 2009; Fues 2007).

Auf dem G8-Gipfel in Gleneagles 2005 setzte sich Großbritannien erfolgreich für eine Umweltschutzinitiative ein, an der auch die G5-Staaten (Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika) beteiligt sind. Mit der Einladung der G5-Staaten wurde der Weltöffentlichkeit signalisiert, dass die G8 die ökonomische Relevanz dieser Länder erkannt hat (Benterbusch/Seifert 2008). An diesem G8+5-Prozess nehmen die Umwelt- und Energieminister teil, die Maßnahmen zum Klimaschutz erarbeiten sollten. Gegenwärtig handelt es sich um ein Vorhaben außerhalb der offiziellen G8-Strukturen (Fues 2007: 14).

In Gleneagles wurde der Aktionsplan „Klimawandel, saubere Energie und nachhaltige Entwicklung“ beschlossen.²⁶ Das Arbeitsprogramm hebt die Bedeutung technologischer Innovationen und zu erhöhender Investitionen für klimafreundliche Energiesysteme hervor (WBGU 2007: 14). Des Weiteren wurde ein kontinuierlicher Dialog der Energie- und Umweltminister der zwanzig größten Energieverbraucherländer und der Internationalen Energieagentur ins Leben gerufen. Im Rahmen dieses *Gleneagles-Dialogs* fanden in den Folgejahren Treffen auf Ministerebene in London (2005), Monterrey (2006), Berlin (2007) und Chiba (2008) statt. Diese Dialoge werden von den Teilnehmern als wichtige Ergänzung zum UN-Klimaschutzprozess für die Phase nach 2012, dem Ende des Kyoto-Protokolls, gesehen (G8 Summit 2008). Gegenstand der Diskussionen waren unter anderem die Ausarbeitung eines Fahrplans in Richtung einer *low-carbon economy*. Nach Einschätzung des WBGU bietet der Gleneagles-Dialog eine „ausbaufähige inhaltliche Grundlage“ (WBGU 2007: 14).

Auf dem G8-Gipfel in Heiligendamm (Juni 2007) wurde zwar über Fragen des Klimaschutzes diskutiert. Wichtigstes Ergebnis dieses Gipfeltreffens ist jedoch der Dialogprozess, der zwischen G8 und G5 ins Leben gerufen wurde (Heiligendamm-Prozess)²⁷ und zu einer Annäherung zwischen den beiden Staatengruppen führen soll (Leininger 2009: 6). Die G8-/G5-Gipfelerklärung sieht diesbezüglich vor, einen strukturierten und informellen Dialog über globale Herausforderungen auf höchster politischer Ebene zu gestalten. Der Heiligendamm-Prozess unterscheidet sich von anderen G8-Initiativen dadurch, dass es sich um einen institutionalisierten Prozess mit Dialogcharakter handelt, der eine volle

²⁶ Siehe unter: >http://www.bmu.de/int_umweltpolitik/g8/kurzinfo/doc/37893.php<, 29.01.2010.

²⁷ Vgl. für eine Analyse des Heiligendamm-Prozesses Leininger (2009).

Mitgliedschaft in der Gipfelstruktur nicht erforderlich macht (Fues 2007: 20, Leininger 2009: 6f.).

Trotz einiger Startschwierigkeiten ist es gelungen, den Dialogprozess zu institutionalisieren. Erwähnenswert ist die für die internationale Gipfelarchitektur innovative Struktur. Um den Heiligendamm-Prozess voranzubringen, wurde ein Steuerungskomitee eingesetzt, dem vier Arbeitsgruppen mit den thematischen Schwerpunkten Innovation, Investition, Energie und Entwicklung zuarbeiten (Leininger 2009: 10). Die vier Themenfelder wurden jedoch ohne Absprache mit der G5 gesetzt. Überdies wurde die „Gemeinsame Gipfelerklärung“ ohne Abstimmung mit der G5 formuliert und veröffentlicht (ebd.: 11). Um den Heiligendamm-Prozess institutionell zu begleiten, haben die OECD-Staaten beschlossen, eine Unterstützungseinheit bereitzustellen (Benterbusch/Seifert 2008). Diese Unterstützungseinheit ist dem Generalsekretär der OECD direkt unterstellt und kann auf deren Daten und Expertise zurückgreifen. Bislang ist es jedoch nicht gelungen, im Rahmen des Heiligendamm-Prozesses zu einer Annäherung hinsichtlich gemeinsamer Problemlösungsstrategien für globale Herausforderungen wie dem Klimawandel zu gelangen. Zumindest existiert erstmals in der Geschichte der G8 ein institutioneller Unterbau der Gipfelarchitektur (Leininger 2009: 12-23).

Ebenfalls 2007 wurde von den USA das *Major Economies Meeting* (MEM) initiiert (seit 2009 *Major Economies Forum* (MEF)). Diese Initiative soll die internationalen Klimagespräche voranbringen und als Vorbereitung auf die UN-Klimakonferenz in Kopenhagen (2009) dienen.²⁹ Das MEM/MEF ist ein Diskussionsforum, dem mittlerweile siebzehn der wichtigsten Industrie- und Entwicklungsländer angehören, die für 80% der globalen CO₂-Emissionen verantwortlich sind (Kirton/Guebert 2009a: 11). Inhaltlich konzentriert sich das Forum, das den G8-Prozess ergänzt, auf die Themen Energiesicherheit und Klimawandel.³⁰ Im Juli 2008 kam das MEM in Japan zusammen. Die Staats- und Regierungschefs erklärten, dass sich ihrer Führungsrolle bewusst seien und gegen den Klimawandel vorgehen wollten – gemäß dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung und entsprechend ihrer jeweiligen Möglichkeiten (Kirton/Guebert 2009a: 2). Im Juli 2009 gründete das MEF die *Global Partnership*, um klimafreundliche Technologien zu fördern. Diese Initiative setzt sich dafür ein, die weltweiten Investitionen auf diesem Gebiet zu erhöhen.³¹

²⁸ Insbesondere die USA lehnen eine formelle Erweiterung der G8 ab (Fues 2007: 20).

²⁹ Siehe unter: ><http://www.majoreconomiesforum.org/about/frequently-asked-questions.html><, 29.01.2010.

³⁰ Siehe unter: >http://www.bmu.de/int_umweltpolitik/g8/kurzinfo/doc/37893.php<, 29.01.2010.

³¹ Siehe unter: ><http://www.majoreconomiesforum.org/the-global-partnership/executive-summary.html><29.01.2010.

zeitgleich wurde auf dem G8-Gipfeltreffen im italienischen L'Aquila die Fortsetzung des Heiligendamm-Prozesses beschlossen. Auf diesem Gipfel bewerteten die Staats- und Regierungschefs den Heiligendamm-Prozess als wichtiges Dialogforum, um ein gemeinsames Verständnis über wichtige Themen – beispielsweise die Energieeffizienz – zu erreichen (G8 Summit 2009). In der Gipfelerklärung wurde abschließend konstatiert, dass die Kosten, die durch Untätigkeiten auf dem Gebiet des Klimaschutzes entstehen, jene Kosten übersteigen, die aus einer Transformation zu *low-carbon societies* resultieren.

Im Rahmen dieses G8-Gipfels fand ferner ein MEM-Gipfeltreffen statt, auf dem eine gemeinsame Erklärung zu Klimawandel und Energiesicherheit abgegeben wurde.³² Schließlich wurde in L'Aquila die wichtige 2°C-Leitplanke, also die Begrenzung der globalen Erwärmung auf 2°C zur Vermeidung eines gefährlichen Klimawandels, von der G8 und dem MEF anerkannt (WBGU 2009: 48).

Als ein Club etablierter und aufstrebender Staaten ist die G20 dazu befähigt, einen wichtigen Beitrag zur Lösung globaler Probleme zu leisten (vgl. Kirton/Guebert 2009a: 14). Dass dies auf dem Gebiet des Klimaschutzes schwierig sein kann, zeigte jedoch der G20-Gipfel, der einen Monat vor den UN-Klimaverhandlungen in Kopenhagen im November 2009 in Schottland stattfand. Trotz intensiver Verhandlungen war es nicht gelungen, sich auf einen Kompromiss über bindende Ziele und Finanzausgaben zu verständigen; Widerstand kam vor allem von China. Laut Bundesfinanzminister Schäuble bestand das Hauptproblem darin, dass ein Teil der Schwellenländer keine eigenen Mittel für den Klimaschutz investieren wollte.³³ Im Abschlussbericht des Treffens verständigte sich die G20 darauf, weitere Möglichkeiten zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen zu diskutieren. Die fehlende Übereinstimmung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern auf dem G20-Gipfel ließ einen Erfolg des UN-Klimagipfels unwahrscheinlicher erscheinen.

2.2 Reformvorschläge

In politischen und wissenschaftlichen Diskussionen werden die unterschiedlichen G-Gruppierungen als potenzielle Impulsgeber für die UN-Klimaschutzverhandlungen gehandelt. Genannt werden vor allem die G8, die G8+5, aber auch die G/L20 und jüngst die G2. Die USA und China sorgten zwar dafür, dass der UN-Klimagipfel nicht vollständig scheiterte („Copenhagen“), sondern zumindest der *Copenhagen Accord* zur Kenntnis genommen wurde. Kritisiert wurden von der Staatengemeinschaft jedoch das intransparente Vorgehen der beiden Akteure und der fehlende Einbezug der übrigen Staaten. Dies weist darauf hin, dass sowohl

³² Siehe unter: >http://www.bmu.de/int_umweltpolitik/g8/kurzinfo/doc/37893.php<, 29.01.2010.

³³ Handelsblatt vom 07.11.2009.

die UN (geringe *output*-Legitimität) als auch die G-Foren (mangelnde *input*-Legitimität) vor Legitimationsproblemen stehen. Beides sollte angegangen werden.

Im Vorfeld des Finanzgipfels in London 2009 wurde in Medien, Wissenschaft und Politik diskutiert, ob die Staats- und Regierungschefs der G20 die G8 ablösen sollten (Leininger 2009: 25). Die Betrachtung der globalen ökonomischen Entwicklung zeigt, dass die wirtschaftliche Bedeutung der G8 stetig abnimmt (Fues 2007: 13). Daraus folgt, dass die Weltwirtschaft nicht angemessen gesteuert werden kann, ohne andere wichtige Staaten hinzuzuziehen. Einhergehend mit diesem Legitimationsverlust wurde die abnehmende Problemlösungsfähigkeit der G8 häufig deutlich; die G8 ist immer weniger in der Lage, die Weltwirtschaft zu koordinieren und angemessen auf globale Herausforderungen zu reagieren. Mit dem Verlust ihrer Problemlösungsfähigkeit gerät ihr Existenzrecht zunehmend in Gefahr (ebd.).

Der durch die jüngste Finanzkrise ausgelöste sachorientierten Reformimpuls könnte dazu führen, dass die G20 die bisherigen Gipfelarrangements ersetzen wird. Das würde bedeuten, dass die G8 und die G5 in der G20 aufgingen und dass das MEF, dessen Mitgliedstaaten sich bereits mit der G20 decken, ebenfalls in die G20-Struktur überführt würde, die sich dann aus den Staats- und Regierungschefs der G20 zusammensetzen würde (vgl. Leininger 2009: 29). Die Ablösung der G8 durch die G20 stellt tatsächlich eine angemessene Möglichkeit dar, um die Entwicklungsländer als gleichberechtigte Partner in die internationale Gipfelarchitektur aufzunehmen.³⁴ Einhergehend mit der Erweiterung der Mitgliedschaft sollte das Themenspektrum dauerhaft um den Klimaschutz erweitert werden.

Die Staats- und Regierungschefs der G20 waren 2008 in Washington D.C. erstmals zusammengekommen. Sie verpflichteten sich, strittige Themen – wie unter anderem die Energiesicherheit und den Klimawandel – auf ihre Agenda zu setzen (Kirton/Guebert 2009a: 14). Angesichts des Misserfolgs des UN-Klimagipfels in Kopenhagen bieten sich 2010 gute Gelegenheiten für die Staats- und Regierungschefs der G20, sich im Klimaschutz als Impulsgeber hervorzutun. Die G20 wollen in Zukunft regelmäßige Gipfeltreffen abhalten. Im Juni 2010 findet eine G20-Konferenz der Staats- und Regierungschefs in Kanada und im November in Südkorea statt. Die G20, die einen Mikrokosmos der UN darstellt, könnte das Zeitfenster vor dem nächsten UN-Klimagipfel in Mexiko (Dezember 2010) nutzen, um zu

³⁴ Dass dieser Versuch im Rahmen der G8 bislang nur halbherzig unternommen wurde, hatte sich zu Beginn des Heiligendamm-Prozesses gezeigt (siehe oben). Angesichts der Art und Weise wie Russland in die G8 inkludiert wurde, ist überdies das für einen erfolgreichen Klimaschutz wichtige China, das zur G20 gehört, nicht bereit, sich der G8 anzuschließen (vgl. Fues 2007: 21).

einer Annäherung der Positionen zwischen Industrie- und Entwicklungsändern zu kommen. Damit käme der G20 eine wichtige Brückenfunktion zu den UN zu (vgl. Fues 2007: 21).

Die aktuelle Finanzkrise hat gezeigt, dass die G8 nicht das geeignete Forum für einen effektiven und international akzeptierten Umgang mit dieser Entwicklung ist. Die Klimaverhandlungen haben wiederum deutlich gemacht, dass die in der UNFCCC erforderliche konsensuale Entscheidungsfindung vor dem Hintergrund der stark divergierenden Positionen der großen Anzahl ihrer Unterzeichner einer Problemlösung oftmals entgegensteht. Eine G20, die sich aus gleichberechtigten Staaten zusammensetzt, verspricht aufgrund ihrer Repräsentativität nicht nur für das Management der Weltwirtschaftsordnung, sondern auch für die Entwicklung von effektiven globalen Problemlösungsstrategien ein legitimes Forum zu sein. Die Aktivitäten der G20 auf dem Gebiet des Klimaschutzes könnten die Klimaschutzverhandlungen im Rahmen der UN voranbringen.

Eine kohärente und konsistente Arbeit der G20 erscheint nur möglich, wenn sie durch einen institutionellen Unterbau gestützt wird. Der Heiligendamm-Prozess kann hier als Modell dienen (Leininger 2009: 31). So sollte ein möglichst schlankes G20-Sekretariat eingerichtet werden, das für die administrative und inhaltliche Unterstützung der regelmäßigen Treffen der Staats- und Regierungschefs sowie der Fachminister zuständig ist und der Kontrolle der Mitgliedstaaten untersteht. Der Handlungsspielraum des Sekretariats sollte jedoch möglichst weit gefasst sein, um eine angemessene Problembearbeitung zu ermöglichen.

Innerhalb des Sekretariats ließen sich einzelne Abteilungen einrichten, die die Aufgaben der Arbeitsgruppen des Heiligendamm-Prozesses übernehmen und fortführen. Demzufolge gäbe es Abteilungen für die Bereiche Innovation, Investition, Energie und Entwicklung. Diese vier Abteilungen sollten um eine fünfte ergänzt werden, die für den Themenbereich Umwelt- und Klimaschutz (im Folgenden: U&K) zuständig ist. Auf diese Weise könnten die Resultate des Gleneagles-Dialogs in die G20 überführt und in der Folge neu abgestimmt und ausgerichtet werden. Entscheidend ist nicht zuletzt, dass mit der G20-Reform verhindert wird, dass es zu einer Dopplung bestehender Strukturen kommt, die eine nicht-intendierte Folgeerscheinung der Vielzahl existierender Gremien sein kann (und bereits ist).

Die U&K-Abteilung des G20-Sekretariats sollte gemäß der Zehn-Punkte-Liste (siehe S. 17) aufgebaut und gestaltet werden. Zunächst ist die angemessene Ressourcenausstattung (finanzielle Mittel, Personal) entscheidend. Um einen angemessenen *output* zu gewährleisten, sollte die U&K-Abteilung diesbezüglich nicht schlechter gestellt werden als die übrigen

Abteilungen des Sekretariats. Vorteilhaft wäre, wenn die Mitarbeiter der U&K-Abteilung über Fachkenntnisse auf mindestens einem anderen Gebiet, das die übrigen Abteilungen des Sekretariats abdecken, verfügten. Sämtliche Abteilungen sollten eng miteinander vernetzt und im regelmäßigen Austausch stehen. Dies ließe sich durch regelmäßige Treffen sowie durch Rotationen der Mitarbeiter zwischen den Abteilungen sicherstellen. Des Weiteren ist entscheidend, dass auch die U&K-Abteilung über einen ausreichenden Handlungsspielraum verfügt, um neue Ideen der Problembearbeitung einbringen zu können.

Dass die G20 bereit wären, sowohl eine Umwelt- als auch eine Klimaschutzabteilung einzurichten, erscheint kaum aussichtsreich. Es sollte jedoch möglich sein, für die Bereiche Umwelt- und Klimaschutz jeweils einen hochrangigen Beamten zu benennen, die die G20-Troika und insbesondere die gegenwärtige Gipfelpräsidentschaft entsprechend seiner jeweiligen Kompetenzen berät. Diese Beamten sollten ihre durch den Austausch mit den Vertretern der Mitgliedstaaten gewonnenen Informationen an die U&K-Abteilung weitergeben, um eine sachorientierte Abstimmung zwischen Mitgliedstaaten und Sekretariatsmitarbeitern sicherzustellen.

Der übrige Mitarbeiterstab der U&K-Abteilung sollte die G20-Umweltminister administrativ und inhaltlich unterstützen, die – entsprechend dem Gleneagles-Dialog – im Rahmen institutionalisierter Zusammenkünfte im Vorfeld der G20-Gipfeltreffen an deren Vorbereitung sowie Umsetzung der getroffenen Entscheidungen mitwirken sollten. Die übrigen G20-Fachminister sollten gleichermaßen von den Umweltfachleuten unterstützt werden. Diese Beratungstätigkeit sollte auch auf externen Sachkenntnissen aufbauen, die durch einen regelmäßigen Informationsaustausch mit den Sekretariaten von multilateralen Umweltabkommen, wie der UN-Klimarahmenkonvention, gewonnen werden könnten.

Ferner sollte die U&K-Abteilung für eine dauerhafte Anbindung an relevante *stakeholder* aus der Zivilgesellschaft Sorge tragen. Dies kann zum einen durch die Weitergabe von Informationen an Umwelt-NGOs, zum anderen durch eine institutionelle und prozedurale Öffnung für Umwelt-NGOs geschehen. Überdies sollte eine Sekretariats-eigene Monitoringinstanz regelmäßig überprüfen, ob die U&K-Abteilung die (selbst-)gesteckten Ziele erreicht und diese Informationen sowohl an die zuständigen G20-Fachminister als auch die Zivilgesellschaft weitergeben. Schließlich sollten bei Abstimmungen und Entscheidungen über Umwelt- und Klimaschutzfragen Mehrheitsverhältnisse den Ausschlag geben.

3. Fazit

Formell gesehen haben die Gastgeber der G-Foren freie Hand bei der Aufstellung der Gipfelagenden. Tatsächlich wird ein Gipfel oft nur dann als relevant betrachtet, wenn auch

unerwartete Krisen wie eben hinsichtlich des Umweltschutzes in den Blick genommen werden. Um zu verhindern, dass dies nur ad hoc und weitgehend folgenlos geschieht, ist es notwendig, den Umwelt- und Klimaschutz in den G-Foren, wie am Beispiel der G20 gezeigt wurde, institutionell zu verankern.

Mithilfe der vorgeschlagenen strukturellen und prozeduralen Maßnahmen könnte es gelingen, die Aktivitäten der G20 auf dem Gebiet des Umwelt- und Klimaschutzes voranzubringen, um schließlich – im Zusammenwirken mit der UN-Klimarahmenkonvention – gegen den globalen Klimawandel vorgehen zu können. Wie aussichtsreich ist es, dass die Verwirklichung der beschriebenen Reformvorschläge mittel- oder langfristig zustande kommt? Letztlich hängt es von den politischen Entscheidungsträgern ab, ob es zur Umgestaltung der G20 unter Berücksichtigung von Umwelt- und Klimaschutzaspekten kommt. Hier bietet sich für Deutschland, das durch seinen wichtigen Beitrag bei der Initialisierung des Heiligendamm-Prozesses bereits einen Reputationsgewinn erzielen konnte, eine Chance, seine führende Rolle bei der Umgestaltung der globalen Gipfelarchitektur fortzusetzen und auszubauen. Die Beispiele Weltbank und WTO haben gezeigt, dass überdies die Entwicklungen in der Zivilgesellschaft einen nicht unerheblichen Reformdruck erzeugen können. Daher sind nicht zuletzt zivilgesellschaftliche Akteure in der Verantwortung, sich für die Berücksichtigung ihrer Interessen bei der Umgestaltung der Weltwirtschaftsarchitektur einzusetzen.

Literatur

- Benterbusch, Ulrich/Seifert, Juliana (2008). *The Heiligendamm Dialogue Process: Joining Forces to meet the Challenges of the World Economy*. Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Biermann, Frank/Davies, Olwen/Grijip, Nicolien van der (2009). "Environmental Policy Integration and the Architecture of Global Environmental Governance." International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics 9(4): 351-369.
- Biermann, Frank/Siebenhüner, Bernd (2007). *Managers of Global Change. Core Findings from the MANUS Project*. Amsterdam, Global Governance Working Paper No. 25.
- BMU (2009). *Kopenhagen ist auch eine Bewährungsprobe für die Vereinten Nationen*. BMU-Pressedienst Nr. 357/09, zugänglich unter:
>http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/45302.php<, 20.01.2010.
- Corbey, Aaron (2009). *A sustainable Roadmap for the WTO*. Winnipeg/Geneva, International Institute for Sustainable Development; <http://www.iisd.org/publications/>, 13.01.2009.
- Dieter, Heribert/Schipper, Lena (2009). *Lücken in der Tagesordnung des Londoner G20-Gipfels*. Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Ehling, Ulrike (2006). *Environmental Policies and the WTO Committee on Trade and Environment A Record of Failure? Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation*. C. Joerges and E.-U. Petersmann. Oxford/Portland, Hart: 437-457.
- Falke, Andreas (2004). *Globalisierungskritik, NGOs und politische Legitimität internationaler Organisationen: Das Beispiel der WTO*. Globalisierung und Ethik. H. Herrmann and K.-I. Voigt. Heidelberg, Physica Verlag: 179-193.
- Fues, Thomas (2007). "Global Governance Beyond the G8: Reform Prospects for the Summit Architecture." Internationale Politik und Gesellschaft(2).
- G8 Summit (2009). *Responsible Leadership for a Sustainable Future*. L'Aquila, zugänglich unter
>http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_Declaration_08_07_09_final,0.pdf<, 09.02.2010.
- G8 Summit (2008). *Gleneagles-Dialogue on Climate Change, Clean Energy and Sustainable Development*. 4th Ministerial Meeting. Chiba, zugänglich unter:
><http://www.env.go.jp/earth/g8/en/g20/img/G20%20Chair%27s%20Summary.pdf><, 09.02.2010.
- Gehring, Thomas (2007). *Einflussbeziehungen zwischen internationalen Institutionen im Spannungsfeld von Handel und Umwelt. Von gegenseitiger Störung zur institutionalisierten Arbeitsteilung zwischen internationalen Umweltinstitutionen und der Welthandelsorganisation*. Politik und Umwelt. F. Biermann, P.-O. Busch, P. H. Feindt and K. Jacob. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften: 94-114.
- Gehring, Thomas/Kerler, Michael A. (2007). "Neue Entscheidungsverfahren in der Weltbank. Wie institutionelle Strukturen zu gutem Regieren führen." Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14(2): 217-251.
- Hawkins, Darren G./Lake, David A., et al. (2006). *Delegation under Anarchy: States, International Organization and Principal-Agent Theory*. Delegation and Anarchy in International Organizations. D. G. Hawkins, D. A. Lake, D. L. Nielson and M. J. Tierney. Cambridge, Cambridge University Press: 3-38.
- International Centre for Trade and Sustainable Development (2003). "Developments Since the Fourth WTO Ministerial Conferences. Trade and Environment." Doha Round Briefing Series 1(9): 1-4.
- Jacob, Klaus/Volkery, Axel (2007). *Umweltpolitikintegration und Selbstregulierung. Ein Vergleich von Instrumenten zur Umweltpolitikintegration in den OECD-Ländern*. Politik und Umwelt. F. Biermann, P.-O. Busch, P. H. Feindt and K. Jacob. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften: 360-381.
- Jänicke, Martin (2007). "Umweltstaat" - eine neue Basisfunktion des Regierens. *Umweltintegration am Beispiel Deutschlands*. Politik und Umwelt. F. Biermann, P.-O. Busch, P. H. Feindt and K. Jacob. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften: 342-359.
- Jordan, Andrew/Lenschow, Andrea, Eds. (2008). Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability. Cheltenham, UK/ Northampton, USA, Edward Elgar.
- Kirton, John/Guebert, Jenilee (2009a). *Bringing Health into the Climate Change Regime: The Opportunity for Copenhagen 2009 and Muskoka 2010*, Paper prepared for the "Learning Forum on Global Health Research" of the Canadian Coalition for Global Health Research, Ottawa, October 25, 2009, <http://www.g7.utoronto.ca/scholar/kirton-guebert-health-climate-2009.pdf>.
- Kirton, John/Guebert, Jenilee (2009b). *Climate Change Accountability: The G8's Compliance Record from 1975-2009*. Toronto, G8 Information Center, <http://www.g7.utoronto.ca/>.
- Kopp-Malek, Tanja/Koch, Martin/Lindenthal, Alexandra (2009). Die Europäische Kommission als lernende Organisation? Die Umsetzung des umweltpolitischen Integrationsprinzips in ausgewählten Generaldirektion der Europäischen Kommission. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Leininger, Julia (2009). *Think big! Zukunftsperspektiven der internationalen Gipfelarchitektur - die G20, G8, G5 und der Heiligendamm-Dialogprozess*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

- Limdenham, Alexandra (2010 I.2): Conditions of Administrative Autonomy – Which Factors Hindered Environmental Integration in the World Bank? O. Dilling, M. Herberg and G. Winter (eds.). Public Law beyond the State: Transnational Administrative Networks and the State. Oxford, Hart Publishing.
- Malkin, Anton (2009). G20 Communiqué Catalogue on Climate Change 1999-2009. Toronto, G20 Information Center, <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/conclusions/climatechange.html>.
- Marschinski, Robert/Behrle, Steffen (2007). The World Bank: Making the Business Case for the Environment. Amsterdam, Global Governance Working Paper No. 21.
- Nielson, Daniel L./Tierney, Michael J. (2003). "Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform." International Organization 57(2): 241-276.
- Nilsson, Mans/Pallemaerts, Marc/Homeyer, Ingmar von (2009). "International Regimes and Environmental Policy Integration: Introducing the Special Issue." International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics 9(4): 337-350.
- Oberthür, Sebastian (2009). "Interplay Management: Enhancing Environmental Policy Integration among International Institutions." International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics 9: 371-391.
- Oberthür, Sebastian/Gehring, Thomas (2004). "Reforming International Environmental Governance: An Institutionalist Critique of the Proposal for a World Environment Organisation." International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics 4(4): 359-381.
- Park, Susan (2007). "The World Bank Group: Championing Sustainable Development Norms?" Global Governance 13: 535-556.
- Pfahl, Stephanie (2000). Internationaler Handel und Umweltschutz. Zielkonflikte und Ansatzpunkte des Interessenausgleichs. Berlin, Springer.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard (1995). Internationale Organisationen. Politik und Geschichte. Opladen, Leske + Budrich.
- Sampson, Gary P. (2005). The WTO and Sustainable Development. New York, United Nations University Press.
- Schultz, Jennifer (1995). "The GATT/WTO Committee on Trade and the Environment - Toward Environmental Reform." American Journal of International Law 89(2): 423-439.
- Senti, Richard (2007). "Die WTO im gesellschaftspolitischen Dilemma." Aus Politik und Zeitgeschichte 7: 31-38.
- Shin, Soonjae (2004). Kyoto-Protokoll, internationaler Handel und WTO-Handelssystem. Neue Politische Ökonomie der Interaktionen zwischen Klima- und Handelspolitik. Philosophie und Sozialwissenschaften, Universität Hamburg, http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=971359539&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=971359539.pdf, 13.01.2010.
- Singh, Nidi (2009). "Trade related Environmental Measures in Multilateral Environmental Agreements and the WTO: Irreconcilable Differences?" American Journal of Economics and Business Administration 1(3): 249-254.
- Tarasofsky, Richard G. (1999). "The WTO Committe on Trade and Environment: Is it making a Difference?" Max Planck Yearbook of United Nations Law 1999 3: 471-488.
- Wallach, Lori/Woodall, Patrick (2004). Whose Trade Organization? A comprehensive Guide to WTO. New York/London, New Press.
- WBGU (2001). Welt im Wandel: Neue Strukturen globaler Umweltpolitik. Berlin, Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen.
- WBGU (2007). Neue Impulse für die Klimapolitik: Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft nutzen. Berlin, Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen.
- WBGU (2009). Kassensturz für den Weltklimavertrag. Der Budgetansatz. Berlin, Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen.
- Weaver, Catherine (2007). "The World's Bank and the Bank's World." Global Governance 13: 493-512.
- World Bank (2009). The World Bank Group Environment Strategy. Concept Note, zugänglich unter: <http://siteresources.worldbank.org/>, 20.01.2010.

1 **Gesellschaftliches Engagement für den** 2 **Klimaschutz: Rechtliche Voraussetzungen,** 3 **Potentiale und Grenzen**

4 Olaf Dillingⁱ

5 Wie kann eine neue gesellschaftliche Dynamik („Weltklimabewegung“) zur globalen
6 Transformation hin zu einer klimaverträglichen Gesellschaft beitragen? Und wie kann
7 diese Dynamik durch rechtliche Institutionen unterstützt werden?

8 Diese Fragen haben vor dem Hintergrund der mageren Ergebnisse der Kopenhagen-
9 Konferenz besondere Bedeutung erlangt. Ausgangspunkt für das verstärkte Interesse an
10 der Rolle gesellschaftlicher Akteure ist insofern die Enttäuschung über das
11 internationale Politikversagen bei einem Thema mit globaler Dimension und immenser
12 Bedeutung für die Zukunft. So sagte etwa die Grünen-Fraktionsvorsitzende Renate
13 Künast in einem Kommentar, jetzt müsse „jeder Einzelne vorangehen. Jeder macht jetzt
14 bei sich zu Hause Kopenhagen.“ⁱⁱ Ebenso setzt der Politologe Martin Jänicke eher auf
15 technische und wirtschaftliche Pionierleistungen von führenden Industrienationen als
16 auf eine völkerrechtliche Konsenslösung.ⁱⁱⁱ Die Politikwissenschaftler Harald Welzer
17 und Claus Leggewie diagnostizieren strukturelle Defizite der repräsentativen
18 Demokratie, da die Politikziele oft kurzfristig an Legislaturperioden ausgerichtet seien.
19 Sie fordern daher mehr Demokratie „von unten“, um die Klimakrise zu bewältigen.^{iv}
20 Gefordert wäre demnach das Engagement der einzelnen Bürger sowie der
21 Wirtschaftsunternehmen.

22 Die Verlagerung politischer Verantwortung von völkerrechtlichen und staatlichen
23 Institutionen auf gesellschaftliche Akteure, die mit solchen Appellen einhergeht, kann
24 sich jedoch auf unterschiedliche Ziele richten. Zur Debatte steht einerseits ein

24

ⁱ Dr. iur., Wiss. Mitarbeiter im Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, Universität Bremen

ⁱⁱ SZ vom Dienstag, den 29 Dezember 2009, S. 11.

ⁱⁱⁱ M. Jänicke: „Markt statt Kopenhagen“, SZ vom Donnerstag, den 21. Januar 2010.

^{iv} H. Welzer/C. Leggewie: „APO 2.0 - Für die Revolutionierung des Alltags wider die Klimakrise“, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 12/2009, S. 33-44.

1 Marktmodell, das sich an einem Leitbild der Konsumentendemokratie orientiert. Durch
2 ethischen Konsum sollen dabei Sozial- und Umweltstandards befördert werden.
3 Unterstützt werden können diese Standards durch staatliche oder europäische
4 nachfrageorientierte Förderinstrumente.^v Daneben gibt es auch ein eher
5 zivilgesellschaftlich oder genossenschaftlich ausgerichtetes Modell gesellschaftlicher
6 Selbsttransformation. Während ersteres Modell auf die individuellen Entscheidungen
7 einzelner Konsumenten und Unternehmen setzt, geht es beim zivilgesellschaftlichen
8 Modell um öffentliche Mitwirkung und um gesellschaftliche Lernprozesse, um soziale
9 Normen und neue Formen der Kooperation. Besonders ausgeprägte Möglichkeiten der
10 zivilgesellschaftlichen Beteiligung an der Klimawende haben sich im Bereich der
11 dezentralen Energieversorgung ergeben. Die Bürgerbeteiligung an der
12 Energieversorgung kann insbesondere durch angebotsorientierte Förderinstrumente, wie
13 Einspeisetarife, ermöglicht werden.^{vi}

14 Beide Formen gesellschaftlicher Einflussnahme haben im Bereich des Klimaschutzes
15 vor allem durch die Privatisierung der Energieversorgung und Liberalisierung der
16 Strommärkte an Bedeutung gewonnen. Dadurch wurden die Wahl- und
17 Einflussmöglichkeiten gesellschaftlicher Akteure hinsichtlich der Versorgung und des
18 Konsums von Energie gestärkt. Neben einer möglichst nachhaltigen und effizienten
19 Energieversorgung ergeben sich vielfältige Möglichkeiten den Energieverbrauch
20 einzusparen. So kann auf Energieeffizienz von Konsumgütern geachtet und auf
21 besonders energieintensive Aktivitäten wie Inlandsflüge verzichtet werden. Letztlich
22 haben fast alle Aktivitäten oder Entscheidungen von privaten Haushalten oder
23 Unternehmen irgendeine Relevanz für den Klimaschutz.

24 Solange die getroffenen Entscheidungen jedoch lediglich „ad hoc“ getroffen werden
25 und ohne öffentliche Resonanz stattfinden, ist ihre Relevanz für einen gesellschaftlichen
26 Wandlungsprozess gering. Mittlerweile gibt es jedoch zahlreiche Beispiele dafür, dass
27 Klimaschutz und insbesondere CO₂-Management sich in der

27

^v M. Bechberger et al: „Erfolgsbedingungen von Instrumenten zur Förderung Erneuerbarer Energien im Strommarkt“, *FFU-Report* 01-2003, S. 10 ff.

1 Unternehmensberichterstattung widerspiegelt.^{vii} So haben wurden in den letzten Jahren
2 mehrere Standards entwickelt, nach denen Unternehmen über ihre Fortschritte bei der
3 Reduzierung von Treibhausgasen und ähnliche klimarelevante Maßnahmen berichten
4 können.^{viii} Inzwischen haben diese Standards erhebliche Verbreitung in der Wirtschaft
5 gefunden, nicht zuletzt deshalb, weil einige Investoren die Offenlegung der Emissionen
6 von Treibhausgasen verlangen.^{ix} Neben Investoren verlangen aber oft auch
7 Geschäftskunden und Nichtregierungsorganisationen die Einhaltung dieser Standards.
8 Daneben können die Standards auch helfen, die gesetzlichen Anforderungen etwa im
9 Rahmen des Emissionshandelsregimes der Europäischen Union einzuhalten.^x

10 Kritisiert wird an diesen Initiativen jedoch, dass nach einer empirischen Untersuchung
11 der Berichterstattung teilnehmender Unternehmen die Daten häufig unvollständig und
12 uneinheitlich seien. Daher seien die Aktivitäten der Unternehmen auf dem Gebiet des
13 Klimaschutzes anhand der Unternehmensberichterstattung bislang schlecht vergleichbar
14 und für Investoren, NGOs und Behörden daher in der Sache bislang kaum
15 aufschlussreich.^{xi}

16 Um die Frage nach dem Beitrag gesellschaftlicher Akteure zum Klimaschutz nicht
17 ausufern zu lassen, werden sich die folgenden Ausführungen auf die Fragen der
18 Nachhaltigkeit und Effizienz der Energieversorgung beschränken. Es geht darum zu
19 bestimmen, wie diese Initiativen rechtlich und politisch unterstützt und gegebenenfalls
20 korrigiert werden können.

21

21

^{vi} M. Bechberger et al: „Erfolgsbedingungen von Instrumenten zur Förderung Erneuerbarer Energien im Strommarkt“, *FFU-Report* 01-2003, S. 2 ff.

^{vii} E. Günther, M. Nowack und G. Weber: „Stand der Klimaschutzberichterstattung“, *uwf* 2008, S. 105 ff.

^{viii} Dieselben, S. 107.

^{ix} A. Kolk, D. Levy und J. Pinktse: „Corporate Responses in an Emerging Climate Regime: The Institutionalization and Commensuration of Carbon Disclosure“, *European Accounting Review* 17 (2008), S. 719 ff.

^x E. Günther, M. Nowack und G. Weber: „Stand der Klimaschutzberichterstattung“, *uwf* 2008, S. 106 f.

^{xi} A. Kolk, D. Levy und J. Pinktse: „Corporate Responses in an Emerging Climate Regime: The Institutionalization and Commensuration of Carbon Disclosure“, *European Accounting Review* 17 (2008), S. 719 ff.

1 Im Bereich der Energieversorgung können die beiden Modelle gesellschaftlicher
2 Einflussnahme beispielhaft verglichen werden: zum einen wird - unter Beteiligung der
3 großen Energieversorger - ein auf Zertifizierung beruhender Ökostromhandel betrieben;
4 daneben verstärkt sich, unterstützt durch die garantierte Einspeisevergütung, der Trend
5 zur Bürgerbeteiligung an einer dezentralen, nachhaltigen und energieeffizienten
6 Energieversorgung.

7 Mit den neuen Wahl- und Einflussmöglichkeiten für Bürger im Energiesektor geht ein
8 Bewußtseinswandel einher, der insbesondere im Fall der dezentralen Energieversorgung
9 oft mit großem persönlichen Engagement und lokalem Gemeinsinn verbunden sind:
10 anstatt sich schicksalsergeben in die Entscheidungen der nationalen oder Europäischen
11 Politik zu finden, erscheint es möglich, eigeninitiativ nachhaltige Energien zu fördern
12 oder gar „energieautarke Regionen zu schaffen“.^{xii} Dabei geht es nicht nur darum,
13 erstarnte Strukturen bei den großen Energiekonzernen aufzubrechen. Vielmehr finden
14 sich auf lokaler Ebene tatsächlich oft Möglichkeiten der dezentralen Energieversorgung,
15 die von großen Unternehmen schwer erschlossen werden können. Oft geht es darum,
16 die spezifischen Gegebenheiten und Kooperationsmöglichkeiten vor Ort zu nutzen. Dies
17 setzt eine Vertrautheit mit den dort vorhandenen Strukturen voraus.

18 Im Folgenden sollen kurz die beiden Entwicklungen hin zum Ökostromhandel und zur
19 Dezentralisierung der Energieversorgung und ihr gesellschaftliches Reformpotential
20 dargestellt werden.

21 **Handel mit „Ökostrom“-Zertifikaten**

22 Die Versorgung mit so genannten „grünen Angeboten“ im Bereich der
23 Stromversorgung, kurz: „Ökostrom“, liegt im Trend. Im Jahr 2008 sollen mehr als 2
24 Millionen Haushalte entsprechende Angebote von ihrem Energieversorger bezogen

24

^{xii} So etwa G. Litmathe, Verbandsdirektor vom Genossenschaftsverband Weser-Ems, zitiert in: I. Rutschmann: „Genossenschaften auf dem Vormarsch“, *Photon* 2/2009, S. 78, 81.

1 haben.^{xiii} Insgesamt seien elf Milliarden Kilowattstunden Strom aus erneuerbaren
2 Energiequellen als Ökostrom-Angebote verkauft worden, was einer Steigerung um 150
3 Prozent gegenüber 2007 entspricht.^{xiv} Insofern wird von einem Boom beim Ökostrom-
4 Handel gesprochen.

5 In der Regel ist die Entscheidung der Verbraucher „Ökostrom“-Angebote zu beziehen
6 dadurch motiviert, dass sie damit den Umstieg von herkömmlichen Methoden der
7 Energieversorgung (insbesondere der Stromgewinnung aus Kohle und Atomkraft) zu
8 erneuerbaren Energien fördern wollen. Allerdings unterscheiden sich die Bedingungen
9 zu denen Strom als „Ökostrom“ angeboten wird, zum Teil erheblich. Ebenso
10 unterschiedlich ist die Effektivität, mit der durch den Bezug dieser Angebote die
11 Errichtung erneuerbarer Energieanlagen gefördert wird.

12 Die Möglichkeit grüner Angebote wird in § 37 Abs. 1 S. 2 EEG (i d F vom 25. Oktober
13 2008) indirekt eingeräumt.^{xv} In wird Art. 2 lit. a RL 2009/28/EG und § 3 Nr. 3 EEG
14 wird Strom aus nachhaltigen Energiequellen legal definiert. Diese Definition bezieht
15 sich zunächst jedoch nur auf den Strom aus erneuerbaren Energiequellen bei seiner
16 Einspeisung in das Netz. Technisch lässt es sich nicht einrichten, diesen Strom in seiner
17 reinen Form dem Endverbraucher zukommen zu lassen. Vielmehr bekommt jeder
18 Endverbraucher aus dem Versorgungsnetz physisch denselben Strom, unabhängig
19 davon, welchen Vertrag er mit dem Versorgungsunternehmen abgeschlossen hat. Im
20 deutschlandweiten Durchschnitt machte Strom aus erneuerbaren Energiequellen 2008
21 mehr als 15 % des Bruttostromverbrauchs aus.^{xvi} Aufgrund der Abnahmepflicht nach §
22 16 EEG sind die Netzbetreiber verpflichtet, Strom aus erneuerbaren Energiequellen im
23 Sinne des EEG abzunehmen. Die dabei entstehenden Kosten werden auf die
24 Energieversorgungsunternehmen, die den Endverbraucher versorgen, gemäß §§ 36 f.
25 EEG umgewälzt. Daher sind die Energieversorgungsunternehmen ohnehin nach dem

25

^{xiii} http://www.strom-magazin.de/strommarkt/oekostrom-boomt-90-prozent-zuwachs-gegenueber-vorjahr_26264.html

^{xiv} http://www.strom-magazin.de/strommarkt/oekostrom-boomt-90-prozent-zuwachs-gegenueber-vorjahr_26264.html

^{xv} Vgl. zur insoweit gleichlautenden Regelung des § 11 EEG a.F., M. Kloepfer: *Umweltrecht*, 3. Aufl. 2004, § 16, Rn. 106.

^{xvi} BMU: *Erneuerbare Energien in Zahlen - Nationale und Internationale Entwicklung*, Juni 2009, S. 11.

1 EEG verpflichtet, Strom aus erneuerbaren Energiequellen zu beziehen. In einem
2 physischen Sinn bezieht jeder Endverbraucher daher ohnehin einen entsprechenden
3 Anteil an Strom aus erneuerbaren Energiequellen.

4 Auch wenn ein Verkauf von physisch reinem Strom aus erneuerbaren Energien aus
5 diesen Gründen nicht möglich ist, können Ökostrom-Angebote dennoch zur
6 wirtschaftlichen Förderung von erneuerbaren Energien dienen. Dafür werden zwei
7 unterschiedliche Modelle genutzt, das Händlermodell und das Fondsmodell. Beim
8 Fondsmodell wird auf den Strompreis ein Aufpreis aufgeschlagen, der zur finanziellen
9 Förderung von erneuerbaren Energieanlagen verwendet werden soll. Dies kann sowohl
10 eine Förderung von Investitions- als auch Betriebskosten beinhalten.^{xvii}

11 Beim Händlermodell sollen tatsächlich in der Höhe des Verbrauchs durch Ökostrom-
12 Kunden Stromanteile aus nachhaltigen Energiequellen bereitgestellt werden. Allerdings
13 dürfen diese nicht aus Anlagen stammen, die ohnehin wegen der Förderung nach dem
14 EEG wirtschaftlich betrieben werden können. Vielmehr sollen Projekte gefördert
15 werden, die im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) nicht oder nicht
16 ausreichend gefördert werden. In der Praxis sind dies vor allem ausländische Anlagen,
17 z.B. norwegische Wasserkraftwerke, die oft bereits seit vielen Jahren bestehen. Oft wird
18 der Strom aus den erneuerbaren Energiequellen daher gar nicht in das deutsche
19 Stromnetz eingespeist. Vielmehr lassen sich Anlagenbetreiber im Ausland zertifizieren,
20 dass sie eine bestimmte Menge an Strom aus nachhaltige Quellen hergestellt haben. Der
21 „Ökostrom“-Handel beruht dann auf dieser Zertifizierung des „Umweltnutzen“, der
22 getrennt vom physischen Strom gehandelt wird. Über ein internationales
23 Zertifikathandelssystem (Renewable Energy Certificate System - RECS) können diese
24 Zertifikate dann an Energieversorgungsunternehmen in Deutschland verkauft werden,
25 um Strom aus konventionellen Kraftwerken zu „veredeln“. Dabei wird der
26 „Umweltnutzen“ vom Strom im physischen Sinne durch die Zertifizierung getrennt
27 handelbar gemacht. Da in Norwegen ein Großteil des Stroms seit längerer Zeit aus

27

xvii

http://www.ifeu.de/energie/pdf/DiskussionspapierOekostrom_%20ifeuOeko%20WI%20Oe2%20final1.pdf, S. 3.

1 Wasserkraft gespeist wird, ist der Preis für entsprechende Zertifikate gering. Mit dem
2 Handel muss keine Einspeisung von norwegischem Strom in das deutsche Stromnetz
3 verbunden sein. Eine Förderung neuer Anlagen ergibt sich durch den Zertifikathandel
4 unter diesen Voraussetzungen oft nicht. Dies wäre erst der Fall, wenn die Nachfrage
5 nach „Ökostrom“ das Angebot an Strom aus nachhaltigen Energiequellen inklusive des
6 großen Angebots an Wasserkraft aus Altanlagen übersteigt.

7 Zudem sind die Wertschöpfungsketten im Ökostromhandel wegen der großen Zahl der
8 involvierten Anlagen- und Netzbetreiber, Zwischenhändler und
9 Energieversorgungsunternehmen relativ lang und verzweigt. Dies und die Tatsache der
10 uneinheitlichen Zertifizierungsstandards führte zu einem hohen Grad an Intransparenz.
11 Es ist daher eine schwierige Aufgabe, die Einhaltung der Standards entlang der
12 Wertschöpfungskette zu gewährleisten. So wurde vom Umweltverband BUND
13 kritisiert, dass norwegische und französische Betreiber von Wasserkraftanlagen nach
14 dem Verkauf der Zertifikate ihren Strom weiterhin als Ökostrom vermarkten würden.^{xviii}

15 Vor diesem Hintergrund wird zum Teil befürchtet, dass der Ökostromhandel die
16 Bemühung um eine nachhaltige Energiewirtschaft untergräbt.^{xix} Durch den Erwerb von
17 Zertifikaten von ausländischen Altanlagenbetreibern müssten Anbieter von „Ökostrom“
18 gar nicht selber in erneuerbare Energien investieren.

19 Das Modell ökologischer Konsumentenverantwortung sieht vor, dass Umweltschutz
20 durch bewusste Entscheidungen einzelner Marktteilnehmer auf der Grundlage
21 transparenter Information gefördert wird. Dies setzt die Bereitschaft voraus, für ein
22 nachhaltig produziertes Produkt unter Umständen einen höheren Preis zu bezahlen. Eine
23 weitere Voraussetzung dafür ist auch, dass die Auswirkungen seiner Kaufentscheidung
24 für den Kunden tatsächlich nachvollziehbar sind. Aufgrund unterschiedlicher Standards
25 für die Zertifizierung und der zum Teil mangelnden Effektivität der Förderung von
26 Neuanlagen ist diese Voraussetzung jedoch bisher im Bereich des Handels von
27 „Ökostrom“ nur unzureichend erfüllt.

27

^{xviii} „Etikettenschwindel beim Ökostrom“, *SZ* vom 5. Januar 2008.

^{xix} W. v. Fabek: „Warum Ökostromhandel die Energiewende gefährdet“, *Solarbrief* 1/02; W. v. Fabek: „RECS gefährdet das EEG“, <http://www.sfv.de/tocopy/lokal/mails/wvf/recssyst.htm>.

1 Abhilfe könnten hier unter Umständen detailliertere rechtliche Anforderungen an
2 „Ökostrom“-Zertifikate schaffen. So könnte durch gesetzliche Vorgaben verbindlich
3 festgelegt werden, dass die Vergabe eines Siegels zur Werbung mit nachhaltiger
4 Energie tatsächlich Investitionen in neu in Betrieb genommene Anlagen voraussetzt.
5 Ein Modell dafür könnte gegebenenfalls die EU-Ökoverordnung sein, durch die
6 europaweit die Anforderungen für die Zertifizierung ökologischer
7 Landwirtschaftsbetriebe geregelt sind. Eine gewisse Verbesserung der Transparenz wird
8 jedoch bereits erfolgen, wenn die in Art. 15 der Richtlinie 2009/28/EG vorgesehenen
9 Herkunftsnachweise in allen Mitgliedsstaaten sichergestellt werden.

10 Von anderen, erfolgreichen Fällen von Selbstregulierung unterscheidet sich die
11 Klimaproblematik und insbesondere die Kohlenstoffdioxid-Emissionen bei der Nutzung
12 fossiler Energieträger in ihrer Problemstruktur: Selbstregulierung hat vor allem dann
13 Sinn, wenn es beispielsweise darum geht, Emissionen oder Störfällen vorzubeugen, die
14 für den Normalbetrieb nicht erforderlich sind. Dabei handelt es sich um Strategien, die
15 weitgehend im Eigeninteresse der Betreiber von Industrieanlagen liegen. Bei der
16 Energiewende kommt es jedoch zu einer radikaleren Abkehr von Technologien, deren
17 Risiken nicht durch inkrementelle Verbesserungen und Anpassungen bewältigt werden
18 können. In diesem Fall ist anzunehmen, dass Marktkräfte alleine den Übergang zu einer
19 anderen Technologie nicht bewirken, sondern allenfalls unterstützen können. Es ist
20 unrealistisch anzunehmen, dass die relativ hohen Kosten für die Umstellung aus
21 idealistischen Motiven von einzelnen Unternehmen und Konsumenten übernommen
22 werden.

23 **Gesellschaftliches Engagement im Rahmen des EEG**

24 Die Privatisierung des Strommarktes hat in Verbindung mit der Anschluss- und
25 Abnahmepflicht der Netzbetreiber direkte Formen der Bürgerbeteiligung an der
26 Energieversorgung ermöglicht. Während der Energiemarkt zuvor großen
27 Energieversorgern vorbehalten war, sind Privatleute seither nicht bloß auf die Rolle von

1 Energiekonsumenten beschränkt, sondern können als Anlagenbetreiber aktiv an der
2 Energiewende mitwirken.

3 Ohne die hohe Investitionssicherheit, die durch die 20 jährige Vergütungsgarantie nach
4 dem EEG gewährleistet ist, wäre eine breite Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure
5 nicht möglich. Die Einspeisevergütung macht die Investition in erneuerbare Energien
6 auch für Privatleute interessant. Schon für Einzelne kann die Investitionen in
7 Photovoltaik-Anlagen als Geldanlage ökonomisch sinnvoll sein und zugleich einen
8 Beitrag zur Reduktion von CO₂-Emissionen leisten.

9 Eine besondere Rolle für die Transformation zur klimaverträglichen Gesellschaft spielt
10 jedoch der Anlagenbetrieb durch lokale Betreibergemeinschaften (sog.
11 „Bürgerkraftwerke“).^{xx} Gerade in der Anfangsphase der Windkraftnutzung wurden
12 solche Betreibergemeinschaften, oft in der Rechtsform GmbH & Co KG, zu einer
13 tragenden Säule des Verbreitungsprozesses.^{xxi} Andere Rechtsformen, die oft für
14 Betreibergemeinschaften genutzt werden, sind die Gesellschaft bürgerlichen Rechts, die
15 Kommanditgesellschaft sowie in den letzten Jahren zunehmend die eingetragene
16 Genossenschaft. Im Gegensatz zu der Planung von Anlagen durch einzelne Privatleute,
17 Landwirte oder Unternehmen auf einem Grundstücken, die weitgehend im Privaten
18 stattfindet, hat die Planung von gemeinschaftlich betriebenen Anlagen eine starke
19 Wirkung auf die Öffentlichkeit. Zunächst müssen Mitbürger geworben werden, die
20 bereits sind, in das Projekt zu investieren. Für größere Anlagen folgt die Suche nach
21 einem geeigneten Standort; oft wird dafür mit Kommunen verhandelt, ob Flächen
22 gepachtet oder zur Verfügung gestellt werden können. So wurden in vielen Fällen auf
23 Schulen oder anderen öffentlichen Gebäuden durch Betreibergemeinschaften
24 Photovoltaik-Anlagen installiert.^{xxii} Durch diesen Bezug zum öffentlichen Raum und zu
25 kommunalen Einrichtungen kann die Identifikation der Gemeinde mit den

25

^{xx} R. Mautz, A. Byzio, W. Rosenbaum: „Auf dem Weg zur Energiewende: die Entwicklung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien in Deutschland“; eine Studie aus dem Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen (SOFI), Universitätsverlag Göttingen 2008, S. 56.

^{xxi} R. Mautz, A. Byzio, W. Rosenbaum: „Auf dem Weg zur Energiewende: die Entwicklung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien in Deutschland“; eine Studie aus dem Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen (SOFI), Universitätsverlag Göttingen 2008, S. 56 f.

^{xxii} I. Rutschmann: Genossenschaften auf dem Vormarsch, Photon 2/2009, S. 78 ff.

1 Klimaschutzzielen verstärkt werden.^{xxiii} Auch Mitglieder eines Industriebetriebes haben
2 sich zu einer Betriebsgenossenschaft zusammengeschlossen, um gemeinsam in Strom
3 aus erneuerbaren Energiequellen zu investieren.^{xxiv}

4 Die Organisationsform der Genossenschaft bietet dabei für das Bürgerengagement im
5 Klimaschutz den Vorteil demokratischer Entscheidungsstrukturen und eines
6 vergleichsweise geringen bürokratischen Aufwandes. Obwohl schon zuvor einige
7 Betreibergemeinschaften in Form von Genossenschaften organisiert waren, hat sich seit
8 der Reform des Genossenschaftsrechts 2006 der Trend hin zur Bürger-
9 Energiegenossenschaft noch verstärkt.^{xxv} Mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien
10 gewinnt neben Wind-, Wasser- und Sonnenenergie auch die Biomasse oft kombiniert
11 mit Kraftwärmekopplung an Bedeutung. Auf diese Weise kann auf konstante, besonders
12 grundlastfähige Weise Strom gewonnen werden, die der Versorgungssicherheit
13 Rechnung trägt. Ein prominentes Beispiel ist das Dorf Jühnde in der Nähe von
14 Göttingen, in dem eine genossenschaftlich betriebene Biogasanlage den eigenen
15 Energiebedarf mit weniger der Hälfte des produzierten Stroms deckt und den Rest in
16 das regionale Stromnetz einspeist. Kombiniert ist die Anlage mit einem Nahwärmenetz.

17 Neben dem wichtigen Beitrag der Betreibergemeinschaften zum Bewußtseinswandel in
18 der Gesellschaft steckt ein großes Potential auch darin, die Anwendung neuer
19 Technologien vor Ort zu erproben, lokale Gegebenheiten optimal auszunutzen und
20 dabei Erfahrungen für nachfolgende Projekte zu sammeln.

20

^{xxiii} Ein Beispiel ist etwa die mit Hilfe der Volksbank gegründete Bürger-Solar-Genossenschaft Sonnenstadt Jever eG, siehe <http://www.sonnenstadt-jever.de/>.

^{xxiv} So im Fall der Beleggenossenschaft des Volkswagenwerks in Emden, seit 2008 auf den Dächern des Werks eine Anlage errichten, die 243.000 kWh Strom im Jahr produzieren soll, J. Eyting und P. Janik: „Neue-Energie-Genossenschaften in Weser-Ems“, Genossenschafts-Magazin 12/08, S. 4.

^{xxv} I. Rutschmann: Genossenschaften auf dem Vormarsch, Photon 2/2009, S. 78 ff.

1 Verhältnis zwischen „Ökostrom“-Handel und 2 Einspeisetarifmodell

3 Sowohl Ökostromhandel als auch die Nutzung der Möglichkeiten des Erneuerbare-
4 Energien-Gesetzes bieten Entscheidungs- und Einflussmöglichkeiten für Bürger, die zu
5 einer gesellschaftlichen Transformation beitragen können. Während die Beteiligung an
6 Betreibergemeinschaften eine relativ hohe Einsatzbereitschaft und finanzielles
7 Engagement voraussetzt, ist der Wechsel zu Ökostromangeboten relativ einfach und oft
8 kostengünstig. Auf der anderen Seite kann Strom, der gemäß dem EEG abgenommen
9 und vergütet werden musste, von den Energieversorgungsunternehmen nicht als
10 zertifizierter Ökostrom verkauft werden. Insofern sind beide Instrumente, Zertifizierung
11 und Einspeisevergütung, als Ergänzung anzusehen.

12 Auf der anderen Seite wird der Handel mit Herkunftszertifikaten für nachhaltig
13 erzeugten Strom auch als Alternative zum Einspeisetarifmodell gehandelt. So wird von
14 manchen Umweltökonomien gefordert, ganz auf die Förderung durch eine
15 Einspeisevergütung nach dem EEG zu verzichten. Stattdessen soll der Ökostromhandel
16 dadurch gefördert werden, dass bestimmte Strommarktteilnehmer staatlicherseits zur
17 Abnahme von Strom aus nachhaltigen Energiequellen verpflichtet werden. Dieses sog.
18 Quotenmodell ist normalerweise an ein System handelbarer Zertifikate gebunden, da die
19 Quote in der Regel nicht über eine rein bilanzielles oder physikalische Einspeisung
20 gedeckt werden kann.^{xxvi} Während die meisten europäischen Staaten dem
21 Einspeisetarifmodell folgen,^{xxvii} hat etwa Großbritannien das Quotenmodell in Form
22 einer „renewables obligation“ mit dem Utilities Act 2000 eingeführt. In der FDP wurde
23 diskutiert, die Einspeisevergütung des EEG durch dieses Modell zu ersetzen, was
24 jedoch nicht in das Wahlprogramm 2009 aufgenommen wurde. Oft wird angenommen,
25 dass das Quotenmodell über den Markt zu einem effizienterem Einsatz der Mittel für

25

^{xxvi} W. Lehnert / J. Vollprecht: „Neue Impulse von Europa: Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU“, Zeitschrift für Umweltrecht 2009, S. 307, 311; vgl. auch M. Kloepfer: Umweltrecht, München 3. Aufl. 2004, § 16 Rn. 133.

^{xxvii} W. Lehnert / J. Vollprecht: „Neue Impulse von Europa: Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU“, Zeitschrift für Umweltrecht 2009, S. 307, 311.

1 die CO₂-Reduktion führt.^{xxviii} Insbesondere, wenn verschiedene Möglichkeiten der
2 Erzeugung erneuerbarer Energien differenziert gefördert werden sollen, fallen durch das
3 aufwendige Zertifizierungs- und Handelssystem allerdings erhebliche
4 Transaktionskosten an.^{xxix}

5 Der wichtigste Nachteil des Quotenmodells ist jedoch die Unsicherheit über den Preis
6 der erneuerbaren Energie, der von vielfältigen politischen und ökonomischen Faktoren
7 abhängt. Im Gegensatz zu den festen Vergütungssätzen des EEG hängt der Preis von
8 Zertifikaten auf dem Ökostrommarkt von unterschiedlichen Faktoren, etwa dem
9 Angebot an nachhaltig erzeugter Energie ab, und ist daher schwer zu kalkulieren. Die
10 durch handelbare Zertifikate gestützte nachhaltige Stromerzeugung ist daher vor allem
11 für große, finanzkräftige Unternehmen interessant. Daher würde die starke Beteiligung
12 von Bürgern an einer dezentralen Versorgung mit Strom aus erneuerbaren Energien
13 oder Kraft-Wärme-Kopplung durch ein Quotenmodell eher verringert. Wegen der
14 geringeren Investitionssicherheit ist zu erwarten, dass Banken im Rahmen des
15 Quotenmodells in der Regel nicht bereit sein werden Kleinanlegern Anlagen zu
16 finanzieren.^{xxx}

17 Es ist zu erwarten, dass ein gesellschaftlicher Transformationsprozess eher von
18 Möglichkeiten zum gemeinschaftlichen Betrieb von dezentralen Anlagen zur
19 nachhaltigen und effizienten Energienutzung ausgeht als vom Ausbau und der
20 Förderung des Ökostrom-Handels. Zumindest mittelfristig sollte deshalb die
21 Einspeisevergütung beibehalten werden, die durch ihre hohe Investitionssicherheit
22 Anreize für den Betrieb von erneuerbare Energieanlagen setzt. Ergänzend dazu kann
23 jedoch auch Ökostromhandel eine Rolle spielen, der aber möglichst transparent und
24 einheitlich ausgestaltet werden sollte.

24

^{xxviii} # Holzer: „Probleme und Lösungsansätze bei der Förderung von Strom aus Erneuerbaren Energien im Europäischen Binnenmarkt“, ZfU 2006, 157 ff.

^{xxix} M. Bechberger et al: „Erfolgsbedingungen von Instrumenten zur Förderung Erneuerbarer Energien im Strommarkt“, FFU-Report 01-2003, S. 7, 8.

^{xxx} M. Bechberger et al: „Erfolgsbedingungen von Instrumenten zur Förderung Erneuerbarer Energien im Strommarkt“, FFU-Report 01-2003, S. 33.

Externe Expertise für das WBGU-Hauptgutachten
„Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“
Berlin: WBGU
ISBN 978-3-9396191-36-3
Verfügbar im Internet unter
<http://www.wbgu.de/veroeffentlichungen/hauptgutachten/hauptgutachten-2011-transformation/>

Autoren: Prof. Dr. Stephan Leibfried, Prof. Dr. Frank Nullmeier, Prof. Dr. Gerd Winter
(unter Mitarbeit von Matthias Dietz, M.A., Dr. iur. Olaf Dilling und Dr. phil. Alexandra Lindenthal)
Titel: Möglichkeiten einer globalen Transformation hin zu einer klimaverträglichen Gesellschaft
Bremen, Berlin, 2010

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen

Geschäftsstelle Telefon: (030) 26 39 48-0
Luisenstraße 46 Fax: (030) 26 39 48-50
10117 Berlin E-Mail: wbgu@wbgu.de
Internet: <http://www.wbgu.de>

Alle Gutachten können von der Internet-Webseite <http://www.wbgu.de/veroeffentlichungen/> herunter geladen werden.