



---

---

---

---

Discussion paper Nr. 04/02

Dezember 2002

Heike Walk

**Global Governance -  
Hoffnung und Ernüchterung in der  
internationalen Klimapolitik**

ZTG-Themenschwerpunkt:

Nachhaltigkeit von sozio-ökologischen Systemen

Ni. 04/02 Heike Walk

Global Governance – Hoffnung und Ernüchterung  
in der internationalen Klimapolitik

Zentrum Technik und Gesellschaft  
Sekretariat: HAD 38  
Hardenbergstraße 4-5  
10623 Berlin

Tel: (030) 314-23 665  
Fax: (030) 314-26 917

mail@ztg.tu-berlin.de  
www.ztg.tu-berlin.de



## **Zusammenfassung**

Der Beitrag diskutiert die wesentlichen Aspekte der Global Governance-Konzepte. Bislang bewegt sich die Debatte hauptsächlich auf der Grundlage normativer Annahmen. Für eine Überprüfung dieser Annahmen ist es jedoch wichtig, auf der Basis empirischer Analysen zu argumentieren. Dies erfolgt in dem vorliegenden Beitrag am Beispiel der internationalen Klimapolitik. Dabei stehen zwei Fragestellungen im Vordergrund: Erstens inwiefern sich die Weltklimakonferenzen als globales Kooperationsmodell bewährt haben und zweitens wie die Öffnungsprozesse der internationalen Verhandlungen gegenüber den zivilgesellschaftlichen Akteuren einzuschätzen sind? Eingeführt wird der Beitrag mit einer Bestandaufnahme des Institutionalisierungsprozesses der internationalen Klimapolitik sowie der Herausarbeitung der besonderen Rolle der USA. Damit wird an die Diskussion um Multilateralismus versus Bilateralismus angeknüpft. In dem abschließenden Kapitel wird eine Einschätzung der internationalen Konferenzen als globales Handlungsmuster im Kampf gegen den globalen Klimawandel erfolgen.

## **Summary**

The paper discusses the essential aspects of global governance-conceptions. So far the debate is concentrating on mainly normative assumptions. To evaluate these assumptions however it is important to argue with empirical studies. This is given in the presented paper with the example of international climate policy. Two questions stand in the foreground. The first one is in how far have climate conferences proved useful as a global model for cooperation? The second question is what chances and restrictions will the opening processes of international negotiations have for the civil society? The paper is introduced by a stocktaking of the institutional processes of international climate policy. The particular role of the United States is emphasized and thus connected with the discussion about multilateralism versus bilateralism. In the concluding chapter an estimation of international conferences as a global way of acting against climate change is presented.



---

---

---

---

---

Discussion paper Nr. 01/02

September 2002

---

---

---

---

---

Susanne Schön/Dorothee Keppler/Brigitte Geißel

---

---

---

---

---

**Gender und Nachhaltigkeit.  
Sondierung eines unüber-  
sichtlichen Forschungsfeldes**

---

---

---

---

---

ZTG-Themenschwerpunkt:

Nachhaltigkeit von sozio -ökologischen Systemen

---

---

---

---

---

Nr. 01/02 Susanne Schön/Dorothee Keppler/Brigitte Geißel

Gender und Nachhaltigkeit. Sondierung eines  
unübersichtlichen Forschungsfeldes

Zentrum Technik und Gesellschaft  
Sekretariat: HAD 38  
Hardenbergstraße 4-5  
10623 Berlin

Tel: (030) 314-23 665  
Fax: (030) 314-26 917

mail@ztg.tu-berlin.de  
www.ztg.tu-berlin.de



# Inhalt

Zusammenfassung.....	1
Summary .....	1
Inhalt .....	2
Einleitung .....	3
1. Meilensteine der internationalen Klimapolitik .....	3
2. Ansätze einer Kooperation oder Arroganz der Machtpolitik? Das Beispiel USA.	5
3. Der Siegeszug der NGOs?.....	6
4. ... und der sich ausbreitende nüchterne Blick .....	7
5. Prüfstein für Global Governance.....	8
6. Literatur .....	10

## Einleitung

Voller Hoffnung veröffentlichte die Commission on Global Governance Mitte der 1990er Jahre ihren Abschlussbericht *Our Global Neighbourhood* (SEF 1995). Mit diesem Bericht sollten Vorschläge für die politische Gestaltung der neuen globalen Probleme vorgelegt werden. Als zentraler Ansatz wurde Global Governance herausgestellt, der mit folgenden Worten umschrieben wurde: "Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln" (SEF 1995:4). Nach den Vorstellungen der Kommission sollte das globale Regieren in einem kontinuierlichen Prozess erfolgen, der kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgleicht und kooperatives Handeln initiiert. Sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen wurden mit dem Begriff der Governance umschrieben. Auf globaler Ebene sollte das System der zwischenstaatlichen Beziehungen ergänzt werden um Nichtregierungsorganisationen, Bürgerbewegungen, Multinationale Konzerne.

In dem Bericht werden zunächst nur die Konturen einer Global Governance beschrieben, die inhaltlichen und normativen Ziele sollen in einem weiteren Ausgestaltungsprozess festgelegt werden. Es geht also, so formuliert es der jüngst veröffentlichte Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft um den Aufbau einer "multilateralen Kooperationskultur" (Enquete-Kommission 2002: S.418). Das klingt verheißungsvoll. Im Bereich der internationalen Klimapolitik, die als ein Versuchsfeld für die Umsetzung von Global Governance angesehen werden kann, wird seit vielen Jahren um eine solche Kooperationskultur gerungen. Wie sieht es aber in diesem äußerst konfliktträchtigen Politikfeld aus? Der folgende Beitrag stellt den normativen Formulierungen des Global Governance-Konzeptes die konkreten Verhandlungsprozesse der internationalen Klimapolitik gegenüber und fragt nach den Erfolgsaussichten einer multilateralen Kooperation. Besondere Berücksichtigung findet dabei die Forderung der Einbeziehung der Nichtregierungsorganisationen (NGOs).<sup>1</sup> Im folgenden Kapitel werden zunächst einige Fakten der internationalen Klimapolitik dargestellt, bevor in die Global Governance-Diskussion eingestiegen wird.

### 1. Meilensteine der internationalen Klimapolitik

Die Ursachen des Klimawandels sind nicht nur auf natürliche Phänomene zurückzuführen, sondern werden vom Menschen mitverursacht. Zu dieser Erkenntnis kam 1995 das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), ein internationales Expertengremium bestehend aus ca. 2000 Wissenschaftlern, die über mehrere Jahre Daten und Fakten weltweit zusammentrugen und auswerteten (IPCC 1996, 2001). Diese Erkenntnis, so glaubte man nach der

---

<sup>1</sup> Ich danke meinen KollegInnen Martin Baunach, Achim Brunnengräber, Bernd Hirschl, Susanne Stoll-Kleemann und Barbara Thierfelder für die konstruktive Kritik an einer früheren Fassung dieses Beitrags.

Veröffentlichung des Berichts des IPCC, würde in der Folge zu einer nachhaltigen Klimapolitik führen, d.h. zu Problemlösungen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene. Ausgangspunkt für die Anstrengungen auf der internationalen Ebene war, dass globale Problemlagen globale Antworten erfordern und ein Staat allein solche Probleme nicht lösen kann. Gleichzeitig sind in keinem anderen Bereich globaler Umweltveränderungen die institutionellen Voraussetzungen ähnlich weit fortgeschritten wie im Klimabereich. Auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro wurde die Klimarahmenkonvention angenommen. Sie trat 1994 in Kraft und ist damit der erste internationale Vertrag (von 186 Staaten ratifiziert), der die Gefahren für das globale Klima hervorhebt und die Staaten zum Handeln verpflichtet. Die Konvention bildet die Grundlage für die folgenden Klimaschutzkonferenzen, an denen die Vertragsstaaten teilnehmen. Diese Konferenzen sind die zentrale Regulierungsinstitution für die globale Klimapolitik. Auf der dritten Vertragsstaatenkonferenz 1997 in Kyoto (Japan) wurden mit dem dort verabschiedeten Protokoll die Industrieländer als die Hauptverantwortlichen für den anthropogenen Treibhauseffekt erstmals rechtsverbindlich zu konkreten, quantitativ benannten Begrenzungen oder Verringerungen ihrer Emissionen verpflichtet. Sechs der wichtigsten Treibhausgase sollen in den Jahren 2008 bis 2012 in jeweils unterschiedlichem Umfang (im Durchschnitt rund 5%) gegenüber 1990 verringert werden. Gleichzeitig wurde in dem Protokoll vereinbart, dass die Staaten ihre Reduktionspflichten zu einem bestimmten Anteil auch durch entsprechende Maßnahmen im Ausland erfüllen können.<sup>2</sup>

Das Kyoto-Protokoll, das aufgrund der geringen Reduktionspflichten von vielen Umwelt-NGOs als ungenügendes Instrument für einen wirksamen Klimaschutz angesehen wird, ist bislang noch nicht von allen Staaten ratifiziert und konnte damit völkerrechtlich nicht in Kraft gesetzt werden.<sup>3</sup> Vor allem der Ausstieg der USA aus dem Kyoto-Protokoll versetzte den internationalen Kooperationsanstrengungen einen schweren Rückschlag. Nur mit Mühe konnte auf der 6. Vertragsstaatenkonferenz 2001 in Bonn ein völliges Scheitern des internationalen Klimaverhandlungsprozesses verhindert werden, allerdings nur mit dem Mittel einer erneuten Abschwächung der Reduktionsziele.

Aufgrund der großen Ungleichheiten bei den Pro-Kopf-Emissionen der Staatengemeinschaft werden im Rahmen der internationalen Klimapolitik auch unterschiedliche Verantwortlichkeiten eingefordert – von den Industrieländern auf der einen Seite und den Entwicklungsländern auf der anderen Seite. Während die USA im Durchschnitt rund 20t CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Kopf in die Atmo-

---

<sup>2</sup> Dabei handelt es sich um die beiden Instrumente Joint Implementation und Clean Development Mechanism. Bei Joint Implementation geht es um Projekte von Industrieländern in einem anderen Industrieland und beim Clean Development Mechanism um Projekte von Industrie- und Entwicklungsländern in einem anderen Entwicklungsland.

<sup>3</sup> Das Protokoll tritt in Kraft, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind. Erstens müssen es mindestens 55 Staaten der Konvention unterzeichnet haben und zweitens müssen so viele Industrieländer (Annex I-Länder) darunter sein, dass sie 55% aller CO<sub>2</sub>-Emissionen nach dem Stand von 1990 auf sich vereinnahmen. Den USA kommt hier mit einem Emissionsanteil von 34% eine Schlüsselrolle zu.



sphäre pusten und Deutschland 10t, emittieren Afrika und Asien (ohne China und Japan) lediglich 1t pro Kopf. Zur Zeit stoßen die USA etwa ein Viertel der weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen aus (Tendenz steigend). Im Zeitraum von 1990-2000 sind die Emissionen der USA um 13 Prozent, in Australien um 22 Prozent, in Kanada um 15 Prozent gestiegen. Bemerkenswerte Rückgänge haben die Länder Osteuropas und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu verzeichnen.<sup>4</sup>

Angesichts der großen Disproportionen kann es nicht darum gehen, alle Länder unterschiedslos in den Prozess des Klimaschutzes einzubinden. Die Idee der Global Governance setzt voraus, dass sich darüber verständigt wird, welche Emissionsrechte letztlich den einzelnen Ländern zugebilligt werden können.

## **2. Ansätze einer Kooperation oder Arroganz der Machtpolitik? Das Beispiel USA**

Die seit Mitte der 1990er Jahre entstandenen neuen politischen Strukturen einer Global Governance, die auch als Geflechte zwischen formellen und konstitutionellen Institutionen bezeichnet werden (Nuscheler 2000), sind vor allem von den sozialdemokratischen Kräften der westlichen Industrieländer forciert worden. Governance soll im Gegensatz zu Government ausdrücken, dass nicht nur Regierungshandeln gefordert ist, sondern dass das Zusammenwirken von Regierungen, internationalen und supranationalen Institutionen, Unternehmen und NGOs im Rahmen formeller und informeller Beziehungen im Vordergrund stehen soll. Mit dem Begriff Global Governance verbinden sich auch Veränderungen der Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen. Die lokale, nationale und internationale Ebene sollen gemeinsam zur Problemlösung beitragen. Anstelle der territorialen Verankerung von Politik spielen die Grenzen der sozialen Zumutungen und die Grenzen des Umweltweltraums eine beträchtliche Rolle. Sie existieren einerseits objektiv, werden aber im politischen Diskurs von einer zunehmenden Anzahl von Akteuren zum Gegenstand der Politik erhoben und von den politischen Institutionen auf verschiedenen Ebenen bearbeitet. Wegen der Vielfalt der Strategien und weil Global Governance ein politischer Prozess ist, können die unterschiedlichsten Akteure fast problemlos an die Idee anknüpfen (Brand u.a. 2000).

Nicht alle Staaten bzw. politische Eliten sind von der Idee einer Global Governance überzeugt. Demzufolge erweisen sich die Verhandlungsprozesse in der internationalen Politik oftmals eher als ein Kampf der Staaten und weniger als ein Kooperationsprojekt. Gerade das Verhalten der USA in den internationalen Verhandlungen zeigt, dass bislang von einer internationalen Staatengemeinschaft kaum gesprochen werden kann. Schon in der Clinton-Administration und nun verstärkt in der Bush-Regierung wird Stimmung gemacht gegen die Konzepte der Global Governance. Multilateralismus wurde in den USA gerade

---

4 Ein genauerer Blick auf die Ursachen dieses Rückgangs offenbart, dass dafür weniger eine aktive Klimaschutzpolitik als der Niedergang ganzer Industriezweige verantwortlich ist.

von konservativen Gruppen schon Anfang der 1990er Jahre in erster Linie als großer Hemmschuh für die nationalen Interessen angesehen. Viele einflussreiche Institute wie das American Enterprise Institute wenden sich gegen eine stärkere Einbindung der USA in internationale Regelwerke (Nuscheler 2001). Diese Haltung zielt auf eine Renationalisierung der amerikanischen Außenpolitik ab, die im Extremfall eine Krise des Multilateralismus einläuten kann. Die Bush-Administration hat seit Beginn ihrer Amtszeit viele wichtige, auch vertraglich gesicherte, Strukturen des Multilateralismus beseitigt. Zu nennen sind hier neben der Aufkündigung des Klimakompromisses von Kyoto, die Abwehr gegen die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs, der Rückzug aus den OECD-Aktivitäten gegen Steuerparadiese, die Versuche zur Sabotage der Antirassismus-Konferenz, das durch die USA herbeigeführte Scheitern der Konferenz zum Verbot von Kleinwaffen, der Boykott eines Abkommens zur Bannung biologischer und chemischer Waffen, die Nicht-Anwendung der Konvention zur Biodiversität ... die Liste ließe sich noch weiter fortsetzen. Diese Ausdrucksformen eines rücksichtslosen Unilateralismus der USA sind nach dem 11. September nicht oder nur unbedeutend modifiziert worden. Für die zukünftigen Klimaverhandlungsprozesse stellt die Absage der USA zunächst eine lästige Wegfahrsperre dar (Simonis 2002). Um das Kyoto-Protokoll ohne die Amerikaner in Kraft zu setzen, müssen entweder die Kriterien zum Inkrafttreten geändert werden oder die noch zögernden Länder durch viel diplomatisches Geschick und vielerlei Zugeständnisse zum Beitritt gewonnen werden. Durch die jüngste Zusage Russlands auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg, das Kyoto-Protokoll zu unterzeichnen, ist dieses Ziel auf jeden Fall deutlich näher gerückt.

### **3. Der Siegeszug der NGOs?**

Die 1990er Jahre stellten für die NGO-Gemeinschaft das bislang erfolgreichste Jahrzehnt ihres Engagements dar. Denn durch die lange Reihe von UN-Konferenzen wurden sie als wichtige Akteure in der internationalen Arena wahrgenommen. Trotz des diagnostizierten Wachstums internationaler Abkommen und Institutionen vergrößern sich die Unübersichtlichkeit und Komplexität der Politik, was zu einer Reduzierung demokratischer Kontroll- und Einflussmöglichkeiten führt. Das demokratische Defizit ist den Repräsentanten internationaler Institutionen bekannt und sie wissen, dass das schwierige Geschäft der Legitimationsbeschaffung leichter fällt, wenn man sich der 'Zivilgesellschaft' öffnet und sich ihrer organisierten Kräfte, der NGOs bedient. Folglich wird die Expertise der NGOs einbezogen und die Legitimationslücke globaler Politik mit dem Verweis auf Bürgerbeteiligung verkleinert. Der Siegeszug der NGOs hängt also eng mit den Ideen einer Global Governance und mit den Öffnungsprozessen im Rahmen der UN-Konferenzen zusammen. NGOs, die in den internationalen Verhandlungen eine wichtige Rolle einnehmen, haben diese zumeist aufgrund ihrer Kompetenz und Professionalität erlangt.

Das Spektrum der NGOs in den internationalen Klimaverhandlungen ist ähnlich vielfältig wie in den anderen Politikbereichen. Es sind ganz unterschiedliche Beweggründe für politisches Engagement, unterschiedliche politische Auffas-

sungen, Zielvorstellungen und Organisationsmerkmale vorhanden. Dennoch vernetzen sich die NGOs auf der internationalen Ebene im Climate Action Network (CAN), dem ca. 300 Mitglieder angehören. Zu den in Deutschland bekanntesten NGOs bzw. NGO-Netzwerken zählen Greenpeace, der World Wide Fund for Nature (WWF) und Friends of the Earth (FoE), Germanwatch und der Deutsche Naturschutzring (DNR). Es sind vor allem die großen ressourcenstarken NGOs, die den Konferenzmarathon langfristig durchstehen. Die lokalen Gruppen greifen zwar vielfältige Impulse auf, die von der internationalen Politik ausgehen, sie wirken aber nicht auf die Probleminterpretation bzw. –bearbeitung der internationalen Klimapolitik ein.

Im Kontext der Verhandlungen werden von den NGOs im Wesentlichen folgende Aktionsformen praktiziert: Die Öffentlichkeitsarbeit, die direkt mittels eigener Broschüren und zunehmend dem Internet sowie indirekt mittels Pressearbeit stattfindet. Die Aktionen im Umfeld der Konferenzbeeinflussung lassen sich im engeren Sinne mit den Begriffen Lobbying und Monitoring umschreiben. Unter Lobbying wird die gezielte Beeinflussung von Entscheidungs- und Funktionsträgern in informellen Gesprächen verstanden, während Monitoring die Beobachtung und Kontrolle von Verhandlungs- und Durchführungsphasen beschreibt. Zunehmend werden die auf klare Problemdefinitionen zugeschnittenen internationalen Kampagnen und die Intervention mittels Expertisen bedeutsam. Und schließlich sind NGOs natürlich auch an der Durchführung von konkreten Klimaschutzprojekten interessiert.

Neben den zivilgesellschaftlichen Organisationen gewinnen auch die Wirtschaftsunternehmen, die ebenfalls unter dem NGO-Begriff agieren, wachsenden Einfluss auf die internationale Klimapolitik. Ihre Zahl ist von Verhandlungsrunde zu Verhandlungsrunde angestiegen. Zunehmend erkennen viele Unternehmen die ökonomischen Chancen, die ihnen die Klimapolitik bietet. Die Lobby der fossilen Energieträger und mittlerweile auch die Atomlobby machen massiv ihre Interessen geltend. Im Gegensatz zu den Umweltorganisationen, die jede Gelegenheit zur Herstellung von Öffentlichkeit nutzen, agieren die Industrielobbyisten eher im Hintergrund und versuchen die blockierenden Regierungsdelegationen mit juristischen Spitzfindigkeiten zu versorgen. Durch diese lassen sich gegebenenfalls Entscheidungen hinauszögern bzw. in die gewünschte Richtung lenken.

Gleichzeitig gibt es auch Wirtschaftsunternehmen, die die Bedeutung vorbeugender Maßnahmen gegen die Klimaveränderungen erkannt haben und dadurch ihre Wettbewerbsvorteile nicht unmittelbar gefährdet sehen. Auch zwischen diesen fortschrittlichen Unternehmen und den Umwelt-NGOs bilden sich zunehmend sogenannte strategische Allianzen, die nicht nur finanzielle Zuschüsse für die Umweltorganisationen bedeuten, sondern auch eine verbesserte gesellschaftliche Positionierung.

#### **4. ... und der sich ausbreitende nüchterne Blick**

Die Lobeshymnen auf die NGOs wurden gegen Ende der 1990er Jahre immer stiller und die kritischen Töne immer lauter. Von Teilen der linksradikalen Sze-

ne wurden die NGOs als Erfüllungsgehilfen neoliberaler Globalisierung bezeichnet, während viele Parlamentarier in den NGOs nicht legitimierte Akteure sahen. Keiner dieser Vorwürfe lässt sich so pauschal aufrecht erhalten. Zum einen sind die NGOs extrem heterogen was ihre Interessen, Organisationsstrukturen und Wertvorstellungen anbelangt. Zum anderen sollte die jeweilige gesellschaftliche Funktion und ihr Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse genauer betrachtet werden. Natürlich haben NGOs keine demokratische Legitimität nach staatstheoretischen Ansätzen, da sie kein formell legitimates Mandat haben, das aus allgemeinen freien und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Doch in offenen pluralistischen Gesellschaften müssen sich nur die Akteure legitimieren, die kollektiv bindende Entscheidungen treffen und damit auch autoritative Herrschaft ausüben. Da NGOs aber nur ihre Interessen vertreten und keine Herrschaft ausüben, besteht auch kein demokratischer Legitimationszwang (Beisheim 2001).

Eine Legitimationsnot entsteht aber an anderer Stelle. Die Unzulänglichkeiten der im westlichen Nationalstaat erprobten Demokratie werden in dem Moment unübersehbar, wo die Beteiligung der BürgerInnen an den sie betreffenden Entscheidungen aufgrund der politischen Distanz zum multinationalen Institutionensystem oder zu transnationalen Politikprozessen nur noch mittels einflussstarker, die Interessenlagen zwangsweise homogenisierender Organisationen möglich ist. Auf Grund des strukturellen Zwangs zur Anpassung, der vom internationalen System der Klimapolitik ausgeht, kommt es quasi zum mainstreaming der NGOs, d.h. nur bestimmte politische Aktionsformen und Themen sind global anschlussfähig. Außerdem steigen die Anforderungen an finanzielle Ressourcen, Personal und fachliche Kompetenzen. In der Folge bleibt der Bewegungsspielraum der NGOs und der Kreis der gesellschaftlichen Akteure, die überhaupt teilnehmen können, beschränkt (Walk/Brunnengraber 2000). Auch ist die mittlerweile institutionalisierte Teilnahme der NGOs an den internationalen Verhandlungen keinesfalls gleichzusetzen mit formalisierten Mitbestimmungsrechten. Nach wie vor obliegt es den Nationalstaaten oder den internationalen Institutionen, zu entscheiden, an welchen Tischen NGOs Platz nehmen dürfen. Die politische Forderung der NGOs nach Beteiligungs- und Mitspracheformen im Rahmen der UN-Konferenzen blieb bislang unerfüllt.

## **5. Prüfstein für Global Governance**

Wird die internationale Klimapolitik als Prüfstein für Global Governance betrachtet, so müssen mehrere Aspekte in den Blick genommen werden. Führt man sich die Entwicklungen der Treibhausgasemissionen vor Augen, so fällt das Urteil eher negativ aus, denn die Bedingungen für das globale Klima haben sich seit 1990 beständig verschlechtert (DIW 2001). Im Jahre 2000 waren die CO<sub>2</sub>-Emissionen rund 8,5% höher als 1990 (und das trotz des Zusammenbruchs vieler Industriezweige in den Transformationsländern in Osteuropa und in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion). Selbst in der EU, die in den Klimaverhandlungen zunehmend eine zentrale Position einnimmt, stiegen die durchschnittlichen Emissionen, abgesehen von Deutschland, das wiederum seinen Emissionsrückgang auf den Zusammenbruch der ehemaligen DDR-

Anlagen zurückführen kann. In den Entwicklungs- und Schwellenländern, bei denen im Vergleich zu den Industrieländern sehr geringe Pro-Kopf-Emissionen existieren, gab es in den letzten zehn Jahren rapide Emissionssteigerungen. Die o.g. Zahlen verdeutlichen, dass auch in Zukunft nicht mit einem globalen Emissionsrückgang zu rechnen ist. Wollte man die CO<sub>2</sub>-Konzentrationen auf dem heutigen Niveau halten, so müssten die jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen mehr als halbiert werden. Von einer solchen Forderung aber sind die Protagonisten des Klimaverhandlungsprozesses weit entfernt.

Gemessen an den Gefahren des Klimawandels und damit gegebenen Handlungsanforderungen haben sich die Weltklimakonferenzen als globales Handlungsmuster nicht bewährt. So kann in der internationalen Klimapolitik kaum von einer problemorientierten Kooperation der internationalen Staatengemeinschaft gesprochen werden. Das gemeinsame Verständnis für das Problem fehlt, die internationale Verregelung läuft nur zögerlich und die Implementierung von Klimaschutzmaßnahmen ist bislang kaum in Gang gekommen. Die organisierten wirtschaftlichen und politischen Interessen einer Regierung entstehen auf der Basis innenpolitischer Diskursprozesse, in denen die klimapolitischen Positionen des Staates in der internationalen Politik bestimmt werden. Das Verhalten der USA in der Klimapolitik verdeutlicht die Möglichkeit einzelner zentraler Staaten, die Verhandlungsprozesse zu lenken bzw. zu blockieren. Auf diese Weise werden in den internationalen Institutionen unzureichende Entscheidungen nach formellen Regeln kodifiziert und durchgesetzt sowie hegemoniale Projekte materialisiert und konsolidiert (Hirsch 1999). Freilich haben hier vor allem die westlichen, starken Industrieländer und kaum die Entwicklungsländer Durchsetzungsmacht.

Gleichfalls ein Hemmschuh der internationalen Klimapolitik ist die Komplexität und Interessendivergenz der Akteure. Wenn der Verhandlungsgegenstand überschaubarer wäre und nicht so viele dominante Interessen betroffen wären, könnten die Verhandlungen über globale Abkommen erfolgreicher sein. Das Montreal-Protokoll zum Schutz der Ozonschicht hatte bspw. einen solchen überschaubaren und auf wenige Interessen abzielenden Gegenstand. Lediglich die Interessen bestimmter Kühlmittel- und Kühltechnikproduzenten wurden massiv berührt. In der Klimapolitik hingegen sind so vielfältige Produktionszweige betroffen, die allesamt massive Lobbypolitik betreiben, um ihre Interessen durchzusetzen. So konnte bspw. die Global Climate Coalition (GCC), die sich aus 60 Mitgliedern der fossilen Brennstoffindustrie wie der Schwerindustrie, den Kraftwerksbetreibern, den Chemiekonzernen oder der Öl-, Kohle-, Papier-, Automobil- und Straßenbauindustrie zusammensetzt, mit Hilfe juristischer Unterstützung viele Konkretisierungen und Maßnahmen in den schriftlichen Vorlagen verhindern.

Positiv bewertet werden kann die internationale Klimapolitik als Stein des Anstoßes, denn oftmals hat der Tatbestand der UN-Klimakonferenzen die nationalen Klimaschutzprogramme der Länder vorangetrieben. Umgekehrt wurde der internationale Verhandlungsprozess durch nationale Vorreiterrollen oftmals weiter gebracht. Von daher wird es in Zukunft wichtig sein, durch Koalitions-

bildung vorreiterwillige Staaten zu unterstützen und die in den Koalitionen propagierten Klimaschutzziele wirksam umzusetzen (Oberthür/ Ott 2000).

Was die Öffnungsprozesse der internationalen Verhandlungen gegenüber nichtstaatlichen Akteuren und die vielen vernetzten Aktivitäten im Rahmen der Agenda 21 anbelangt, so stellen sich die Entwicklungen zunächst positiv dar. Im Rahmen des langen Verhandlungsprozesses wurde ein breites Spektrum von Akteuren eingebunden. Die Teilnahmemöglichkeiten der NGOs variieren allerdings erheblich. Je mehr die Staaten das Wissen und die Legitimation der gesellschaftlichen Akteure benötigen, desto weiter öffnen sich die Verhandlungsrunden. Gleichzeitig werden NGOs umso weniger in internationale Verhandlungen einbezogen, desto konfrontativer eine Situation ist.

Es ist zweifelsohne das Verdienst von NGOs, Transparenz in die internationalen Verhandlungsprozesse gebracht zu haben. Was die Einflussmöglichkeiten der NGOs anbelangt, so sieht das Bild weniger glorreich aus. Sie stellen nur eine schwache Kontrollinstanz gegenüber den vermachteten Interessen dar. Bislang reichen die formalen Partizipationsmöglichkeiten in der internationalen Politik zur Herstellung eines pluralistischen Forums der Interessenartikulation keinesfalls aus. Eine repräsentative Auswahl der Akteure, die eine ausgeglichene Teilnahme an Politikprozessen ermöglichen, so dass auch marginalisierte Bevölkerungsgruppen oder deren Interessen in der internationalen Klimapolitik vertreten werden, ist bislang nicht gegeben. Die Heterogenität der lokalen, regionalen, nationalen und transnationalen NGOs und ihrer spezifischen Interessenlagen machen zudem eine differenzierte Wahrnehmung von NGOs notwendig.

Zudem bedürfen internationale Absprachen und Regelungen eines Bewusstseinswandels in der Bevölkerung. Nur unter dem Druck einer innenpolitisch wirksamen Veränderung der Bewusstseinslage der BürgerInnen können auf globaler Ebene wirklich kooperative Verhandlungen geführt werden. Auf welcher Grundlage könnte sich eine solche weltbürgerliche Solidarität herausbilden? Ansätze einer globalen Bewegung von unten erleben wir gegenwärtig mit der Netzwerkbildung der GlobalisierungskritikerInnen. Ob diese allerdings über eine kurze Blütezeit hinweg Bestand und Einfluss haben wird, bleibt abzuwarten.

## **6. Literatur**

Beisheim Marianne (2001): Demokratisierung einer klimapolitischen Global Governance durch NGOs? Chancen und Probleme des Legitimationspotentials von NGOs, in: Brunnengräber, Achim/ Klein, Ansgar/ Walk, Heike (Hrsg.), NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen: Leske + Budrich, S.115-136

Brand, Ulrich/ Brunnengräber, Achim/ Lutz Schrader, Christian Stock, Peter Wahl (2000): Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?, Münster: Westfälisches Dampfboot

Germanwatch Zeitung für zukunftsfähige Entwicklung 2. Ausgabe 2002, Berlin/Bonn

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)(2001): Wochenbericht 6/2001

Enquete-Kommission 'Globalisierung der Weltwirtschaft' des deutschen Bundestages (2002), Schlussbericht, Drucksache 14/9200 vom 12. Juni 2002

Hirsch, Joachim (1999): Nichtregierungsorganisationen als gesellschaftsverändernde Akteure, Frankfurt am Main (Manuskript)

IPCC (1996): Climate Change 1995 – Impacts, Adaptations and Mitigation of Climate Change: Scientific-Technical Analyses. Contribution of Working Group II to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, New York, Melbourne

IPCC (2001): Third Assessment Report, Climate Change 2001: Impacts, Adaptations and Vulnerability, Cambridge University Press

Nuscheler, Franz (2000) Global Governance, Entwicklung und Frieden. Zur Interdependenz globaler Ordnungsstrukturen, in: ders. (Hrsg.), Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts, Bonn, S. 471-507

Nuscheler, Franz (2001): Multilateralismus vs. Unilateralismus. Kooperation vs. Hegemonie in den transatlantischen Beziehungen, Policy Paper Nr. 16, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Gerhard-Mercator-Universität, Duisburg

Oberthür, Sebastian/ Ott, Hermann (2000): Das Kyoto-Protokoll: Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert, Opladen

SEF (Stiftung Entwicklung und Frieden) (Hrsg.) (1995): Nachbarn einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik. The Commission on Global Governance, Bonn

Simonis, Udo E. (2002): Präsident Bushs klimapolitische Wegfahrsperre, in: Jahrbuch Ökologie 2002, München: Beck

Walk, Heike/ Brunnengräber, Achim (2000): Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima, Münster: Westfälisches Dampfboot