



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Klimapolitik in den Theorien Internationaler
Beziehungen. Möglichkeiten und Grenzen des Global
Governance Ansatzes im Vergleich zum Realismus und
der Regimetheorie

Verfasser

Georg Vladimirov

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienbuchblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienbuchblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ.-Ass. PD Dr. Markus Wissen

Meinen Großeltern Heinrich und Rudolfine Schönhuber

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei jenen Personen bedanken, die mich während meines Studiums und bei der Erstellung dieser Arbeit auf verschiedene Art und Weise unterstützt haben.

Mein Dank gilt in erster Linie meiner Mutter Elisabeth Vladimirov, die mir stets den Wert von Bildung vermittelte, mir in Bezug auf mein Studium jedoch völlig freie Wahl gelassen und mich während der gesamten Studienzeit moralisch unterstützt hat.

Miriam Hunyadi und Ákos Kertész möchte ich für diverses Korrekturlesen sowie die Hilfe in Bezug auf die Formatierung dieser Arbeit danken.

Mein besonderer Dank gilt Univ.-Ass. PD Dr. Markus Wissen für die Betreuung und das damit verbundene Interesse an dieser Arbeit. Seine intensiven Hilfestellungen bei der Themenfindung sowie die hilfreichen Feedbacks waren für mich von sehr großem Wert.

Wien, Jänner 2012

Georg Vladimirov

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
1.1 Fragestellung	3
1.2 Aufbau und Methode	4
2 Theorien Internationaler Beziehungen	6
2.1 Realismus	7
2.2 Regimetheorie	11
2.3 Global Governance	15
2.3.1 Analytische Begriffsverwendung à la Rosenau/Czempiel	16
2.3.2 Politisch strategische und emphatische Begriffsverwendungen à la Comission on Global Governance (CGG) und Institut für Entwicklung und Frieden (INEF).....	19
3 Die Wissenschaft vom Klimawandel.....	23
3.1 Naturwissenschaftliche Grundlagen des Klimawandels	23
3.2 Politische Dimensionen des Phänomens Klimawandel	24
4 Das aktuelle Klimaregime und seine Implikationen für nicht staatliche Akteure in der internationalen Klimapolitik	27
4.1 Zivilgesellschaft, soziale Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen..	27
4.2 Die Genese des aktuellen Klimaregimes in seinem historischen Kontext	30
4.3 Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung und die Klimarahmenkonvention.....	32
4.4 Das Kyoto-Protokoll.....	33
4.4.1 Emissionszertifikatehandel unter Kyoto	34
4.4.2 Der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung – Clean Development Mechanism (CDM).....	36

4.5	Andere nicht staatliche Governance-Ansätze in der aktuellen Klimapolitik ...	37
4.5.1	Emissionszertifikatehandel in den USA	38
4.5.2	Versicherungen in der Klimapolitik.....	39
4.6	Regimetypen in der aktuellen Klimapolitik.....	42
5	Klimapolitik und das aktuelle Klimaregime aus Sicht ausgewählter	
	Theorien der Internationalen Beziehungen.....	45
5.1	Der realistische und regimetheoretische Blickwinkel auf Klimapolitik und das aktuelle Klimaregime	45
5.2	Kritik an der realistischen und regimetheoretischen Sichtweise auf die aktuelle Klimapolitik	49
5.3	Global Governance in der Klimapolitik	51
5.4	Kritik an der analytischen Global Governance Perspektive.....	53
5.4.1	Die Vernachlässigung struktureller Machtverhältnisse und hierarchischer Konfigurationen.....	54
5.4.2	Das Beispiel ISO 14000.....	55
5.4.3	Die Sicht auf die Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen.....	61
5.4.4	Das Beispiel Forest Stewardship Council	64
5.5	Kritik an der praktischen Komponente des Global Governance Ansatzes	69
6	Alternative Sichtweisen und Lösungsansätze in der internationalen	
	Klimapolitik.....	72
6.1	Das Konzept der gesellschaftlichen Naturverhältnisse.....	72
6.2	Ein kritisch staatstheoretischer Zugang zur ökologischen Krise.....	75
6.3	Das Climate Justice Now! Netzwerk.....	76
7	Conclusio	81

8 Verzeichnisse	85
8.1 Literaturverzeichnis	85
8.2 Abkürzungsverzeichnis	97
8.3 Abbildungsverzeichnis.....	98
8.4 Tabellenverzeichnis.....	98
9 Anhang	99
9.1 Zusammenfassung.....	99
9.2 Abstract	99
9.3 Lebenslauf.....	101

1 Einleitung

„The conference was a failure whose magnitude exceeded our worst fears, and the resulting Copenhagen Accord was a desperate attempt to mask that failure“ (Dimitrov 2010: 18). Diese kritischen Worte in Bezug auf die Klimakonferenz im Dezember 2009 in Kopenhagen geben wenig Anlass zu Optimismus in Sachen Klimapolitik. Knapp 120 Staats- und Regierungschefs verhandelten im Zuge der 15. Conference of the Parties (COP 15) der UN-Klimarahmenkonvention ein Nachfolgeabkommen für das 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll, welches als zentrales klimapolitisches Regelwerk die teilnehmenden Industrieländer zu verbindlichen Treibhausgasemissionsreduktionen verpflichtet. Ergebnis der Konferenz war jedoch nicht, wie im Vorfeld erhofft, ein neuerliches Dokument mit rechtlich verbindlichen Reduktionsverpflichtungen, sondern der oben genannte Kopenhagen-Akkord. Das besagte Dokument beinhaltet weder ein globales Ziel für die Reduktion von Treibhausgasen noch verpflichtet es die Mitgliedsstaaten der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) zu Reduktionsminderungen (vgl. Wissen 2011: 1). Die Theorien der Internationalen Beziehungen interpretieren diese Ergebnisse der Konferenz und damit den status quo der internationalen Klimapolitik sehr unterschiedlich.

In der öffentlichen Wahrnehmung wurde dieses Scheitern verbreitet als Rückkehr des Realismus in der Klimapolitik aufgenommen, der von einer im Wesentlichen von Anarchie geprägten internationalen Politik ausgeht. „Einzelstaatliche und unterschiedlich mächtige Akteure streben unter den Bedingungen der formalen Herrschaftsfreiheit nach Selbstbehauptung. Zentral sind hier die Interessen der Nationalstaaten, die sich im internationalen System zu behaupten haben“ (Brunnengräber 2011a: 17). Aus (neo)realistischer Sicht erscheint daher klar, dass die Gründe für das Scheitern der Verhandlungen die zu unterschiedlichen Interessen und die geringe Kompromissbereitschaft der einzelnen Länder und Ländergruppen waren. Demzufolge ist die Konferenz gescheitert, weil die USA etwa durch einen CO₂ intensiven Lebensstil und eine die Politik dominierende, fossilistische Energiewirtschaft geprägt sind, die mit Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen nur äußerst schwer vereinbar sind. Die so genannten Entwicklungsländer, allen voran China und Indien, setzen hingegen auf ein auf ökonomisches Wachstum konzentriertes Modell nachholender Entwicklung und sind

ihrerseits (noch) nicht zu internationalen Verpflichtungen bereit (vgl. Bedall 2011: 60). Die Ausgangslage vor der Konferenz gestaltete sich demnach entsprechend schwierig und die unterschiedlichen, teils gegenläufigen Interessen der Nationalstaaten können das Scheitern teilweise erklären. Ernst Ulrich von Weizsäcker geht noch einen Schritt weiter, indem er den minimalistischen Kopenhagen Akkord angesichts der äußerst kontroversen Ausgangslage als relativen Erfolg beschreibt. „Gegenüber dieser im Kern hoffnungslosen Situation war der „Copenhagen Accord“ eigentlich relativ beachtlich“ (Weizsäcker 2011: 11).

So kritisch Dimitrov die Ergebnisse der Konferenz beurteilt (siehe oben), relativiert er ihre Tragweite, indem er betont: „Paradoxically, climate policy developments worldwide are overall positive. Aggregate climate governance comprising regional, national, subnational and local policies as well as nonstate initiatives worldwide is steadily gaining speed“ (Dimitrov 2010: 22). Diese Ansicht ist gewissermaßen als eine Kritik am realistischen Ansatz zur Betrachtung der Klimapolitik zu verstehen, da verstärkt auf regionale, lokale sowie nicht staatliche Akteure verwiesen wird, die neben den Nationalstaaten eine wesentliche Rolle spielen. Eine ähnliche Argumentation findet sich in Bernstein et al. (2010: 163): „This thesis of retracted sovereignty is not implausible, but we argue, that such an account of Copenhagen and of the state of global climate governance is mistaken, or at least distinctly limited. [...] In particular, this interpretation overemphasises the centrality of the inter-state negotiations and masks the ongoing development of alternative governance arrangements, in particular the global carbon market.“

Theoretisch lassen sich diese Entwicklungen, allen voran das Aufkommen und die Relevanz nicht staatlicher Akteure, mit dem Konzept der Global Governance greifen. Neben den Staaten bezieht es auch Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen oder scientific communities systematisch in die Analyse mit ein und ersetzt die internationale durch eine Mehr-Ebenen-Perspektive, wodurch auch lokale Dimensionen internationaler Politik in den Blick geraten (vgl. Wissen 2011: 4). Durch diese Berücksichtigung ergibt sich durch die Global Governance Perspektive ein anderes Bild der internationalen Klimapolitik, wie auch aus den angeführten Zitaten von Dimitrov und Bernstein et al. hervorgeht. Nicht staatliche Initiativen können das staatliche Scheitern zumindest teilweise kompensieren, da sie nur bis zu einem sehr geringen Grad von staatlichen Übereinkommen abhängig sind, so die Argumentation.

Bereits anhand dieser kurzen Einführung lässt sich erkennen, dass den Theorien Internationaler Beziehungen sehr unterschiedliche Prämissen zu Grunde liegen. Vereinfacht gesagt liegt in der (neo)realistischen Schule der Fokus ausschließlich auf den Nationalstaaten, welche ihre Interessen international durchzusetzen versuchen, während im Gegensatz dazu VertreterInnen der Global Governance Perspektive die Relevanz nicht staatlicher Akteure in einem Mehr-Ebenen-System betonen. Diese sehr divergierenden theoretischen Annahmen wirken sich stark auf die Interpretation der gegenwärtigen Klimapolitik aus, wie an Hand der COP 15 exemplarisch dargestellt worden ist.

Je nach theoretischem Blickwinkel geraten unterschiedliche Dimensionen eines Politikfeldes in den Mittelpunkt. Dabei können manche Entwicklungen besser erklärt oder dargestellt werden, andere hingegen bleiben zwangsläufig unberücksichtigt. Es ist vor allem der Ansatz der Global Governance, welcher in den letzten knapp zwei Jahrzehnten zu einem wichtigen analytischen Konzept geworden ist, indem er von einer Vielzahl von WissenschaftlerInnen in ihren Publikationen aufgegriffen wurde. In Zeiten der voranschreitenden Globalisierung mit all ihren vielseitigen und komplexen Auswirkungen bietet er die Chance, diese realen Veränderungen analytisch zu erfassen. Darüber hinaus ergeben sich aus der politisch strategischen Global Governance Perspektive konkrete Visionen und Handlungsanleitungen für die einzelnen Politikfelder. Es sind also die Aktualität beziehungsweise die weitreichende Rezeption sowie die explizit politikberatende Funktion der Global Governance, welche eine Auseinandersetzung mit diesem Ansatz besonders reizvoll erscheinen lassen.

1.1 Fragestellung

Vorliegende Arbeit versteht sich als Beitrag zur Debatte, inwiefern sich die internationale Klimapolitik mit dem theoretischen Konzept der Global Governance greifbar machen lässt. Diese Frage bezieht sich also auf die analytische Begriffsverwendung von Global Governance, mit deren Hilfe versucht wird, die Wirklichkeit der gegenwärtigen Weltpolitik einzufangen. Ebenso soll jedoch auch die normative Begriffsverwendung Eingang finden, im Zuge derer Global Governance als praktischer Ansatz zur Problembearbeitung verstanden wird. Die sich daraus ergebenden Fragestellungen lauten:

Welchen Mehrwert im Vergleich zu anderen Theorien Internationaler Beziehungen bringt die Betrachtung der internationalen Klimapolitik durch die analytische Komponente der Global Governance Perspektive?

Welche Stärken und Schwächen hat die praktische Komponente der Global Governance in der internationalen Klimapolitik?

1.2 Aufbau und Methode

In einem ersten Schritt werden in Kapitel 2 ausgewählte Theorien der Internationalen Beziehungen, der Realismus sowie die Regimetheorie in ihren Grundzügen vorgestellt, um ihre Annahmen von jenen der Global Governance zu differenzieren. Ebenso erfolgt mit Hilfe von Literatur eine Definition von Global Governance, wobei die unterschiedlichen Perspektiven und Ansätze herausgearbeitet werden.

Im dritten Abschnitt geht die Arbeit in aller Kürze auf die Wissenschaft vom Klimawandel ein. Dabei werden zuerst die naturwissenschaftlichen Grundlagen dargestellt, also der derzeitige Wissensstand über den Treibhauseffekt, seine Gründe und mögliche Konsequenzen. Ebenso berücksichtigt wird aber auch die politische Dimension des Phänomens Klimawandel. Die Intention hierbei ist es, Klimawandel nicht als einen naturwissenschaftlich gegebenen Fakt darzustellen, sondern seinen gesellschaftspolitischen und sozialen Implikationen gerecht zu werden. Diese sind zum Beispiel die unterschiedlichen Interessen der Akteure in der Klimapolitik, die global sehr ungleiche Betroffenheit durch die Konsequenzen sowie die Frage nach Gewinnern und Verlierern. Für die Forschungsfragen relevant ist die politische Dimension des Klimawandels insofern, als dass sie von den Theorien der Internationalen Beziehungen in höchst unterschiedlichem Ausmaß Eingang und Berücksichtigung findet.

Das vierte Kapitel widmet sich der Entstehung der politischen Bearbeitung des Klimawandels und des aktuellen Klimaregimes. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf den im Kyoto-Protokoll verankerten marktbasierenden Instrumenten. Einerseits weil sie das aktuelle klimapolitische Regelwerk darstellen, andererseits weil sie durch ihre Beschaffenheit nicht staatliche Akteure stark in die internationale Klimapolitik miteinbeziehen. Sie stellen gewissermaßen den institutionellen Rahmen für die

Regelungsmechanismen- und Akteursvielfalt dar, von der die Governance-Perspektive ausgeht.

Nach den definitorischen und eher deskriptiven Kapiteln 2, 3 und 4 widmet sich die Arbeit in Kapitel 5 der Beantwortung der Fragestellungen. Auf Basis einer umfassenden Literaturanalyse werden die in Kapitel 2 vorgestellten Theorien auf das Politikfeld Klima angewandt und so die Vorteile einer Betrachtung der Klimapolitik, die über die nationalstaatliche Ebene hinausgeht, argumentiert. Allerdings erfolgt dabei auch eine kritische Reflexion über diesen Mehrwert, indem die ohne Zweifel bestehenden blinden Flecken der Global Governance Perspektive aufgezeigt werden.

Diese Kritik der Darstellung der Klimapolitik aus der Global Governance Perspektive dient im 6. Kapitel als Ansatzpunkt um alternative Betrachtungs- und Bearbeitungsweisen in der Klimapolitik vorzustellen. Dabei werden das Konzept der gesellschaftlichen Naturverhältnisse sowie ein kritisch staatstheoretischer Zugang zur ökologischen Krise als zur Global Governance Perspektive gegenläufige Sichtweisen dargestellt. Aus dieser alternierenden Analyse ergeben sich konsequenterweise auch andere Handlungsempfehlungen, als die praktische Variante der Global Governance vorschlägt. Ein Akteur, welcher sich nicht nach der hegemonialen, auf marktbasierende Instrumente setzenden Ausrichtung der internationalen Klimapolitik richtet, ist das Climate Justice Now! Netzwerk. Seine Ansichten und Bearbeitungsvorschläge der ökologischen Krise werden exemplarisch angeführt.

Im abschließenden Kapitel 7 sind die Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst und in Hinblick auf die Forschungsfragen dargestellt.

2 Theorien Internationaler Beziehungen

Folgendes Kapitel soll eine kurze Einführung in das weite Feld der Theorien Internationaler Beziehungen geben. Allerdings können nur die für die Beantwortung der Forschungsfragen relevanten Theorien in ihren Grundzügen vorgestellt werden. Eine detailliertere Beschreibung der enormen Vielfalt der theoretischen Entwürfe, welche einander ergänzen oder zum Teil miteinander konkurrieren, würde den Rahmen der Arbeit sprengen.¹ Die an dieser Stelle behandelten Theorien sind der Realismus, die Regimetheorie sowie die Debatte der Global Governance. Die Wahl fiel deswegen auf genannte Ansätze, da sie wichtige Paradigmen der Theorien Internationaler Beziehungen darstellen. Der Realismus etwa entwickelte sich vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg zur dominierenden Denkrichtung innerhalb der Disziplin. Die Regimetheorie, als Vertreterin des liberalen Institutionalismus, entstand als nicht weniger beachtete theoretische Reaktion auf den Machtverfall der USA seit den 1970ern. Während also der Realismus und die Regimetheorie zwei historisch prominente Strömungen der Theorien Internationaler Beziehungen darstellen, ist die Debatte rund um Global Governance relativ jung. Trotzdem ist es letztere, welcher auf Grund der voranschreitenden Globalisierung vermehrt Aufmerksamkeit zu Teil wird.

Im Folgenden werden zuerst die grundlegenden Prämissen und Aussagen der Theorien dargestellt, wodurch allgemein gezeigt werden soll, welche Akteure berücksichtigt werden und welche Problemstellungen in den Vordergrund rücken. Nach der in diesem Kapitel erfolgten theoretischen Einführung soll darauf aufbauend in Kapitel 5 den in der Einleitung beschriebenen Fragestellungen nachgegangen werden, also welchen Mehrwert der Blickwinkel durch die Global Governance Brille auf die aktuelle Klimapolitik bringt beziehungsweise welche Stärken und Schwächen der praktische Ansatz der Global Governance hat.

Bevor auf die einzelnen Theorien eingegangen wird, soll zum besseren Verständnis noch eine Definition des Begriffes Theorie erfolgen. Xuewu Gu (2000: 1) definiert Theorie als einen „[...] Satz von Aussagen über Natur und Gesetzmäßigkeiten der

¹ Für eine umfassende Einführung in den Themenbereich der Theorien Internationaler Beziehungen siehe etwa: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (2006): Theorien der Internationalen Beziehungen. Verlag Barbara Budrich: Opladen

Entwicklung eines Phänomens oder Gegenstands.“ Der zentrale Punkt einer Theorie nach Gu ist also, dass eine Theorie eine Aussage ist, welche eine Abstraktion aufweist. Sie bezieht sich also nicht auf einzelne Geschehnisse, Ereignisse oder Vorkommnisse, sondern auf erfassbare Phänomene. Sie ist abstrakt formuliert, um Zeit, Raum, konkrete Ereignisse und Persönlichkeiten zu transzendieren. Einmalig historische Feststellungen eines konkreten Geschehens sind hingegen nichttheoretische Aussagen, weil sie nicht abstrakt sind (vgl. ebd.).

Als akademische Disziplin wurde die Lehre über Internationale Beziehungen nach dem ersten Weltkrieg durch die Gründung wissenschaftlicher Institute zur Erforschung internationaler Beziehungen etabliert (vgl. Lemke 2000: 5). Theorien Internationaler Beziehungen untersuchen auf abstrakter Ebene die Beziehungen zwischen Staaten, wobei je nach Vorannahme auch vermehrt nicht staatliche Akteure berücksichtigt werden. Mit ihrer Hilfe lassen sich die Vielfalt und Strukturlosigkeit an Informationen filtern und strukturieren, um so die Komplexität der internationalen Beziehungen wissenschaftlich bewältigen zu können (vgl. Gu 2000: 2ff). Allerdings gehen sie von teils sehr unterschiedlichen Prämissen aus, wodurch jeweils andere Bereiche, Dimensionen und auch Akteure eines Politikfeldes beleuchtet werden beziehungsweise unbeachtet bleiben. Dadurch ergibt sich zwangsläufig eine durchwegs unterschiedliche Interpretation der Realität.

2.1 Realismus

Der Realismus als Theorie der Internationalen Beziehungen entstand in den 1930ern und 1940ern und lässt sich durch den damaligen gesellschaftspolitischen Kontext sowie die konkreten Zeitumstände und Krisenerfahrungen verstehen. Die Zeit unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg war geprägt durch die Vorstellung der Geschichte als fortschreitender Prozess eines erlösungsbringenden Vorganges. Dieses Denken basierte auf der Annahme, die Mängel des internationalen Systems durch eine systematische Aufarbeitung ihrer Ursachen beseitigen zu können. Institutionen wie der Völkerbund sollten Sorge tragen, künftige Aggressionen eines Staates durch eine kollektive Antwort zu sanktionieren (vgl. Jacobs 2006: 41).

Allen voran die Expansionspolitik Nazi-Deutschlands aber auch das Aufkommen anderer autoritärer Regime in Europa und Asien in den 1930ern ließen zunehmend Kritik an diesem idealistischen Weltbild aufkommen. Das Scheitern des

Völkerbundes und somit der Staatengemeinschaft in Hinblick auf die Zurückdrängung des sich ausbreitenden Nationalsozialismus brachten die optimistische Sicht auf die Gestaltbarkeit des internationalen Systems stark ins Wanken, womit der Weg für eine realistische Weltanschauung geebnet war. „An die Stelle der idealistischen Hoffnung auf die universelle Gültigkeit völkerrechtlicher und vernunftbegründeter moralischer Normen tritt die Forderung, die realen Kräfte in der Weltpolitik, nämlich die Staaten, wieder stärker zu berücksichtigen“ (Lehmkuhl 2001: 71). Neben der Kritik an dem idealistischen Fortschrittsglauben enthält das Zitat eine weitere sehr wichtige Komponente des Realismus - die Zentralität der Nationalstaaten in der internationalen Politik.

Einer der Hauptvertreter der realistischen Denkschule war der amerikanische Politikwissenschaftler und Jurist Hans Joachim Morgenthau. In seinem 1948 erschienenen Werk *Politics Among Nations* beschreibt er die Grundzüge der realistischen Sicht auf die Welt. „Morgenthau ging davon aus, daß sich die Welt in einem Zustand der Anarchie befindet, d. h. daß weder eine Zentralmacht noch eine allgemein akzeptierte, politische Autorität existiert, die die Beziehungen zwischen den Staaten regelt. [...] folgte Morgenthau hieraus, daß das nationale Interesse der Staaten primär darin bestehen müsse, die eigene Sicherheit zu gewährleisten“ (Lemke 2000: 20). Demzufolge sind gewaltsame Konflikte auf längere Sicht nahezu unausweichlich, weil jeder Staat seine Nationalinteressen gegen alle anderen Staaten durchzusetzen versucht. Dem Begriff Nationalinteresse, der eng an den Begriff der Macht gekoppelt ist, kommt daher innerhalb der realistischen Sicht internationaler Politik eine Schlüsselrolle zu. Er beschreibt den Ziel- und Wertkomplex der Außenpolitik und bestimmt zugleich in wesentlichem Ausmaß die Formulierung außenpolitischer Entscheidungen. Je nach geographischer Lage, natürlichen Ressourcen, industrieller Kapazität, Militärpotential, Bevölkerungsgröße, Nationalcharakter, Qualität der Diplomatie und Legitimität der Regierung ist das Machtpotential größer oder geringer. Internationale Politik wird so als Nullsummenspiel verstanden. Da es nur eine begrenzte Gesamtmenge an Ressourcen, Territorien, Einfluss und Macht gibt, geht ein Zugewinn eines Staates stets auf Kosten anderer (vgl. Lehmkuhl 2000: 73).

Folgendes Schaubild soll die realistische Wahrnehmung der Weltpolitik schemenhaft darstellen.

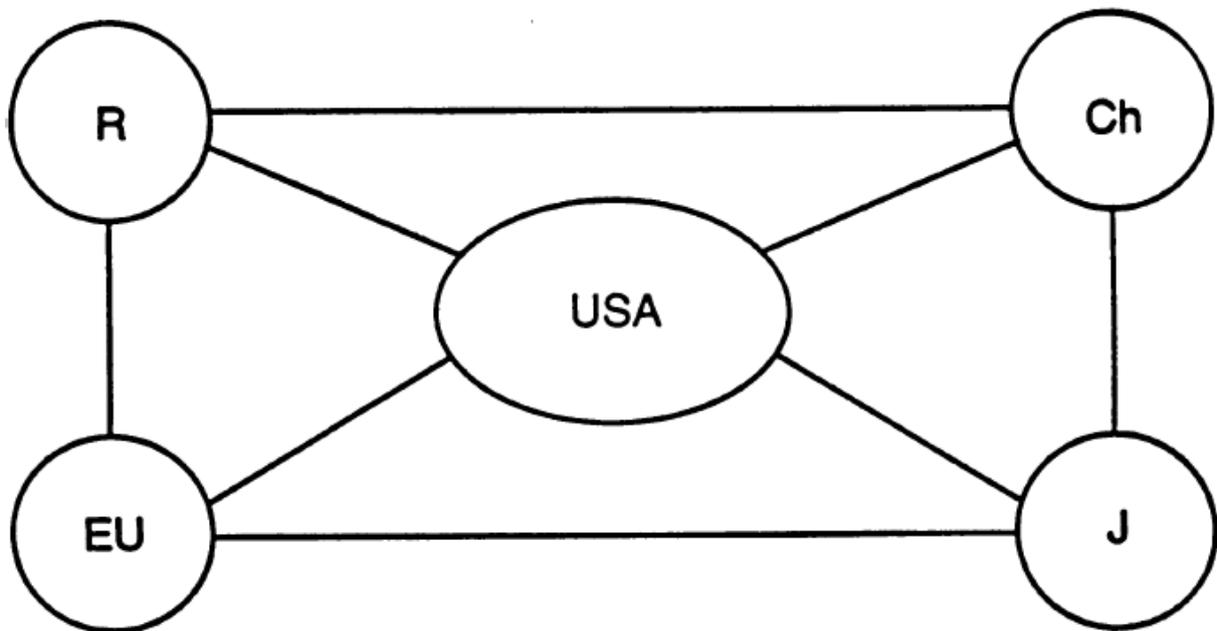


Abbildung 1: Weltpolitik aus Sicht der realistischen Schule (aus: Link 1998: 131)

Anhand dieses traditionellen Billiardkugel-Modells der Internationalen Beziehungen ist ersichtlich, dass nur die Staaten (durch ihre offiziellen RepräsentantInnen) miteinander agieren, wobei es primär die angeführten Großmächte sind, bei denen die Macht zu finden ist.

Während also Nationalstaaten die zentralen und wichtigsten Akteure darstellen, stehen die Realisten internationalen Organisationen skeptisch gegenüber. Aus ihrer Sicht lässt sich nicht erklären, warum Staaten Teile ihrer Souveränität zu Gunsten internationaler Institutionen aufgeben. Die idealistische Vorstellung und Überzeugung von der Fähigkeit internationaler Organisationen, etwa in Form der Vereinten Nationen, zur Beendigung des internationalen Machtkampfes und zur Friedenssicherung wird stark kritisiert (vgl. Gu 2000: 38). Ebenso ziemlich fremd sind dem Realismus normative Ideen wie das Weltgemeinwohl oder Imperative von *global commons*. Macht und Interesse sind die alleinigen Kategorien seines Denkens (vgl. Messner/Nuscheler 2003: 7).

Die realistische Theorie nach Morgenthau ist also ein ständiger Kampf um die Durchsetzung der Nationalinteressen und damit um Macht. Als eine Begründung dafür sieht Morgenthau das Wesen des Menschen. Er sieht den Menschen in Anlehnung an das Menschenbild des amerikanischen Theologen Reinhold Niebuhr als egoistisch, nach Befriedigung seiner Bedürfnisse strebend und primär sein Eigeninteresse suchend. Der Selbsterhaltungstrieb, der Fortpflanzungstrieb sowie der Machttrieb führen den Menschen zur Wahrnehmung fremder Kräfte als

Bedrohung. Um diese Bedrohungen zu reduzieren strebt er nach der Unterwerfung anderer (vgl. Gu 2000: 43). Staaten kooperieren somit nur, wenn es für sie Vorteile bringt oder sie von einem Hegemon dazu gezwungen beziehungsweise ermutigt werden.

An den Überlegungen Morgenthau knüpften viele weitere Versuche der Theoriebildung an oder entstanden als Abgrenzung zu ihnen. Um besser differenzieren zu können ist deshalb in der Literatur meistens, wenn von Überlegungen Morgenthau gesprochen wird, von der realistischen Schule oder dem klassischen Realismus die Rede. Darüber hinausgehende Konzepte werden als realistisches Denken bezeichnet (vgl. Jacobs 2006: 39f).

Eine solche Erweiterung des Realismus stellt der Neorealismus dar. Die Neorealisten übernehmen das pessimistische Weltbild und gehen ebenso davon aus, dass die Beziehungen zwischen Staaten durch Anarchie gekennzeichnet sind. Allerdings verwerfen sie dabei das negative Menschenbild, welches im Realismus das Machtstreben erklärt, und ersetzen es durch die Vorstellung eines „Wirtschaftsmenschen“, der rational denkt, gut informiert ist und nach seiner Interessensmaximierung strebt. Übertragen auf die Staaten bedeutet das die Annahme eines internationalen Systems mit Akteuren, welche die eigene Sicherheit im Kontext der von Anarchie und Machtverteilung bestimmten Struktur aufrechterhalten (vgl. Gu 2000: 48ff). Modifiziert wurde darüber hinaus das klassische Machtverständnis des Realismus. Der Neorealismus reduziert dabei die grundlegende Zielsetzung des Staates im internationalen System von Machtvermehrung auf Sicherheitsgewährleistung. Im Gegensatz zum Realismus ist Macht nicht mehr Selbstzweck der Politik, sondern nur Mittel zum Zweck der Gewährleistung der Sicherheit (vgl. Gu 2000: 51). Ein weiterer Unterschied ist, dass der Neorealismus die Strukturen, in welche die Staaten eingebettet sind, als maßgeblich für deren Handlungsspielraum betrachtet. „Daher kann der Neorealismus auch als „struktureller Realismus“ bezeichnet werden. Die Nationalstaaten streben nach Machtzuwachs, jedoch im Rahmen der Möglichkeiten, die das internationale System zuläßt“ (Lemke 2000: 22).

2.2 Regimetheorie

Die Regimetheorie entstand gegen Ende der 1970er Jahre als Kritik auf und Weiterentwicklung von anderen Theorien Internationaler Beziehungen, wie dem (Neo)Realismus oder der Interdependenztheorie. Der historische Kontext ihrer Entstehung war der Machtverfall der USA in den 1970ern. Nach der neorealistischen Sicht ließ dieser Niedergang der amerikanischen Hegemonie erwarten, dass die bestehenden internationalen Institutionen und Kooperationen nicht mehr aufrecht erhalten werden können und wirkungslos werden. Eingetreten ist de facto aber das Gegenteil. Bestehende Institutionen, wie das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) oder der Internationale Währungsfond (IWF), blieben nicht nur weiter bestehen sondern erhielten grundlegende Kooperationsprinzipien (vgl. Zangl 2006: 122). Ein weiterer Grund für aufkommende Kritik und Zweifel am Realismus war die zunehmende Entschärfung des Kalten Krieges. „Nachdem sich in den 1970er Jahren nach Jahrzehnten des Kalten Krieges schließlich eine Phase der Annäherung zwischen den Supermächten abzeichnete, verlor der traditionelle Realismus zunehmend an Erklärungskraft. Interdependenzansätze oder die Weltsystemtheorie schienen für die durch verstärkte Kooperation gekennzeichneten internationalen Beziehungen deutlich besser geeignet“ (Schörnig 2006: 66). Bevor allerdings auf die Unterschiede der Regimetheorie gegenüber dem Realismus eingegangen wird, sollen zuerst die Gemeinsamkeiten der beiden Ansätze gezeigt werden.

Wie der Realismus nimmt auch die Regimetheorie an, dass Nationalstaaten die wichtigsten Akteure in der internationalen Politik sind, die im Rahmen anarchischer Strukturen agieren und sich gegenseitig nur bis zu einem sehr geringen Grad Vertrauen entgegenbringen. Das Ziel des Handelns der Staaten stellt auch aus regimetheoretischer Sicht die rationale Durchsetzung oder Erreichung der eigennützig definierten Interessen dar (vgl. Zangl 2006: 121).

Trotz dieser Prämissen, welche die Regimetheorie mit dem Realismus teilt, bestehen signifikante Unterschiede zwischen den zwei Theorien. Der wohl wesentlichste davon ist, dass eine dauerhafte Zusammenarbeit der Staaten für möglich und auch sinnvoll gehalten wird. So kann es zu der für die Theorie namensgebenden Bildung von Regimen kommen. Regime sind nach Stephen Krasner, einem US-amerikanischen Politikwissenschaftler und wichtigem Vertreter der Regimetheorie: „[...] sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations“

(Krasner 1982: 186). Verfügen Staaten also über gemeinsame Grundannahmen (Prinzipien) einer Thematik und können sich über allgemeine Normen, speziellere Regeln und Entscheidungsprozesse für deren Bearbeitung einigen, bildet sich ein Regime. Regimetheoretiker akzeptieren also die realistische Prämisse der anarchischen Struktur der Staatenwelt, anerkennen aber auch die Chance, die Anarchie durch Kooperation und Selbstregulation in einigermaßen geordnete Bahnen zu leiten (vgl. Messner/Nuscheler 2003: 8).

Wichtig ist, zwischen Regimen und Abkommen zu differenzieren. Dabei sollen zweitens durch erstere gefördert und erleichtert werden. „[...] a major function of international regimes is to facilitate the making of specific agreements on matters of substantive significance within the issue-area covered by the regime“ (Keohane 1982: 334). Als Beispiel nennt Keohane etwaige Zollbegünstigungen zwischen den USA, Japan und der Europäischen Union. Die Begünstigungen per se sind einzelne Abkommen, die durch die Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozesse des Handelsregimes erleichtert oder überhaupt erst möglich gemacht werden (vgl. Keohane 1982: 334).

Regime sind demnach institutionalisierte Kooperationen zwischen Staaten in einem spezifischen Problembereich, die vertragliche Abmachungen enthalten können, aber nicht identisch mit Verträgen sind. Es gehören auch nicht vertragliche Absprachen oder überlieferte Praktiken dazu. Sie sind Konstrukte, die das Verhalten der beteiligten Akteure in einem Problemfeld regulieren. Sie können internationale Organisationen schaffen oder sich bereits bestehende zu Nutzen machen (vgl. Krell 2003: 189).

Abbildung 2 soll die Sicht der RegimetheoretikerInnen auf die Weltpolitik veranschaulichen.

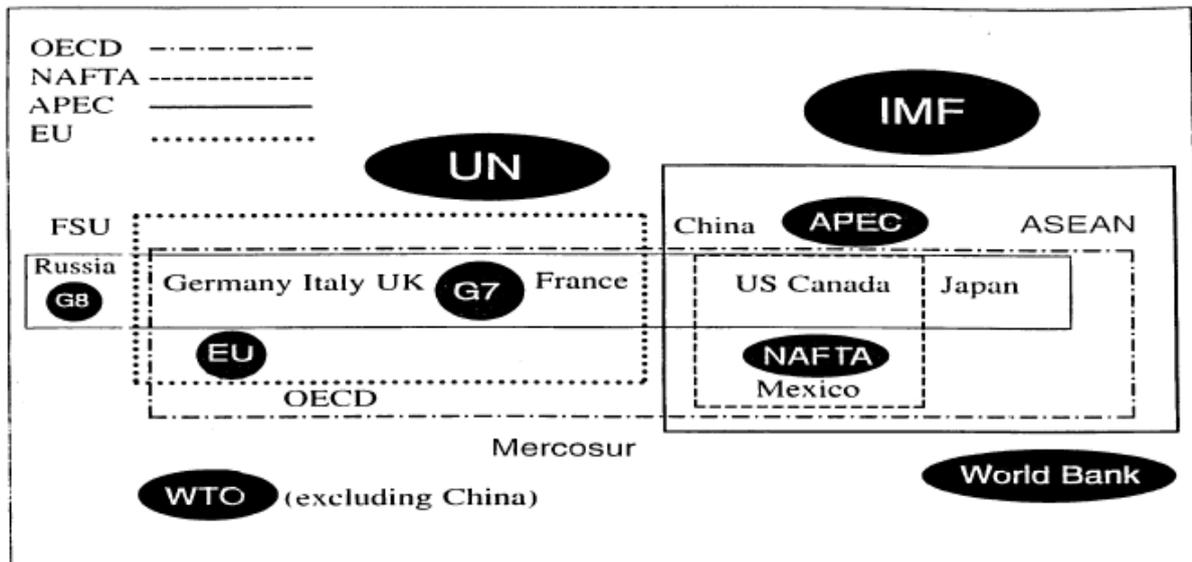


Abbildung 2: Die Weltpolitik als Netzwerk zwischenstaatlicher Kooperation. Die Sicht der Regimetheoretiker (aus: Cable 1999 zitiert nach Messner/Nuscheler 2003: 7)

Sie zeigt, wie Staaten zur Bearbeitung bestimmter Konflikte eine institutionalisierte Form der Zusammenarbeit, ein Regime, etabliert haben. Im Fall des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA schlossen sich Kanada, die USA und Mexiko zu einem Wirtschaftsverband zusammen um den Handel zu stimulieren.

Über die Gründe, warum es zur Herausbildung von Regimen kommen kann, gibt es unterschiedliche theoretische Ansätze. Die für die Herausbildung von Regimen in der Klimapolitik wohl am besten geeignete Erklärung ist jene des Markt-Versagens. „Like imperfect markets, world politics is characterized by institutional deficiencies that inhibit mutually advantageous coordination. [...] Theories of market failure specify types of institutional imperfections that may inhibit agreement; international regimes may be interpreted as helping to correct similar institutional defects in world politics. Insofar as regimes are established through voluntary agreement among a number of states, we can interpret them, at least in part, as devices to overcome the barriers to more efficient coordination identified by theories of market failure“ (Keohane 1982: 335). Andere Erklärungen setzen bei den Akteuren oder auch bei den zu erwartenden positiven Effekten an.

Während sich die Blickwinkel auf die Gründe der Regimegenese also etwas unterscheiden können, haben sie doch gemeinsame Voraussetzungen. Eine davon

ist, dass durch die im Zuge des Regimes erfolgte Kooperation alle beteiligten Staaten profitieren. Sieht der Realismus internationale Politik als Nullsummenspiel, bei dem eine Besserstellung eines Akteurs auf Kosten anderer geht, erkennt die Regimetheorie vorteilhafte Situationen für alle Beteiligten durch Zusammenarbeit an. „In the realist world view there is always a struggle for power, achievable only at the expense of others, while, for those of a more liberal inclination, states pursue their interests which can often be realized through cooperation that serves to increase joint benefits“ (Vogler 2011: 15). Durch die Bildung eines Regimes, so die These, profitieren alle Beteiligten.

Eine weitere Voraussetzung für das Entstehen eines Regimes ist, dass die daran teilnehmenden Staaten gleiche Interessen verfolgen. Regime können die Interessenskonstellation selbst nicht ändern. Die Wirkung von Regimen „[...] beschränkt sich vielmehr darauf, bei entsprechendem Interesse den Staaten zu helfen, durch internationale Koordination diese Interessen verwirklichen zu können. Internationale Regime fungieren also als Kooperationskatalysatoren, die die Interessen der Staaten unberührt lassen“ (Zangl 2006: 129).

Allerdings gilt es an dieser Stelle ebenso zu betonen, dass gemeinsame Interessen eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Entstehung eines Regimes sind. Krell (vgl. 2003: 188) beschreibt drei Probleme, die einer möglichen Kooperation entgegenstehen. Erstens erwähnt er die Erwartungsunsicherheit bezüglich der Verpflichtungskonsequenz der anderen Akteure. In anderen Worten müssen die Teilnehmer darauf vertrauen, dass auch alle anderen Akteure die langfristigen Interessen des Regimes über etwaige kurzfristige, egoistische Vorteile stellen. Als weiteres Kriterium nennt Krell die Kosten-Nutzen-Verteilung, die aus der Kooperation erwächst. Dabei stellen sich vor allem die Fragen, ob alle in gleichem Ausmaß von der Kooperation profitieren und ob ihre positiven Effekte generell die verursachten Kosten übersteigen. Ein drittes relevantes Kriterium, das im Zusammenhang mit der Erwartungsunsicherheit steht, ist die Frage nach der Attraktivität einer Verletzung der Normen und Regeln des Regimes zu Gunsten der Verfolgung egoistischer Ziele. Je größer der Nutzen des Abtrünnigen ist, desto höher die Wahrscheinlichkeit der Regelverletzung und des Scheiterns des Regimes.

2.3 Global Governance

Der Begriff Global Governance ist in den Internationalen Beziehungen relativ neu. Entstanden die oben beschriebenen Theorien des Realismus und der Regimetheorie bereits in der Zwischenkriegszeit beziehungsweise in den 1970ern, so geht die Debatte um Global Governance auf Anfang der 1990er zurück. Die Veröffentlichung von *Governance without Government* (Rosenau/Cziempel 1992), dem Bericht der Commission on Global Governance (CGG) *Our Global Neighborhood* (1995) und die Gründung der Zeitschrift *Global Governance* (ebenfalls 1995) sind wichtige Meilensteine (vgl. Dingwerth/Pattberg 2006: 377).

Obwohl der Begriff der Global Governance also noch sehr jung ist, oder vielleicht auch gerade deswegen, gibt es in der wissenschaftlichen Debatte eine Reihe verschiedener Interpretationen und Verwendungen. Auch die oben angeführten Werke, welche wichtige Beiträge zur Entwicklung des Konzeptes darstellen, gehen auf unterschiedliche Dimensionen von Global Governance ein.

Wichtig erscheint besonders die Unterscheidung zwischen der analytischen Verwendung, aus Sicht derer Global Governance ein beobachtbares Phänomen darstellt, und der normativen Begriffsverwendung, die Global Governance als praktisches politisches Projekt begreift. Daneben gibt es noch eine dritte, die emphatische Variante, welche sich allerdings nur geringfügig von der politisch strategischen Konzeption unterscheidet.

Die nachfolgenden Kapitel beschreiben jeweils eine Variante der Global Governance, indem die Definitionen und Ansätze der jeweiligen Hauptprotagonisten dargestellt werden. Die angesprochene emphatische Verwendung wird dabei auf Grund der Ähnlichkeiten gemeinsam mit der politisch strategischen Ausrichtung bearbeitet. Generell lässt sich sagen, dass sich die verschiedenen Konzepte der Global Governance auf Grund einer durchwegs vergleichbaren Problemdefinition und akteursbezogenen Perspektive ähneln. Folgende Systematisierungsversuche sind daher nicht endgültig und sollen nicht den Anschein erwecken, dass die existierenden Positionen und Ansätze von einander unabhängig und eindeutig zu trennen seien. Vielmehr sollen sie die unterschiedlichen Aspekte von Global Governance deutlich machen und so zu einem besseren Verständnis des Konzeptes beitragen.

2.3.1 Analytische Begriffsverwendung à la Rosenau/Czempiel

Internationale Beziehungen werden durch die analytische Perspektive der Global Governance unter anderen Prämissen beleuchtet und untersucht, als dies der Realismus und die Regimetheorie tun.

Ausgangspunkt ist die Kritik am Verständnis von Weltpolitik als bloße Interaktion zwischen souveränen Nationalstaaten, wie es in den 1970ern und 1980ern dominant war. Weder der Realismus noch die Regimetheorie konnten den rasanten Aufstieg und den gestiegenen Einfluss von nicht staatlichen Akteuren erklären (vgl. Weiss 2000: 796). James N. Rosenau und Ernst-Otto Czempiel waren zwei der ersten Autoren, welche die Strukturveränderungen der Weltpolitik umfassend analysierten. Diese Veränderungen beinhalteten auf der Makroebene eine Autoritätsverlagerung vom Nationalstaat zu supranationalen Akteuren und auf der Mikro-Ebene eine Kompetenzaufwertung von privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie die Proliferation von internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen, die Herausbildung von transnationalen Netzwerken und sozialen Bewegungen (vgl. Messner/Nuscheler 2003: 11). Ihr 1992 erschienenes Werk *Governance without Government*, in welchem sie sich auf die Analyse dieser realen Veränderungsprozesse im internationalen System beschränken und keine politisch strategischen Handlungsempfehlungen geben, ist einer der Vorreiter der analytischen Global Governance Variante und zeigt somit ein neues Weltbild. Auch wenn sich die Regimetheorie bereits für die Möglichkeiten der Kooperation und der Regimebildung zwischen souveränen Staaten interessiert, so bleibt sie dennoch unvollständig, weil sie die Regime selektiv und getrennt voneinander betrachtet. Das Global Governance Konzept setzt hier an und erweitert die Regimetheorie, indem es versucht, internationale, zwischenstaatliche Regime als Bausteine der internationalen Kooperation in eine umfassende Architektur zu integrieren (vgl. Messner/Nuscheler 2003: 10). Rosenau/Czempiel trugen also dazu bei, die staatszentrierten Politikmodelle zu überwinden. Der Akteursbegriff der Global Governance ist in der Folge im Vergleich zu denen des Realismus und der Regimetheorie weiter gefasst. „Ihre Analyse der Weltpolitik beinhaltet in der Regel vielfältige Phänomene, wie zum Beispiel globale soziale Bewegungen, transnationale Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Gruppen, die Handlungen zwischenstaatlicher Organisationen, die sich wandelnde regulative Kapazität von Staaten, öffentlich-private Politiknetzwerke oder Formen privater grenzüberschreitender Autorität“

(Dingwerth/Pattberg 2006: 379). Staaten spielen zwar nach wie vor eine wichtige Rolle, sind aber nur ein Akteurstyp von vielen, welche in der Analyse als gleichberechtigt und nicht hierarchisch behandelt werden.

Als zweites zentrales Merkmal von Global Governance neben der Akteursvielfalt – und Gleichberechtigung sehen Philipp Pattberg und Johannes Stripple (2007: iii) die Organisationsmuster. „[...] we see global governance as marked by new mechanisms of organisation such as public-private and private-private rule-making and implementation partnerships, alongside the traditional system of legal treaties negotiated by states.“ Global Governance interessiert sich also nicht nur für rechtlich bindende Verträge zwischen Nationalstaaten, sondern darüber hinaus in gleichem Ausmaß auch für private und freiwillige Initiativen sowie privat-öffentliche Kooperationen.

Eine weitere Unterscheidung zwischen auf Staaten fokussierten Theorien Internationaler Beziehungen und Global Governance ist die erweiterte Berücksichtigung unterschiedlicher Modi von Entscheidungsfindungen und -implementationen. Letztere bezieht sowohl supranationale, internationale als auch subnationale und regionale Regelungsansätze mit ein (vgl. ebd.). Das bedeutet, dass auf mehreren Ebenen regiert wird. Neben der nationalstaatlichen Ebene gibt es die internationale, regionale und lokale Ebene, welche nicht getrennt voneinander agieren sondern sich gegenseitig beeinflussen und bedingen.

Abbildung 3 verdeutlicht graphisch diese zentralen Charakteristika der Global Governance-Architektur: Die Mehrebenenpolitik, die Akteursvielfalt sowie die Ausdifferenzierung der Governance Muster.

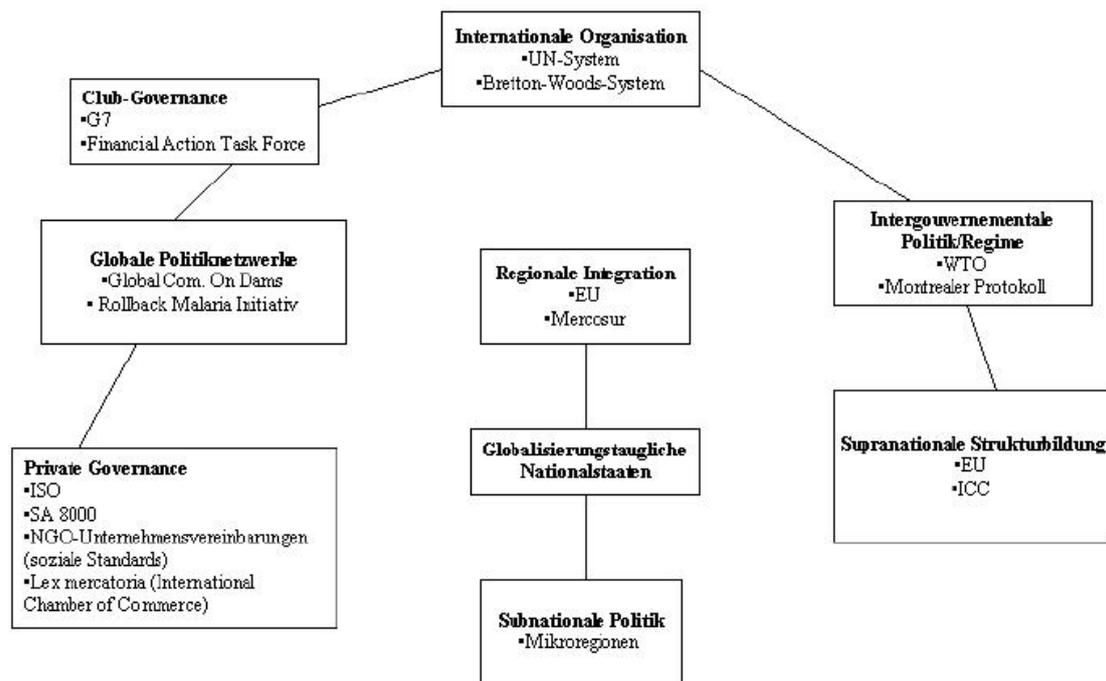


Abbildung 3: Mehrebenenpolitik, Akteursvielfalt und Ausdifferenzierung von Governance-Mustern in der Global-Governance-Architektur (aus: Messner/Nuscheler 2003: 18)

Eine viel zitierte Definition von Global Governance, welche die angesprochenen Dimensionen beinhaltet und der analytischen Variante zugeordnet werden kann, ist jene von James Rosenau (1995: 13): „[...] global governance is conceived to include systems of rule at all levels of human activity – from the family to the international organization – in which the pursuit of goals through the exercise of control has transnational repercussions.“ Dingwerth/Pattberg (vgl. 2006: 380) erkennen in Rosenaus Definition vier wesentliche Elemente: Regelungssysteme, menschliche Handlungsebenen, die bewusste Verfolgung von Zielen sowie grenzüberschreitende Auswirkungen. Regelungssysteme bestehen demnach dort, wo mehrere miteinander verbundene soziale Mechanismen gesellschaftliche Normen, Erwartungen und Verhaltensweisen innerhalb eines begrenzten Bereichs bestimmen oder beeinflussen, wobei alle Ebenen menschlichen Handelns eingeschlossen werden. Weitere Kriterien der Definition von Rosenau sind die Intentionalität der Interaktionen, also die explizite Verfolgung von Zielen, sowie die grenzüberschreitenden Auswirkungen, welche aus der Ausübung von Kontrolle bestehen.

Durch diese grundlegenden Unterschiede zu herkömmlichen Theorien innerhalb der Disziplin der Internationalen Beziehungen ergeben sich durch die analytische

Komponente der Global Governance andere Sichtweisen auf bestimmte Politikbereiche. Die wichtigsten Unterschiede sind, dass Global Governance keine Hierarchie verschiedener Akteurstypen kennt, die Weltpolitik als Mehrebenensystem verstanden wird, und die Vielfalt an Steuerungsformen sowie die Existenz neuer Autoritätsbereiche in der Weltpolitik anerkannt werden (vgl. Dingwerth/Pattberg 2006: 381ff).

2.3.2 Politisch strategische und emphatische Begriffsverwendungen à la Commission on Global Governance (CGG) und Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Im Gegensatz zum analytischen Ansatz der Global Governance, welcher versucht empirische Phänomene unter Berücksichtigung der genannten Prämissen zu beschreiben, kann der praktische, politisch strategische Ansatz als Handlungsanweisung gesehen werden. Deutlich wird das zum Beispiel in folgendem Zitat: „Global Governance basiert auf der Annahme, dass die passende Antwort auf transnationale Probleme und das politische Steuerungsdefizit in der Kooperation unterschiedlicher staatlicher und nicht-staatlicher Akteure liegt. Wo der Nationalstaat zu kurz greift, muss eine politische Alternative entstehen, die eine Kooperation aller Beteiligten vorsieht“ (Curbach 2003: 18).

Als Gründe für die Notwendigkeit werden vor allem der zunehmende Grad der Globalisierung der Weltwirtschaft und die Loslösung der Ökonomie aus dem nationalstaatlichen Gestaltungsrahmen genannt (vgl. Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages 2002: 416). Allerdings beschränken sich die Begründung für und das Gebot zur Global Governance nicht auf ökonomische Gründe, sondern beziehen soziale und ökologische Prozesse mit ein. Gefordert werden also die Berücksichtigung nicht staatlicher Akteure sowie Ergänzungen zu rechtlich bindenden Verträgen im Regelwerk. Dabei reicht die Bandbreite von freiwilligen Kooperationen über so genannte public-private partnerships bis hin zur Beteiligung der Zivilgesellschaft.

Die Nationalstaaten müssen also die Souveränität, welche ihnen sowohl der Realismus als auch die Regimetheorie alleine zuspricht, nicht ganz aufgeben, sie aber teilen. Diese geteilte Souveränität bedeutet zwar nicht den Verlust des Gewaltmonopols nach innen, verlangt den Staaten aber Souveränitätsverzichte ab, die zur Problembearbeitung notwendig sind (vgl. Messner/Nuscheler 1996: 5).

Auch die emphatische Variante der Global Governance gibt Handlungsempfehlungen und verspricht Lösungsmöglichkeiten der Globalisierungskrisen. Sie geht im Vergleich zur politisch strategischen Variante aber einen Schritt weiter, indem sie in Zeiten politischer Unübersichtlichkeiten, sich zuspitzender sozialer Ungleichheiten und ökologischer Krisen an ein *globales Ethos der Bürger* beziehungsweise an ein *Ethos der Nachbarschaft* appelliert. Dadurch soll ein Kanon universeller Werte wie Freiheit, Gerechtigkeit, gegenseitige Achtung und Hilfsbereitschaft eingefordert werden (vgl. Messner/Nuscheler 2003: 13). Global Governance aus emphatischer Sicht ist also ein politisches Projekt oder Leitbild, das mit großen Hoffnungen, welche auf ethischen Prinzipien beruhen, verbunden ist.

Sowohl der politisch strategische als auch der emphatische Ansatz sind daher normativ. Sie gehen über die reine Analyse hinaus und geben praktische Handlungsanweisungen. Obwohl also grundlegende Gemeinsamkeiten bestehen und die einzelnen Ansätze nicht immer streng von einander abgegrenzt werden können, verweist Brunnengräber (zitiert nach Nuscheler 2002: 77) auf einen wesentlichen Unterschied: „So weist die politisch-strategische Variante zwar große Übereinstimmungen mit der emphatischen Orientierung auf, unterscheidet sich aber von letzterer darin, dass der Schwerpunkt auf politische Handlungsanleitungen gelegt und insbesondere die Restrukturierung von Staatlichkeit als Ziel formuliert wird.“

Eine wichtige Vertreterin der emphatischen Global Governance Komponente ist die CGG, welche auf eine Initiative von Willy Brandt gegründet wurde mit der Zielsetzung, Visionen zur Regierbarkeit der Welt zu erarbeiten. Ihre Definition von Governance lautet: „Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest“ (CGG 1995: 2). Die CGG geht also über die Situationsbeschreibung von Rosenau/Czempiel hinaus und leitet daraus die Notwendigkeit weitreichender Reformen des internationalen Systems und darauf aufbauend Handlungsempfehlungen ab. Dabei geht es der CGG ausdrücklich nicht um die Errichtung einer Weltregierung, weil sie hierbei Demokratiedefizite befürchtet. Sie plädiert vielmehr für möglichst breite Kooperation zur Problemlösung

in Form von Zweckverbänden mehrerer Städte, die Ergänzung des Systems der internationalen Beziehungen durch NGOs, Bürgerbewegungen, multinationale Konzerne, den globalen Finanzmarkt oder globale Massenmedien (vgl. Brand et al. 2000: 31).

Die Vorschläge der CGG betreffen sowohl die einzelnen Politikfelder (policy-Dimension), wie zum Beispiel die Bereiche Wirtschaft oder Umwelt, als auch die Akteure und Strukturen (polity-Dimension). In der Umweltpolitik fordert die CGG die Unterstützung der beim UNCED-Umweltgipfel verabschiedeten Agenda 21. Des Weiteren plädiert sie für einen maximalen Gebrauch von marktwirtschaftlichen Instrumenten, einschließlich Umweltsteuern und handelbaren Zertifikaten. „[...] der zunehmende Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente - Steuern, Nutzungsgebühren und rechtliche Belangung für Emissionen - zeigt, daß sich Wirtschafts- und Umweltinteressen sinnvoll verbinden lassen“ (SEF 1995: 235). Dabei verweist der Bericht explizit auf die vermeintlichen Vorteile handelbarer Zertifikate: Die Möglichkeit der genauen Zielvorgabe, der Anreiz zur Effizienz, die Dezentralisierung der Verwaltung sowie die leichtere Durchsetzbarkeit (vgl. SEF 1995: 236). Bezüglich der Akteure schreibt die CGG der Zivilgesellschaft, bestehend aus Berufsverbänden, Gewerkschaften, Umwelt-, Frauen- und Menschenrechtsgruppen, eine spezifische Rolle neben Markt und Staat zu. Als unabhängiges Kontrollorgan soll sie als Frühwarnsystem und Informationsquelle an der internationalen Politik beteiligt sein. Die Mitsprachemöglichkeiten sollen dabei durch Foren und Petitionsrechte abgesichert werden (vgl. SEF 1995: 281ff).

Zur emphatischen Variante der Global Governance wird der Bericht der CGG durch seine explizite Forderung nach Führern, die durch Visionen gestärkt und von Ethos getragen sind sowie den Mut besitzen, über die nächsten Wahlen hinauszudenken (vgl. SEF 1995: 388). Dadurch, so argumentieren Brand et al. (2000: 34) sei der Ansatz der CGG von der Vorstellung geprägt, die Problembearbeitung könne durch die Verknüpfung der unterschiedlichen Interessenslagen und in einem dynamischen komplexen Prozess interaktiver Entscheidungsfindung möglichst konfliktlos erfolgen. Auf dem CGG-Bericht aufbauend, jedoch andere Akzente setzend wurden die Arbeiten von Dirk Messner und Franz Nuscheler, veröffentlicht durch das INEF, zu wichtigen Vertretern der politisch strategischen Variante von Global Governance. Die forschungsleitenden Fragestellungen drehten sich dabei um die Steuerungsfähigkeit und die Funktionsveränderungen der Staaten im Globalisierungsprozess (vgl.

Messner/Nuscheler 2003: 14). Global Governance ist also nach INEF-Verständnis ein Versuch der Bewältigung globaler Probleme, wobei sie drei wesentliche Elemente beinhaltet: Erstens bedeute Global Governance eine Neudefinition der von der Globalisierung unterminierten Souveränität. Diese Souveränität müsse durch die Übertragung von Handlungskompetenzen auf lokale, regionale und globale Ebene geteilt werden, um Probleme lösen zu können. Zweitens bedeute Global Governance die Verdichtung der internationalen Zusammenarbeit durch internationale Regime mit verbindlichen Kooperationsregeln, die auf eine Verrechtlichung der internationalen Kooperation abziele. Drittens stehe Global Governance für eine Außenpolitik, die sich im Bewusstsein gemeinsamer Überlebensinteressen normativ am Weltgemeinwohl orientiert (vgl. Messner/Nuscheler 1996: 4). Die Zivilgesellschaft wird bei Messner und Nuscheler zur Korrekturinstanz, welche gegenüber staatlichen Steuerungsansprüchen durch die Übernahme von unterschiedlichsten Aufgaben Kontroll- und Korrektivfunktionen übernehmen soll. „Weil staatliche Institutionen in vielen Politikfeldern nicht mehr über die notwendige Handlungsautonomie verfügen, um unabhängig von den betroffenen gesellschaftlichen Akteuren Politik gestalten zu können, gewinnen zivilgesellschaftliche Institutionen als Korrekturinstanz und als mitgestaltende Akteure an Bedeutung“ (Messner/Nuscheler 1996: 6).

Die Komponente von Global Governance als Politikgestaltung in einer zunehmend interdependenten Welt wird auch im Endbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „*Globalisierung der Weltwirtschaft*“ deutlich, welcher auf Ausführungen des INEF beruht: „Auf den einfachsten Nenner gebracht bedeutet Global Governance, den Prozess der Globalisierung politisch zu gestalten“ (Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages 2002: 415).

Absicht dieses Kapitels ist es, die unterschiedlichen Blickwinkel und Ausgangspunkte der behandelten Theorien aufzuzeigen. Dabei stellen die erfolgten Ausführungen das theoretische Grundgerüst für die weitere Arbeit dar. Aufbauend auf diesen Darstellungen werden die Theorien in Kapitel 5 auf den Politikbereich Klima und dabei im Speziellen auf das aktuelle Klimaregime angewandt. Als Überleitung und zum besseren Verständnis der Arbeit gibt Kapitel 3 noch einige bewusst kurz gehaltene Grundlagen über die Wissenschaft vom Klimawandel.

3 Die Wissenschaft vom Klimawandel

Um Unklarheiten zu vermeiden, soll an erster Stelle eine Definition von Klima, jene der World Meteorological Organization (WMO), gegeben werden: „Climate in a narrow sense is usually defined as the “average weather”, or more rigorously, as the statistical description in terms of the mean and variability of relevant quantities over a period of time ranging from months to thousands or millions of years. [...] These quantities are most often surface variables such as temperature, precipitation, and wind“ (WMO o.J.). Im Gegensatz zum täglichen Wetter bezieht sich der Begriff Klima also auf den Durchschnittswert längerfristiger Witterungsbedingungen und ist zentral für Flora, Fauna und nicht zuletzt für die Menschen auf unserem Planeten. Änderungen des Klimas können daher weitreichende Folgen mit sich bringen.

3.1 Naturwissenschaftliche Grundlagen des Klimawandels

Ein Effekt, welcher das Klima wesentlich beeinflusst, ist der so genannte Treibhauseffekt. Wichtig dabei ist, zwischen natürlichem und anthropogenem Treibhauseffekt zu unterscheiden.

Das zu Grunde liegende Phänomen wurde bereits Ende des 19. Jahrhunderts von dem schwedischen Wissenschaftler Svante Arrhenius beschrieben. Es besteht darin, dass das kurzwellige Sonnenlicht relativ ungehindert durch die Atmosphäre auf die Erde gelangen kann, die langwellige Wärmestrahlung von der Erdoberfläche an dem Verlassen der Atmosphäre aber durch so genannte Treibhausgase gehindert wird. Zu den wichtigsten dieser Treibhausgase zählen Kohlendioxid, Methan, Fluorchlorkohlenwasserstoffe und Distickstoffoxid (vgl. Ulbert 1997: 134). Ohne diesen natürlichen Treibhauseffekt wäre menschliches Leben auf der Erde in der Form, wie wir es kennen nicht möglich, erhöht er ihre globale Durchschnittstemperatur doch um 15° Celsius.

Während dieser natürliche Treibhauseffekt als theoretisch sehr gut erforscht gilt, waren die menschlichen Auswirkungen auf ihn und das Klima lange Zeit umstritten. Mittlerweile gilt aber als unbestritten, dass menschliche Aktivitäten die Konzentration der Treibhausgase in der Atmosphäre erhöhen, den natürlichen Treibhauseffekt dadurch verstärken und in der Folge zu einer Erhöhung der Durchschnittstemperatur

auf der Erde führen. „Mit der Verbrennung fossiler Brennstoffe und dem Ausstoß größerer Mengen von CO₂ in die Atmosphäre hat der Mensch diesen Mechanismus jedoch verändert und damit einen zusätzlichen künstlichen Treibhauseffekt herbeigeführt, der auch als „globale Erwärmung“ bezeichnet wird“ (Oberthür/Ott 2000: 27).²

Als Konsequenzen der Erderwärmung werden unter anderem häufiger extreme Wetterereignisse, der Anstieg des Meeresspiegels, dauerhafte Überflutungen niedrigliegender Küstengebiete und Inseln, der Verlust der Biodiversität und die verringerte Verfügbarkeit von Trinkwasser befürchtet, um nur einige Beispiele zu nennen. In welcher Intensität diese Ereignisse eintreten hängt auch von den Annahmen über zukünftige politische Maßnahmen ab, welche in der Klimaforschung in Szenarien modelliert werden. Business-As-Usual-Szenarien zum Beispiel gehen von keinen zusätzlichen politischen Maßnahmen zur Beeinflussung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung aus (vgl. Oberthür 1993: 16f).

3.2 Politische Dimensionen des Phänomens Klimawandel

Auch wenn der Treibhauseffekt, seine Gründe und möglichen Konsequenzen heute weitgehend erforscht sind, ist das Phänomen Klimawandel keineswegs ein naturwissenschaftlich gegebenes Faktum. Oels et al. (vgl. 2003: 113) verweisen darauf, dass bereits bei der Problemdefinition Akteure mit ganz unterschiedlichen Ansichten und Interessen aneinander geraten. Dabei setzen sich vor allem die politisch und ökonomisch potentesten durch. „Auf diese Weise bildet sich ein spezifischer Umgang mit dem Problem heraus, der hegemonialen Charakter annehmen und alternierende Ansätze strukturell ausblenden kann. [...] Es ist also naiv anzunehmen, dass sich vermeintliche naturwissenschaftliche Notwendigkeiten direkt in gesellschaftlichem Handeln niederschlagen würden“ (Oels et al. 2003: 113). Im Folgenden sollen exemplarisch einige politische Implikationen des Klimawandels beschrieben werden, die für Ansätze zur Bekämpfung desgleichen von großer Relevanz sind.

² Für den weitreichenden Konsens der menschlichen Verantwortung des Klimawandels siehe ebenso den vierten Sachstandsbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change aus dem Jahr 2007, einsehbar auf www.ipcc.ch

Ein erstes bedeutendes Spezifikum des Klimaproblems ist, dass nicht alle Regionen der Erde durch den Anstieg der Durchschnittstemperatur gleichermaßen negativ betroffen sind. Während vor allem kleine Inselstaaten durch den zu befürchtenden Anstieg des Meeresspiegels sogar um ihre Existenz fürchten müssen, können sich andere Regionen vorerst durch Anpassungsmaßnahmen relativ schadlos halten. Auf den ersten Blick scheint es sogar Regionen zu geben, welche mit positiven Effekten durch eine globale Erwärmung rechnen dürfen. Gebiete etwa, deren wirtschaftliche Nutzung auf Grund sehr niedriger Temperaturen stark eingeschränkt ist, könnten von einer Erwärmung profitieren. Beispiele sind etwa Kanada und Russland, die von einem Auftauen der Permafrostböden auf ihren Gebieten durchaus ökonomischen Nutzen erzielen könnten (vgl. Oberthür 1993: 20). Auch wenn diese vermeintlich positiven Effekte durch die generell negativen Konsequenzen des Klimawandels und durch die Interdependenzen der heutigen Welt im negativen Sinne überkompensiert werden, so dass sich die These der Gewinner wieder relativiert, bleibt doch die Bedeutung von Interessenskonflikten auf Grund der Gewinner-Verlierer-Thematik bestehen.

Die global sehr ungleiche Verteilung der Treibhausgasemissionen stellt ein zweites politisch relevantes Merkmal dar. Während bei den Kohlendioxidemissionen die Industrieländer die Hauptverursacher sind, sind bei Methan die Entwicklungsländer durch Reisanbau und Rinderzucht die Hauptemittenten. Je nach Treibhausgas gestaltet sich die Kontrollierbarkeit sehr unterschiedlich (vgl. Ulbert 1997: 134). An dieser Stelle ist auch zu erwähnen, dass die Güter, im Zuge derer Herstellung Treibhausgase emittiert werden, oft nicht in der Herstellerregion konsumiert werden. Eine bloße Betrachtung, wo wie viele und welche Treibhausgase ausgestoßen werden, vernachlässigt daher die Perspektive nach der Konsumation und der Nachfrage der dadurch hergestellten Produkte.

Ebenso Auswirkungen auf die politische Bearbeitung des Klimawandels hat die Tatsache, dass die Erdatmosphäre ein klassisches Beispiel für ein sogenanntes Kollektivgut oder globales Gut ist. Solche Güter sind durch drei wesentliche Merkmale gekennzeichnet. Erstens unterliegt ihre Nutzung keinerlei Einschränkungen, das Gut ist also aus ökonomischer Sicht nicht knapp. Weiters kann niemand von seiner Nutzung ausgeschlossen werden. Im Fall der Atmosphäre kann niemand daran gehindert werden, Treibhausgase auszustoßen. Als dritter Punkt müssen negative Auswirkungen der unteilbaren, nicht exklusiven Nutzung von

anderen mitgetragen werden (vgl. Ulbert 1997: 135). Die freie Nutzung des globalen Gutes Atmosphäre, wie sie bis vor wenigen Jahren stattgefunden hat, impliziert daher, dass sich die Nutzer durch etwaige Restriktionen in ihrer Souveränität eingeschränkt fühlen, was verbindliche Reduktionsziele wohl schwerer durchsetzbar macht.

Die angeführten Beispiele für politische Komponenten des Klimawandels sind weder vollständig noch ausführlich behandelt. Vielmehr sollen sie verdeutlichen, dass dem durchwegs komplexen naturwissenschaftlichen Phänomen des Klimawandels nicht minder komplexe sozio-ökonomische Dimensionen anhaften. Bereits bei der konkreten Problemdefinition bis hin zur politischen Bearbeitung zeigen sich eine Reihe unterschiedlicher Auffassungen, die auf verschiedenen Annahmen und Perspektiven auf das Problem fußen. Für die Arbeit von Bedeutung sind diese politischen Problemstellungen deshalb, weil sie von den Theorien Internationaler Beziehungen in unterschiedlichem Ausmaß berücksichtigt werden beziehungsweise der Blickwinkel auf sie ein anderer sein kann. Um die Theorien miteinander vergleichen und ihre Stärken und Schwächen analysieren zu können, gilt es auch zu untersuchen, welche Probleme von ihnen in welcher Form beachtet oder ausgeblendet werden.

4 Das aktuelle Klimaregime und seine Implikationen für nicht staatliche Akteure in der internationalen Klimapolitik

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln der Realismus, die Regimetheorie und Global Governance als Vertreter der Theorien Internationaler Beziehungen vorgestellt sowie die naturwissenschaftlichen und politischen Grundlagen des Klimawandels angeführt wurden, widmet sich die Arbeit in den Kapiteln 4 und 5 der konkreten Beschreibung des momentanen Zustandes der internationalen Klimapolitik aus Sicht der ausgewählten Theorien. Während der Realismus und die Regimetheorie kurz behandelt werden und vor allem der Abgrenzung dienen, liegt das Hauptaugenmerk auf der Global Governance Perspektive.

Um das aktuelle Klimaregime mit Hilfe der Theorien der Internationalen Beziehungen adäquat analysieren zu können (Kapitel 5), gibt Kapitel 4 einen Überblick über dessen Eckpfeiler und die Ausgestaltung. Der Fokus liegt dabei auf der 1994 in Kraft getretenen Klimarahmenkonvention und dem 2005 in Kraft getretenen Kyoto-Protokoll, weil diese zwei Dokumente den institutionellen Rahmen des aktuellen Klimaregimes bilden. In ihnen sind die Ziele sowie die Rollen, Verpflichtungen und Beteiligungsmöglichkeiten der Akteure ebenso geregelt wie die prinzipiellen Mechanismen der Klimapolitik.

4.1 Zivilgesellschaft, soziale Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen

Bevor jedoch auf das aktuelle Klimaregime eingegangen wird, erfolgen an dieser Stelle zum besseren Verständnis und zur schärferen Abgrenzung Begriffsdefinitionen. Da die Global Governance Perspektive verstärkt nicht staatliche Akteure berücksichtigt, ist es wichtig abzuklären, was unter den Begriffen Zivilgesellschaft, soziale Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen in der Politikwissenschaft verstanden wird beziehungsweise verstanden werden kann. Für die Arbeit insgesamt und Kapitel 5.4.3. im Speziellen ist dabei von besonderer Bedeutung, wie die einzelnen Definitionsversuche das Verhältnis und die Interdependenz von Staat und nicht staatlichen Akteuren analysieren. Auf diesen theoretischen Ansätzen aufbauend übt die Arbeit in besagtem Kapitel 5.4.3. sowie in

dem darauf folgenden Kapitel Kritik an der in den Governance-Ansätzen verbreiteten Sicht auf nicht staatliche Akteure als Ersatz für staatliches Handeln.

Zivilgesellschaft ist ein alter Terminus der politischen Theorie, welcher bis in die Antike zurückreicht. Dementsprechend bestehen viele unterschiedliche Definitionen mit verschiedenen Schwerpunkten und Akzentuierungen. Die Arbeit greift die von Novy (vgl. 2007: 11) angeführte Unterscheidung in zwei Stränge auf, nach welcher der liberale Strang der Definitionen Zivilgesellschaft als einen vom Staat autonomen Bereich sieht, während der historisch-kritische Zugang die gegenseitige Verstrickung der zwei Bereiche betont.

Ein wichtiger Denker und Vertreter der liberalen Ausrichtung ist der britische Soziologe Adam Ferguson. Er bezeichnet Zivilgesellschaft als umfassende gesellschaftliche Lebensformen der Menschen, welche über die staatlich geregelten Lebensformen hinausgehen, also private sind. Er stellt daher die bürgerliche Gesellschaft als autonomen gesellschaftlichen Bereich der freien BürgerInnen der öffentlichen Gewalt oder der Regierung (government) gegenüber (vgl. ebd.). Dieses liberale Verständnis von Zivilgesellschaft liegt auch der Definition von Larry Diamond (1994: 5) zu Grunde: „Civil society is conceived here as the *realm of organized social life that is voluntary, self-generating, (largely) self-supporting, autonomous from the state, and bound by a legal order or set of shared rules. [...] Civil society is an intermediary entity, standing between the private sphere and the state.*“

Im Gegensatz dazu sieht der historisch-kritische Zugang die Zivilgesellschaft in Form der Kirche, Gewerkschaften oder Medien als in den Staat eingebunden. Allen voran die Arbeiten Antonio Gramscis betonen die Wechselwirkungen zwischen den Bereichen. So kann nach Gramsci die Zivilgesellschaft zu einem Hegemonieapparat werden, indem die herrschende Klasse über sie einen Konsens über die politischen Strategien herstellen kann, ohne dabei direkten Zwang in Form staatlicher Repression ausüben zu müssen (vgl. Novy 2007: 12f). Nach diesem Verständnis ist die Zivilgesellschaft also mit der politischen Gesellschaft verstrickt und Feld hegemonialer Auseinandersetzungen.

Während der Begriff Zivilgesellschaft per se also vorrangig eine Beschreibung bestimmter Akteure ist und wenig über deren Aktivitäten, Motivationen etc. aussagt, geht der Begriff der sozialen Bewegung weiter. Auch hier bestehen verschiedene Ansätze mit unterschiedlichem Fokus. Kolb etwa (2002: 10) gibt folgende Definition: „Eine soziale Bewegung ist ein Netzwerk bestehend aus Organisationen und

Individuen, das auf Basis einer geteilten kollektiven Identität mit Hilfe von überwiegend nicht institutionalisierten Taktiken versucht, sozialen, politischen, ökonomischen oder kulturellen Wandel herbeizuführen, sich ihm zu widersetzen oder ihn rückgängig zu machen.“

Auch in Bezug auf den Begriff der Nichtregierungsorganisation (NGO) hat sich weder in der Fachwelt noch in der öffentlichen Diskussion eine einheitliche Definition herausgebildet. Generell sind unter dem Begriff alle internationalen Organisationen zu verstehen, die nicht staatlich legitimiert sind. Allerdings gibt es weitere Definitionen, die alle privaten Akteure wie zum Beispiel internationale Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände, Verbände von wissenschaftlichen Einrichtungen, Wohlfahrtsverbände, Hilfsorganisationen, Stiftungen, Kirchen, Selbsthilfegruppen und Bürgerinitiativen darunter subsumieren, oder engere Definitionen, welche bestimmte Kriterien voraussetzen (vgl. BPB o.J.).

Es lässt sich also sagen, dass sowohl neue soziale Bewegungen als auch NGOs Akteure oder organisierte Formen der Zivilgesellschaft darstellen, unabhängig davon, welche Ziele sie verfolgen. Auch wenn ihre Unterscheidung in manchen Fällen schwierig ist, so bestehen dennoch wichtige Differenzen. So ist etwa das vorherrschende Ziel der sozialen Bewegungen, grundlegenden sozialen Wandel herbeizuführen oder zu verhindern, jedenfalls aber auf die Tiefenstrukturen der Gesellschaft zu wirken. NGOs folgen viel häufiger einem pragmatischeren Politikverständnis, indem das grundlegende System nicht in Frage gestellt wird. Darüber hinaus ist der Zeithorizont der sozialen Bewegungen unbestimmt, während die Handlungsstrategien von NGOs langfristig angelegt sind (vgl. Brunnengräber/Walk 2000: 214ff).³ Vor allem bei der Problembearbeitung der ökologischen Krise orientieren sich NGOs entlang der herrschaftsförmigen Restriktionen, um überhaupt auf internationaler Ebene agieren zu können. Brunnengräber/Walk (vgl. 2000: 276) beschreiben dieses Politikverständnis vieler NGOs mit dem Begriff der konfliktiven Kooperation, der ihrer Meinung nach trefflicher ist als jener des Protestes, der bei den neuen sozialen Bewegungen als konstitutiv gilt. NGOs stellen also nach Brunnengräber/Walk einen Teil der internationalen Zivilgesellschaft dar; allerdings nicht nur in einem liberalen Sinne als unabhängiges Gegenüber des Staates, sondern auch als integraler Bestandteil des internationalen

³ Eine detaillierte Differenzierung und tabellarische Gegenüberstellung von sozialen Bewegungen und NGOs findet sich in Brunnengräber/Walk (2000): 217

Systems. Brand et al. (vgl. 2000: 172) verweisen des Weiteren darauf, dass viele Fragen, die von sozialen Protestbewegungen aufgeworfen wurden, später in den Fokus von NGOs gerieten, wenn auch in abgeänderter Form. Es läge also die Vermutung nahe, so Brand et al. weiter, dass NGOs in bestimmten Bereichen Ausdruck einer Institutionalisierung von Konflikten sind, welche von den sozialen Bewegungen aufgeworfen wurden.

4.2 Die Genese des aktuellen Klimaregimes in seinem historischen Kontext

Ein wichtiger Meilenstein für die Herausbildung des aktuellen Klimaregimes war die 1992 in Rio de Janeiro abgehaltene Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (englisch: United Nations Conference on Environment and Development, UNCED). Bevor allerdings auf deren Ergebnisse eingegangen wird, soll der historische Kontext erläutert werden, da selbiger für die Konferenz von zentraler Bedeutung war.

Die UNCED stand im Zeichen des Neoliberalismus, welcher in den 1980ern dominant wurde und sich auch in der Klimapolitik deutlich bemerkbar machte. Der Begriff Neoliberalismus beschreibt eine bestimmte Wirtschaftsordnung. Die Bundeszentrale für politische Bildung (BPB) gibt folgende Definition: „Denkrichtung des Liberalismus, die eine freiheitliche, marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung mit den entsprechenden Gestaltungsmerkmalen wie privates Eigentum an den Produktionsmitteln, freie Preisbildung, Wettbewerbs- und Gewerbefreiheit anstrebt, staatliche Eingriffe in die Wirtschaft jedoch nicht ganz ablehnt, sondern auf ein Minimum beschränken will“ (BPB o.J. a). Auch wenn der Begriff für eine durchaus heterogene Bewegung steht, deren einzelne Ausrichtungen sich teilweise voneinander abgrenzen, so ist ihnen doch die im Zitat angesprochene Bevorzugung der freien Kräfte des Marktes gegenüber staatlichen Eingriffen gemein. „Das zentrale Argument der Neoliberalen lautete, dass individuelle Freiheit der überragende gesellschaftliche Wert sei, womit sie insbesondere die ökonomische Freiheit der Unternehmer meinten“ (Brand et al. 2000: 58). Die Aufgabe des Staates ist es lediglich, den Wettbewerb und die Märkte bestmöglich zu sichern.

In der Umweltpolitik hatte diese Dominanz des Neoliberalismus sowohl Auswirkungen auf die Problembeschreibung als auch auf die etwaigen Lösungsstrategien. So wurden vor allem die anfallenden Kosten des Klimaschutzes

betont und in der Folge die vermeintlich kostengünstigste Variante zur Reduktion von Treibhausgasen, der Emissionshandel, propagiert. „However, as it turned out, the global warming issue has proven fertile ground for advocates of market-based measures to address global warming. These measures, far from challenging global capitalism, will further institutionalize it and extend market mechanisms and the commodity form into new areas, including the planetary sinks, the capacity of the planet to absorb pollutants“ (vgl. Lutes 1998: 163).

Allen voran die USA verfolgten in den 1980ern unter Ronald Reagan einen neoliberalen Ansatz in der Umweltpolitik. Mit der Republikanischen Partei im Rücken bekämpfte Reagan staatliche Umweltschutzmaßnahmen im Namen von Wirtschaftswachstum und nationaler Macht und blockierte alle Initiativen des Kongresses. Unter seinem Nachfolger George Bush Senior kam es zu einem Kompromiss, einem Emissionshandelssystem für das umweltschädliche Gas SO₂ (vgl. Lauber 2011: 84). Klimapolitik in den USA der 1980er und frühen 1990er war also fast nur unter den neoliberalen Prämissen der Kosten-Nutzen-Rechnung und der marktbasierter Ausrichtung möglich. Ordnungspolitische Ansätze, wie etwa die Energiesteuer einen darstellt, wurden von vornherein ausgeschlossen oder scheiterten an der Durchsetzung. Als Beispiel kann Präsident Clintons Versuch herangezogen werden, eine Steuer auf den Energiegehalt von Brenn- und Treibstoffen einzuführen. Die so genannte BTU-Steuer scheiterte schlussendlich im Senat und wurde von Clinton nicht wieder vorgeschlagen. Der Emissionshandel als marktbasierter Instrument hingegen wurde und wird vor allem von Interessensgruppen der fossilen Energieträger sowie von Banken und anderen Kapitalmarktakteuren vorangetrieben, welche sich davon ökonomische Gewinnmöglichkeiten erhoffen (vgl. Lauber 2011: 85f).

Im Gegensatz zu den USA waren die Positionen der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten in den 1980ern gegenüber marktbasierter Instrumenten in der Klimapolitik noch etwas skeptischer. „In the past European governments and the EU at large tended to shun emissions trading, mainly in light of the public’s perception that they are a „license to pollute““ (Egenhofer 2007: 453f). Allerdings scheiterten ebenso wie in den USA Versuche, Energiesteuern einzuführen.

4.3 Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung und die Klimarahmenkonvention

Trotz der nach wie vor geäußerten Zweifel einiger Nationalstaaten an der These des anthropogenen Klimawandels und der damit einhergehenden Ablehnung staatlicher Interventionen (so argumentierten allen voran die USA, dass es noch keine wissenschaftliche Sicherheit gäbe) fand 1992 die UNCED in Rio de Janeiro statt. Besagte Konferenz war die seit 1972 größte internationale Konferenz über Umweltthemen. Neben VertreterInnen fast aller Nationalstaaten nahmen auch eine Vielzahl an NGOs und zivilgesellschaftlichen Organisationen an dem Treffen und den Verhandlungen teil.

Das aus klimapolitischer Sicht wichtigste Ergebnis der Konferenz ist die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (englisch: United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC). Das Dokument wurde bereits im Vorfeld der Konferenz verabschiedet um in Rio zur Unterschrift aufzuliegen. Nach der Ratifikation des 50. Staates im Jahr 1994 trat die Konvention schließlich in Kraft (vgl. Brunner 2001: 1).

Das dezidierte Ziel der Konvention ist in ihrem Artikel 2 festgeschrieben: „Das Endziel dieses Übereinkommens und aller damit zusammenhängenden Rechtsinstrumente, welche die Konferenz der Vertragsparteien beschließt, ist es, in Übereinstimmung mit den einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird“ (Vereinte Nationen 1992). Da die Konvention selbst noch keine verbindlichen Klimaschutzmaßnahmen enthält, ist in ihr festgehalten, dass sich die Vertragsstaaten, mittlerweile 194, jährlich treffen um konkrete Maßnahmen zu besprechen. Die Treffen sind die so genannten Conferences of the Parties (COPs), sie finden jährlich in unterschiedlichen Ländern statt. Ebenso stellt die Klimarahmenkonvention die institutionelle Infrastruktur und Entscheidungsmechanismen für den Prozess der Regimeentwicklung zur Verfügung, fördert die kollektive Sammlung problemrelevanter Daten und unterstützt nationale Klimaschutzmaßnahmen (vgl. Take 2002: 119).

Obwohl die Konvention, wie bereits erwähnt wurde, selbst keine Strategien enthielt, lässt sich ihre neoliberale Ausrichtung etwa in besagtem Artikel 2 erahnen. Dort steht weiters geschrieben: „Ein solches Niveau sollte innerhalb eines Zeitraums erreicht

werden, der ausreicht, damit sich die Ökosysteme auf natürliche Weise den Klimaänderungen anpassen können, die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird und die wirtschaftliche Entwicklung auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann“ (Vereinte Nationen 1992). Klimaschutz darf also der wirtschaftlichen Entwicklung nicht entgegenstehen. Die regelmäßig abzugebenden Berichte über Treibhausgasemissionsreduktionen sollen dabei die freien Vertragsstaaten zum Mitmachen animieren. „Die Vertragsstaaten werden in diesem Kontext zu „kalkulierenden“ Akteuren, die Kosten und Nutzen von Klimaschutzmaßnahmen sorgfältig abwägen und dann eine „verantwortungsbewusste“ Entscheidung treffen“ (Oels 2010: 180).

4.4 Das Kyoto-Protokoll

Um die Umsetzung der Klimarahmenkonvention voranzutreiben, etwaige neue Maßnahmen zu besprechen und Fortschritte zu überprüfen treffen sich die Signatarstaaten einmal im Jahr im Zuge der COP. Die wohl wichtigste fand 1997 im japanischen Kyoto statt, welche erstmals ein Protokoll über völkerrechtlich verbindliche Emissionsbegrenzungen und –reduktionen von treibhauswirksamen Gasen hervorbrachte. Die teilnehmenden Industrieländer müssen demnach ihre Emissionen von sechs Treibhausgasen im Zeitraum von 2008-2012 um durchschnittlich 5% gegenüber dem Referenzjahr 1990 gesenkt haben, wobei die einzelnen Länder durchaus unterschiedliche Vorgaben zu erzielen haben (vgl. Österreichisches Klimaportal o.J.). Die Entwicklungs- und Schwellenländer hingegen unterliegen unter dem Kyoto-Protokoll keinen Reduktionsverpflichtungen.

In Kraft getreten ist das Protokoll im Februar 2005, 90 Tage nachdem die notwendige Anzahl der Ratifikationen erzielt wurde. Bis dato sind 192 Staaten dem Protokoll beigetreten, wobei die USA unter George W. Bush die Ratifizierung verweigerten und somit die bedeutendste Ausnahme darstellen (vgl. UNFCCC o.J.). Auslaufen wird das Protokoll nach der so genannten ersten Verpflichtungsperiode 2012.

Zeigte sich bei der Klimarahmenkonvention die neoliberale Ausrichtung der internationalen Klimapolitik nur in Ansätzen, so ist sie bei Betrachtung der flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls deutlich auf den ersten Blick erkennbar. Die Instrumente, welche den Staaten zur Erreichung der Emissionsreduktionsziele zur Verfügung gestellt werden, basieren auf den Prinzipien des freien Marktes und der

Kosten-Nutzen Rechnung. Brunnengräber und Walk (2007: 219) reden in Hinblick auf das Kyoto-Protokoll von „ökologischem Neoliberalismus“ und schreiben: „Die Bearbeitung des Klimawandels ist eingebettet in einen neoliberalen Diskurs, der dahingehend wirkt, die Regulation des Problems zu strukturieren.“

Im Folgenden sollen der Emissionszertifikatehandel und der Clean Development Mechanism (CDM) als die wesentlichen Instrumente des Kyoto-Protokolls vorgestellt werden. Dies ist ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit, da die Instrumente des Kyoto-Protokolls den institutionellen Rahmen der internationalen Klimapolitik darstellen. Es soll gezeigt werden, inwiefern sie die Basis für die Akteurs- und Regelungsmechanismenvielfalt in der aktuellen Klimapolitik sind, von der die Arbeit ausgeht.

4.4.1 Emissionszertifikatehandel unter Kyoto

Im Zuge der Verhandlungen über die Ausgestaltung des Kyoto-Protokolls machte die politische Führung der USA deutlich, ihre Zustimmung zur Vereinbarung nur zu geben, wenn Emissionszertifikatehandel eine zentrale Rolle spielen würde. Nach schleppenden Verhandlungen gaben die EU-Verhandler ihre eigene Position mit dem Schwerpunkt auf nationalen Maßnahmen zur Emissionsreduktion auf, weil sie erstens die USA bei einem Vertrag dabei haben wollten und zweitens kein eigenes Erfolgsmodell als Alternative vorzuweisen hatten (vgl. Lauber 2011: 85).

Der Emissionsrechtehandel ist ein auf den Prinzipien des Marktes aufbauendes Instrument der Klimapolitik mit dem Ziel, Schadstoffemissionsreduktionen unter möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten zu erreichen. Die online-Ausgabe des Gabler-Wirtschaftslexikons gibt folgende Definition von Emissionshandel: „1. Ziel des Emissionshandels ist, die Atmosphäre im Hinblick auf die Emission von Treibhausgasen in ein kostenpflichtiges Gut zu verwandeln, indem die Emission solcher Gase an den Besitz von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen geknüpft wird“ (Gabler Wirtschaftslexikon o.J.). Jedem am System teilnehmenden Emittenten wird ein gewisses Kontingent an Emissionsrechten zugestanden. Dabei bleibt es ihm überlassen, das Kontingent entweder völlig auszuschöpfen oder zu versuchen darunter zu bleiben, etwa durch technische Innovationen. Im zweiten Fall verfügt er über überschüssige Emissionsrechte, die er weiterveräußern kann. Käufer sind dabei jene Emittenten, für die eine Reduktion der Treibhausgase teurer käme

als der Kauf zusätzlicher Rechte. Die Teilnehmer haben so die Wahl ihre Emissionen entweder selbst zu reduzieren oder überschüssige Berechtigungen anderer zu kaufen. Auf diese Weise entsteht ein Markt für Emissionsrechte, durch den ökonomische Anreize geschaffen werden sollen, Emissionen zu verringern um zusätzliche Betriebskosten zu vermeiden (vgl. Gabler Wirtschaftslexikon o.J.).

Auch wenn im Kyoto-Protokoll festgelegt ist, dass der Emissionshandel zwischen den Nationalstaaten erfolgt, so sind dennoch zu einem nicht unerheblichen Ausmaß auch andere Akteure darin involviert. Deren Aufgaben reichen von vorbereitenden Arbeiten wie Projektregistrierungen über die Bereitstellung technischer Infrastruktur bis hin zu Kontrolltätigkeiten. „As markets developed over the last decade, an elaborate set of governance structures has emerged to address concerns around measuring and accounting for emissions and offsets, and tracking the permits and credits across the carbon market“ (Bernstein et al. 2010: 166).

Außerdem existieren neben dem Emissionshandel zwischen den Staaten, wie er im Kyoto-Protokoll verankert ist, auch regionale Handelssysteme. Diese sind zwar nicht direkt durch selbiges geregelt, stehen aber dennoch in Verbindung damit. Mit der prinzipiellen Entscheidung, Emissionshandel zu einem wichtigen Instrument der Klimapolitik zu machen und der damit einhergehenden Schaffung der handelbaren Recheneinheit der CO₂-Äquivalente wurde die Grundlage für weitere Systeme gelegt, die mit derselben Recheneinheit operieren.

Als ein Beispiel kann das European Trading Scheme (ETS), das 2003 vom Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission beschlossene und 2005 in Kraft getretene Emissionshandelssystem der Europäischen Union angeführt werden. „Launched in 2005, the EU ETS is the first cross-border tradable permit or emissions trading scheme to address GHG emissions, covering almost 11,500 installations or about 45% of total CO₂ emissions“ (Egenhofer 2010: 453). Mit diesem Instrument will die EU ihre im Kyoto-Protokoll festgelegten Ziele erreichen. Die zwei Handelssysteme sind miteinander verbunden, indem den am ETS teilnehmenden Unternehmen auch die Teilnahme am internationalen Emissionshandel des Kyoto-Protokolls ermöglicht wird (vgl. Umweltbundesamt o.J.). Durch die Tatsache, dass der Handel im ETS zwischen den einzelnen Unternehmen passiert und verpflichtend ist, werden eben diese zu wichtigen Akteuren in der Klimapolitik. Sowohl bei den Verhandlungen zu den konkreten Bedingungen also auch bei der Ausgestaltung spielen Wirtschaftsakteure durch ihre direkte Betroffenheit also eine wichtige Rolle.

Ihre Entscheidungen, die Reduktionsvorgaben entweder selbst zu erreichen, etwa durch erneuerte Technologien, oder sie durch den Ankauf von Zertifikaten zu erfüllen, haben direkten Einfluss auf die internationale Entwicklung der Klimapolitik. Der Handel mit Emissionszertifikaten begünstigt also in mehrfacher Hinsicht die Partizipation von nicht staatlichen Akteuren in der Klimapolitik. Sie übernehmen einerseits administrative, unterstützende und ergänzende Aufgaben oder sind andererseits direkt darin eingebunden, wie das Beispiel des ETS gezeigt hat.

4.4.2 Der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung – Clean Development Mechanism (CDM)

Der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung ist neben dem Emissionszertifikatehandel ein weiteres wichtiges Instrument des Kyoto-Protokolls. Der Mechanismus basiert auf der Annahme, dass die Einführung umweltfreundlicher Technologien in den so genannten Entwicklungsländern kostengünstiger ist als dies in den Industrieländern der Fall ist. „The CDM works by paying developing countries to adopt lower-polluting technologies than they otherwise would“ (Wara 2007: 595). Zum Beispiel könnte sich China dafür entscheiden, statt eines günstigen Kohlekraftwerkes ein teureres, aber an Treibhausgasemissionen ärmeres Gaskraftwerk zu errichten. Die Treibhausgasdifferenz, welche an Hand von Referenzszenarien berechnet wird, wird in CDM-Credits umgerechnet und kann von China an Industrieländer verkauft werden, welche dadurch im eigenen Land um den entsprechenden Wert weniger Einsparungen erzielen müssen (vgl. ebd.).

Wie auch der Emissionszertifikatehandel ruft der CDM durch seine marktliberale und flexible Ausrichtung nicht staatliche Akteure auf den Plan, die in vielfältiger Art und Weise eingebunden sind. „The governance of the CDM involves agency beyond the state at different political levels across various jurisdictions. Responsibilities diverge in every step of the CDM project cycles; from project identification and design to validation, registration, monitoring and over to verification and certification, and, finally, to the issuance of CERs“ (Pattberg/Stripple 2007: 8).

Die wichtigste Behörde im Rahmen des CDM ist der von den Nationalstaaten regierte Exekutivrat. Er ist unter anderem für die Anerkennung und Registrierung der Projekte sowie bei erfolgreicher Durchführung für die Ausgabe der Zertifikate zuständig. In seinen Verantwortungsbereich fällt auch die Akkreditierung unabhängiger privater

Akteure, welche mit der Validation und Verifikation der CDM-Projekte betraut werden. Daneben spielen noch andere private Akteure eine Rolle, sowohl bei der Ausgestaltung als auch bei der Dokumentation und Bewertung der Projekte (vgl. ebd.).

Als ein Beispiel der Verstrickung unterschiedlicher Akteure in CDM-Prozesse kann der CDM-Gold Standard genannt werden. Nachdem der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung von mehreren Seiten unter Kritik geraten ist, wurde unter Zusammenarbeit von Regierungen und nicht staatlichen Organisationen der Gold-Standard entwickelt. Die Stiftung, die in Besitz von 60 NGOs steht, vergibt den Gold-Standard, der mittlerweile international als Gütesiegel anerkannt ist, unter bestimmten Auflagen an CDM-Projekte. Kriterien für die Vergabe sind unter anderen die tatsächliche und messbare Einsparung von Treibhausgasemissionen sowie die Einbettung des Projektes in die nachhaltige Entwicklungsstrategie des jeweiligen Landes, in dem das Projekt realisiert wird (vgl. The Gold Standard o.J.). Auf der Internetseite der Gold-Standard Stiftung sind die Beweggründe für dessen Bildung sowie seine Ziele in einem Satz formuliert: „It was designed to ensure that the emissions reductions that back up carbon credits are not only real and verifiable, but that the project activities make a measureable impact on sustainable and social development in local communities“ (ebd.).

Der Gold-Standard stellt also eine Ergänzung zum Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung dar, welche eine hohe Qualität der Projekte fördern und durch die Vergabe von Gütesiegeln garantieren will. Dabei stellt er höhere Anforderungen, als herkömmliche CDM-Projekte erfüllen müssen. Die Teilnahme daran basiert auf Freiwilligkeit und ist somit unabhängig von Vorgaben der einzelnen Staaten oder internationalen Abkommen.

4.5 Andere nicht staatliche Governance-Ansätze in der aktuellen Klimapolitik

Vorangegangenes Kapitel 4.4. hat gezeigt, inwiefern die marktbasieren Instrumente des Kyoto-Protokolls nicht staatliche Akteure in die internationale Klimapolitik miteinbeziehen. Beteiligte NGOs fokussieren ihre Tätigkeiten auf die Ausgestaltung des Emissionshandels und der Offset-Mechanismen. Sie übernehmen dabei Beratungs-, Monitoring-, und Kontrollfunktionen und entwickelten sich dadurch zu Schlüsselakteuren auf den rasant wachsenden CO₂-Märkten (vgl. Rest 2011: 87).

Nach Fuhr et al. (vgl. 2007: 297) können die Instrumente des Kyoto-Protokolls insofern als neue Governance-Formen bezeichnet werden, als dass privaten Unternehmen erstmalig und explizit bei der Umsetzung eines zwischenstaatlichen Regimes eine Hauptrolle zugesprochen wird, auch wenn die Verantwortung für die Erreichung der Emissionsreduktionen weiterhin bei den beteiligten Nationalstaaten verbleibt.

Neben diesen Mechanismen, die eine gewisse Verstrickung öffentlicher und privater Initiativen darstellen, gibt es in der internationalen Klimapolitik auch noch rein private Initiativen. „[...] there are a number of policies that are beyond the state in more concrete sense, as they do not predominantly emanate from or address public actors“ (Pattberg/Stripple 2007: 11).

4.5.1 Emissionszertifikatehandel in den USA

Obwohl sich die USA den Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls durch die Verweigerung der Ratifikation desselben entzogen haben, verfügen sie seit 2003 trotzdem über ein internes Handelssystem mit Emissionszertifikaten, das so genannte Chicago Climate Exchange (CCE). Während die Teilnahme daran auf Freiwilligkeit basiert, sind die vereinbarten Reduktionsziele rechtlich verbindlich. „Market participants included major corporations, utilities and financial institutions with activities in all 50 United States, 8 Canadian provinces and 16 countries. The total program baseline covered 700 million metric tons CO₂ - equal to roughly one-third the size of Europe's cap and trade program“ (CCE o.J.). Die Teilnehmer haben sich darauf geeinigt, ihre Emissionen in der Periode von 2007 bis 2010 um bis zu 6% gegenüber den Referenzjahren von 1998-2001 zu senken.

Ein Beispiel für eine mit dem Emissionshandel verbundene Organisation ist The Climate Registry. Sie ist eine Non-Profit-Organisation, welche nach eigenen Angaben bedeutende Informationen zur Reduktion von treibhauswirksamen Gasen bereitstellt. Des Weiteren entwickelt sie transparente Standards für Unternehmen und Regierungen in ganz Amerika, um deren ökologischen Fußabdruck berechnen und veröffentlichen zu können (vgl. The Climate Registry o.J.). The Climate Registry bietet also eine Plattform zur Erfassung und Veröffentlichung von Emissionsdaten der teilnehmenden Organisationen. Da die Teilnahme auf Freiwilligkeit basiert, ist die Behörde von keinen rechtlich verbindlichen Abkommen abhängig.

Eine Behörde, die mit der Überwachung der Qualität und Integrität von Emissionshandelssystemen in den USA betraut ist, stellt The Climate Action Reserve dar. Ihre selbstbestimmte Mission ist es „[t]o ensure environmental benefit, integrity and transparency in greenhouse gas (GHG) emissions inventory and reduction accounting, as well as progressive movement in climate change policy“ (The Climate Action Reserve o.J.). Das versucht sie mittels der Definition von Qualitätsstandards für die Entwicklung, die Quantifizierung und die Überprüfung von Projekten zur Emissionsreduktion in den Vereinigten Staaten von Amerika. Dadurch soll einerseits das Vertrauen in den amerikanischen Emissionsmarkt gestärkt und andererseits dessen Effizienz verbessert werden.

Auch in den USA hat sich also eine beachtliche Infrastruktur rund um den Bereich des Emissionszertifikatehandels herausgebildet. Das CCE basiert zwar auf Freiwilligkeit, sein Umfang ist in Anbetracht dessen dennoch beachtlich. Darüber hinaus gibt es ähnlich wie in Europa auch in den USA Nichtregierungsorganisationen, die es sich zur Aufgabe gemacht haben, bestehende Handelssysteme zu ergänzen und deren Effizienz zu steigern.

4.5.2 Versicherungen in der Klimapolitik

Das CCE ist als freiwilliges Emissionshandelssystem zwar nicht in der zwischenstaatlichen, rechtlich bindenden Klimapolitik zu verorten, seine Funktionsweise ist aber an die Instrumente des Kyoto-Protokolls angelehnt. Um zu verdeutlichen, dass noch weitere Akteure und unterschiedliche Ansätze existieren, gibt die Arbeit an dieser Stelle ein weiteres Beispiel. So soll auf die Rolle von Versicherungen in der Klimapolitik eingegangen werden.

Auf den ersten Blick ist nicht unbedingt ersichtlich, welche Interessen Versicherungsgesellschaften an Klimapolitik haben. Allerdings wird bei genauerer Betrachtung klar, dass vor allem extreme Wetterereignisse kritische Punkte darstellen. In den letzten vier Jahrzehnten erhöhten sich die aus wetterbedingten Katastrophenereignissen entstandenen Risiken um den Faktor 3 bei der Zahl der Schäden sowie um den Faktor 8 bei der Schadenshöhe (vgl. Schleicher 2002: 2). Als ein herausragendes Beispiel kann Hurrikan Andrew genannt werden, welcher im Jahr 1992 in Florida einen Schaden von ungefähr 16 Milliarden US Dollar anrichtete. Hätte der Wirbelsturm das Land nur wenige Kilometer weiter nördlich getroffen, hätte

die Schadenssumme jenseits der 40 Milliarden US Dollar liegen können (vgl. Jagers/Stripple 2003: 390). Diese Zahlen machen deutlich, dass sich Versicherungen den neuen Gegebenheiten anpassen müssen.

Um sich besser koordinieren zu können sowie ihre Anliegen publik zu machen und auf die politische Agenda zu setzen, gründeten Anfang der 1990er Jahre rund 60 international wichtige Versicherungsunternehmen mit der Unterstützung des United Nations Environment Programme (UNEP) die Insurance Industry Initiative for the Environment. Indem Unternehmen das *Statement of Environmental Commitment by the Insurance Industry* unterschreiben, verpflichten sie sich, Anstrengungen hin zur Erreichung eines Gleichgewichts zwischen ökonomischem Wachstum und Umwelt zu unternehmen. „The statement acknowledges the principle of sustainable development and the precautionary principle and also calls on insurers to incorporate environmental considerations into their internal and external business activities“ (Larderel 2005: 3). Eine solche Tätigkeit wäre zum Beispiel, wenn die Versicherungsindustrie das beträchtliche Finanzvolumen, über das sie verfügt, gezielt zur Innovation und Transformation der bestehenden Wirtschaftsstrukturen in Richtung einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung verwendet, anstatt damit Beteiligungen an Unternehmen der Carbon-Industry zu kaufen (vgl. Schleicher 2002: 3). Durch derartige Vorstöße kann die Versicherungsindustrie bis zu einem gewissen Grad Einfluss auf die Klimapolitik nehmen, indem sie bestimmte Entwicklungen fördert.

Allerdings geht ihre Rolle in der Klimapolitik über diese passive Funktion hinaus, indem sie selbst aktiv Maßnahmen setzt. Ein Beispiel dafür ist der von ihr geschaffene CO₂ Indikator, eine standardisierte Methode zur Erfassung des Kohlendioxidausstoßes von Unternehmen. Der Indikator dient dabei erstens einer Firma selbst, um ihre Treibhausgasemissionen zu erfassen und so Möglichkeiten zur Reduktion zu untersuchen. Andererseits soll er eine Hilfe für die Versicherungsindustrie darstellen, indem ihre potentiellen Kunden besser bewertet werden können (vgl. Jagers/Stripple 2003: 392). „Clearly, a CO₂ indicator in progress/use would give insurance companies an instrument with which they are able to evaluate each company according to its greenhouse gas emissions intensity“ (ebd.).

Eine andere aktuelle Entwicklung in Sachen Klimapolitik, die von der Versicherungsindustrie ausgeht, ist die Schaffung neuer Finanzinstrumente.

Notwendig wird dies, da die Versicherungen realisiert haben, dass ihr eigener Kapitalpool nicht ausreichen könnte, um die Schäden extremer Wetterereignisse zu regulieren (vgl. Schleicher).⁴ Da auch herkömmliche Rückversicherungsgesellschaften mit den eventuell notwendigen Volumina überfordert wären, ist der Gedanke, dass der Kapitalmarkt diese Aufgabe erfüllen soll. Dies soll durch die Schaffung neuer Anleihen, so genannter Katastrophenanleihen, ermöglicht werden. Diese werden von den Versicherungen am Kapitalmarkt emittiert und von Investoren nachgefragt. Für den Erwerb erhalten die Käufer, sofern eine definierte Naturkatastrophe nicht eintritt, hohe Zinsen. Im Schadensfall verliert der Investor entweder nur die Zinsen oder auch das eingesetzte Kapital, das zur Schadensabdeckung verwendet wird (vgl. Jagers/Stripple 2003: 393; vgl. Schleicher 2002: 3).

Die Schaffung dieser neuen Instrumente, mit dem die Versicherungen das finanzielle Risiko möglicher Naturkatastrophen weiterveräußern, ist zwar keine Mitigationsmaßnahme. Es ist also nicht ihr direktes Ziel, den Klimawandel abzuschwächen. Allerdings stellt sie insofern eine Anpassungsmaßnahme dar, als dass sich Versicherungen auf die potentiellen Risiken des Klimawandels und von Naturkatastrophen einstellen.

Dieses Kapitel soll zeigen, inwiefern die privaten Akteure der Versicherungsindustrie Einfluss auf die internationale Klimapolitik nehmen. Anhand der Beispiele des CO₂-Indikators und der Katastrophenanleihen wird deutlich, dass dies auf unterschiedliche Art und Weise passiert und die Versicherungen mehrere Maßnahmen ergreifen. Jagers und Stripple (2003: 394) argumentieren: „[...] that these measures should be viewed fundamentally as instances of global climate governance, and hence the industry can be viewed as an authoritative private actor in the climate issue.“

⁴ Der dritte Sachstandsbericht des IPCC, veröffentlicht im Jahr 2001, geht in Kapitel 8.2.3. *Climate Events that are Relevant to the Insurance and Other Financial Services Sectors* konkret auf die Möglichkeit von Extremwetterereignissen und deren Auswirkungen auf die Versicherungen ein.

4.6 Regimetypen in der aktuellen Klimapolitik

Die angeführten Beispiele sollen verdeutlichen, dass es in der internationalen Klimapolitik in den letzten Jahren zur Herausbildung einer neuen Form von Governance gekommen ist. Vor allem seit Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls haben sich unterschiedliche Ansätze und Praktiken von den verschiedensten Akteuren herausgebildet.

In der Fachliteratur herrscht weitgehender Konsens darüber, dass Klimapolitik mehr ist als zwischenstaatliche Abkommen. Jennifer Clapp (1998) argumentiert in ihrem Artikel *The Privatization of Global Environmental Governance. ISO 14000 and the Developing World*, dass private Akteure eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Dies tun sie nicht nur bei der Umsetzung öffentlicher Vorgaben, sie etablieren auch immer öfter ihre eigenen Standards. Anhand der Umweltnorm ISO 14000 zeigt die Autorin, wie sich die private Initiative durchgesetzt und somit ihrerseits die öffentliche Klimapolitik beeinflusst hat.

Auch Jagers und Stripple (vgl. 2003: 385) plädieren dafür „[...] that global climate governance should refer to all purposeful mechanisms and measures aimed at steering social systems toward preventing, mitigating, or adapting to the risks posed by climate change.“ Demzufolge sind nicht nur staatliche Maßnahmen von Bedeutung, sondern in nicht geringerem Ausmaß private Initiativen.

Einen guten Überblick über die in der internationalen Klimapolitik involvierten Akteure und Strukturen der Entscheidungsfindung und –implementierung bietet die von Pattberg/Stripple (2007: 6) angefertigte, an dieser Stelle dargestellte Tabelle.⁵

⁵ Die Tabelle ist von Pattberg/Stripple (2007: 6) angefertigt, basiert aber auf Ausführungen von Börzel, Tanja/Risse, Thomas (2005): *Public-Private Partnerships. Effective and Legitimate Tools of International Governance*. In: Grande, Edgar/Pauly Louis (Hg.): *Reconstituting Political Authority. Complex Sovereignty and the Foundations of Global Governance*. University of Toronto Press: Toronto

Actors involved	Public	Public-Private	Private
Steering modes			
Hierarchical	National policy; supra-national organization (EU climate policy)		
Non-hierarchical I	International society; bargaining (UNFCCC)	Delegation, corporatism, public-private partnerships (CDM, WSSD)	Private regimes; NGO-business institutions (CSR, off-setting); individual
Non-hierarchical II	International society; arguing		

Tabelle 1: Sites of Global Governance. International and Transnational (aus: Pattberg/Stripple (2007: 6))

Neben der öffentlichen Sphäre, in welcher Nationalstaaten miteinander in Austausch treten und je nach Ebene mehr oder weniger hierarchisch Entscheidungen treffen, gibt es noch die öffentlich-private und die rein private Sphäre. In der öffentlich-privaten treten nicht staatliche Akteure in Erscheinung, indem sie zum Beispiel für die Umsetzung staatlicher Maßnahmen verantwortlich sind oder diese ergänzen. Als Beispiel kann der in Kapitel 4.4.2 behandelte Clean Development Mechanism genannt werden. Der CDM ist zwar auf zwischenstaatlicher Ebene ausgehandelt worden, bei seiner Umsetzung sind aber eine Reihe privater Akteure involviert.

Darüber hinaus gibt es auch rein private Ansätze, welche unabhängig von der öffentlichen Ebene entstehen, sich aber dennoch daran orientieren können oder im Gegenzug ihrerseits die öffentliche Klimapolitik beeinflussen.

Für das Erstarren und die verstärkte Einbindung nicht staatlicher Akteure in der Klimapolitik gibt es mehrere Erklärungen. Eine davon ist die Argumentation, dass der Staat in Zeiten der voranschreitenden Globalisierung an Einfluss verloren hat. Das hat zum Resultat, dass private, marktbasierende Ansätze diese Lücke zu füllen begannen. Staaten sind dieser Erklärung nach nicht fähig oder auch nicht willig, den neuen Akteuren entgegenzutreten (vgl. Clapp 1998: 298). Diese Argumentation passt zu der liberalen Sicht auf die Zivilgesellschaft, nach welcher nicht staatliche Akteure das Gegenüber des Staates sind und nicht mit ihm in Verbindung stehen. Allerdings scheint die Erklärung des an Einfluss verlierenden Staates etwas kurz zu greifen. Andere Erklärungsansätze argumentieren, dass der Staat respektive die verantwortlichen PolitikerInnen freiwillig und absichtlich Kompetenzen abgeben, weil sie selbst private Abmachungen als effizienter bei der Erreichung bestimmter Ziele ansehen. „Such explanations suggest that state and private interests have converged in some areas, particularly with states’ renewed adherence in recent years to liberal

norms that call for a reduced role of the state“ (ebd.). Auch Andreas Novy (1996) geht der These nach, inwiefern die Betonung der Zivilgesellschaft in den 1980ern und 1990ern nützlich war, die Argumente für Staatsabbau und Privatisierung zu stärken und mehrheitsfähig zu machen. Die neuen Formen der Steuerung in der Klimapolitik mit der prominenten Stellung der Marktkräfte und der Einbindung von Wirtschaftsakteuren sind also auch Resultat des neoliberalen Kontextes der Entstehung des zentralen klimapolitischen Regelwerkes, des Kyoto-Protokolls. Schon seine Umsetzung fördert oder fordert bis zu einem gewissen Grad die Mitarbeit privater Akteure. Darüber hinaus orientieren sich freiwillige Maßnahmen ebenso daran. „Being the most obvious case, companies have related their firm- or industry-level emissions reduction programs to the international targets and timetables approach of the Kyoto Protocol“ (Pattberg/Stripple 2007: 14).

Die Entwicklung der Berücksichtigung und der Einbindung nicht staatlicher Akteure in der internationalen Klimapolitik lässt sich auch anhand der UN-Weltkonferenzen belegen. Während die UN-Konferenz Mensch und Umwelt im Jahr 1972 ein erster Meilenstein der Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und NGOs ist, weil an ihr wesentlich mehr NGOs partizipierten als in den Konferenzen davor, so ging die 1992 stattfindende UNCED auch qualitativ einen Schritt weiter. Es wurden erstmals auch unkonventionelle, nationale und lokale NGOs akkreditiert, wodurch sie eine neue Rolle im Rahmen der Vereinten Nationen eingenommen haben (vgl. Take 2002: 117f).

Neben diesen formellen Kanälen gibt es für NGOs auch informelle Möglichkeiten zur Einflussnahme. Das kann über persönliche Kontakte zu VertreterInnen der UN-Behörden, über die Aufnahme von NGO-Repräsentanten in nationale Delegationen sowie deren Teilnahme an informellen Gesprächen ablaufen (vgl. Take 2002: 118).

5 Klimapolitik und das aktuelle Klimaregime aus Sicht ausgewählter Theorien der Internationalen Beziehungen

Nachdem in Kapitel 2 die für diese Arbeit relevanten Theorien der Internationalen Beziehungen in ihren Grundzügen dargestellt und in Kapitel 4 das aktuelle Klimaregime beleuchtet wurde, wendet Kapitel 5 die Theorien auf die aktuelle Situation der internationalen Klimapolitik an. Dabei werden die Theorie des Realismus und die Regimetheorie auf Grund ihrer Verwandtheit und teils gleicher Prämissen unter einem Punkt abgehandelt. Diese kurze Darstellung dient vor allem der Abgrenzung gegenüber der Perspektive der Global Governance. Deren Mehrwert soll dadurch deutlicher herausgearbeitet werden. Wichtig erscheint in diesem Kontext darauf hinzuweisen, dass es nicht das Ziel der Arbeit ist, die alles beschreibende und umfassende Theorie für die internationale Klimapolitik zu finden. Jede Theorie der Internationalen Beziehungen hat ihre Stärken und Schwächen und kann gut begründet auf das Themenfeld Klimapolitik angewandt werden. Vielmehr soll herausgearbeitet werden, welche Entwicklungen die Global Governance Perspektive zum Vorschein bringt, die unter realistischer und regimetheoretischer Sicht verborgen und unberücksichtigt bleiben.

5.1 Der realistische und regimetheoretische Blickwinkel auf Klimapolitik und das aktuelle Klimaregime

Kurz gesagt geht es im realistischen, von Staatenkonkurrenz geprägten Weltbild um die Durchsetzung von Macht, die Gewährung von Sicherheit sowie die Maximierung ökonomischer Vorteile. Für die Klimapolitik hat das die Konsequenz, dass ökologische Fragen, wenn überhaupt, stets unter sicherheitspolitischen Aspekten thematisiert werden. So gelten Umweltprobleme etwa als Auslöser von Ressourcenkonflikten und massenhafter Emigration aus dem globalen Süden. Dadurch entstehen Sicherheitsprobleme und Bedrohungen für die nördlichen Staaten, so die Annahme (vgl. Wissen 2011: 3).

Als Beispiel dieser Argumentation kann der bereits 1994 in der Zeitschrift *The Atlantic Monthly* erschienene Beitrag mit dem Titel *The coming anarchy* von Robert Kaplan genannt werden. In besagtem Artikel kritisiert der Autor die Vernachlässigung der feindseligen Komponente der Umwelt in der Außenpolitik. „Mention „the

environment“ or „diminishing natural resources“ in foreign policy circles and you meet a brick wall of skepticism or boredom“ (Kaplan 1994: 54). Wenige Zeilen später legt er seine Sicht der Rolle von Umweltproblemen in der internationalen Politik dar: „It is time to understand „the environment“ for what it is: *the* national-security issue of the twenty-first century“ (ebd.). Manifestieren kann sich die Frage der Sicherheit nach Meinung des Autors in Kriegen um Trinkwasser oder der massenhaften Migration auf Grund sehr schlechter Umweltbedingungen.

Die mehr oder weniger mächtigen Nationalstaaten üben aus realistischer Sicht nach ihren Möglichkeiten Macht aus, um ihre Interessen durchzusetzen und ihre Sicherheit zu wahren. Die Nationalinteressen im Themengebiet Klimapolitik divergieren auf Grund der in der Einleitung erwähnten politischen Dimensionen des Klimawandels teilweise deutlich. Dabei geht es um Fragen der Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln und Energie sowie der militärischen Sicherheit und der Hoheit über das Staatsterritorium bis hin zu Extremfällen der bloßen Existenz.

Während aus realistischer Sicht auf die Klimapolitik ausschließlich die egoistische Verfolgung der Nationalinteressen beleuchtet wird, geht die Regimetheorie einen Schritt weiter, indem sie sich für die Möglichkeiten und Bedingungen staatlicher Kooperationen interessiert. Ausgangspunkt ist die Ansicht, dass der Klimawandel nur durch intensive Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft eingedämmt werden kann, von der *summa summarum* alle profitieren. So betont zum Beispiel der 2006 von Nicholas Stern veröffentlichte *Stern Report on the Economics of Climate Change* die wirtschaftliche Komponente des Klimawandels. Stern argumentiert, dass die wirtschaftlichen Kosten eines möglichen Klimawandels weitaus höher wären als die finanziellen Beträge, welche für seine Bekämpfung notwendig sind. Aktive Klimapolitik ist somit auch ein ökonomisches Gebot und im Sinne aller Staaten, so die Annahme.

Die im Bereich der politikwissenschaftlichen Klimaforschung oft bemühte Regimetheorie scheint auf den ersten Blick Antworten auf die politischen Probleme des Klimawandels, wie die Tatsache des Kollektivgutes Umwelt oder das egoistische Verhalten der Staaten geben zu können. „Applied to global environmental change and the problematic of managing the global commons so as to avoid a tragedy of the commons scenario, regime theory appears to offer a useful analytical grounding for the conceptualisation of such problems“ (Newell 2000: 24). Mit ihrer Hilfe kann das Zustandekommen internationaler Klimaabkommen, die mitunter auch rechtlich

bindende Vorgaben enthalten, erklärt werden. Die Nationalstaaten erkennen die Notwendigkeit der Kooperation und stellen ihre kurzfristigen Nationalinteressen (die uneingeschränkte Emission von Treibhausgasen) zu Gunsten langfristigerer Interessen (dem Schutz des Klimas) hinten an und arbeiten zusammen. Die staatliche Zentralität im internationalen System wird argumentiert „[...] by the view that the state is the primary institution capable of commanding widespread authority and able to direct the sort of large-scale human activity required to meet ecological challenges“ (Newell 2000: 24). Aus Sicht der Regimetheorie sind es also primär die Staaten, welche auf Grund ihrer Macht zu Regelungen in der Umweltpolitik fähig sind. Internationale Organisationen stehen dabei nur in ihrem Schatten: „If there is one key variable accounting for policy change, it is the degree of domestic environmentalist pressure in major industrialized democracies, not the decision-making rules of the relevant international institution“ (Haas et al. 1993: 14).

Einen Versuch, die internationale Klimapolitik mit Hilfe der Regimetheorie zu analysieren, stellt das 1993 erschienene Werk *Politik im Treibhaus. Die Entstehung des internationalen Klimaschutzregimes* von Sebastian Oberthür dar. Im Rahmen des Buches untersucht der Autor unter anderem die Regimeentwürfe der wichtigsten Akteure und Akteursgruppen bei der Unterzeichnung der Klimarahmenkonvention 1992. Berücksichtigung finden dabei die USA, die Europäische Gemeinschaft, die ehemalige UdSSR, die Alliance of Small Island States sowie die Dritte Welt und arabische OPEC-Staaten. Indem die Strategien der einzelnen Akteure und die Konfliktlinien zwischen ihnen gezeigt werden, wird der Verhandlungsverlauf der Klimarahmenkonvention nachgezeichnet.⁶

Da sowohl für den Realismus als auch für die Regimetheorie die Nationalstaaten die wichtigsten Akteure in der internationalen Klimapolitik sind und nur zwischenstaatlich vereinbarte, rechtlich verbindliche Verträge als Regelwerk anerkannt werden, zeichnet sich aus ihrer Sicht ein trübes Bild der aktuellen Klimapolitik. Das Kyoto-Protokoll läuft 2012 aus, die Verabschiedung eines rechtlich bindenden Nachfolgeabkommens scheiterte. Achim Brunnengräber (2011a: 23ff) sieht die Ursachen für das Scheitern in drei externen Effekten. Als ersten Faktor nennt er das Erstarken der BRIC-Staaten Brasilien, Russland, Indien und China in der Weltwirtschaft, das auch für die Klimapolitik nicht ohne Konsequenzen bleibt. Ihr teils

⁶ Eine ähnliche Analyse für das Kyoto-Protokoll bietet Oberthür, Sebastian/Ott, Hermann (2000): Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert. Leske+Budrich: Opladen

enormes Wirtschaftswachstum führt zu einer gesteigerten Nachfrage fossiler Energieträger und deren Verbrennung zu einem globalen Anstieg der Treibhausgase. Das birgt ein gewisses Konfliktpotential, weil den Industrieländern kostspielige Klimaschutzmaßnahmen nationale Wettbewerbsnachteile bescheren würden, wenn die BRIC-Staaten davon ausgenommen sind. Andererseits wäre es für diese von Nachteil, wenn sie in der Phase ihres wirtschaftlichen Aufstieges nicht auf billige, fossile Energieträger zurückgreifen und unbegrenzt Treibhausgase emittieren dürfen.

Als zweiten Grund für das Scheitern nennt Brunnengräber die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, welche die BRIC-Staaten in geringerem Ausmaß traf. Diese konnten in Kopenhagen dadurch selbstbewusster und fordernder als jemals zuvor in Klimaverhandlungen auftreten. Außerdem zeigte sich, dass die Bereitwilligkeit zum Finanztransfer in die Entwicklungsländer und ebenso die Bereitschaft, sich auf klimapolitische Regulierungen einzulassen, seitens der Industrieländer in Krisenzeiten mehr als gering sind.

Die Rolle der USA als Bremsnation in den Klimaverhandlungen ist ein dritter Faktor, der nach Brunnengräber für das Scheitern in Kopenhagen mitverantwortlich war. Zwar brachten der Regierungswechsel 2008/2009 und der Amtsantritt der Administration Obama neuen Elan, die Hoffnungen auf einen radikalen Gesinnungswandel wurden allerdings bald begraben nachdem klar wurde, dass der Kongress keinen weitreichenden klimapolitischen Maßnahmen zustimmen würde. Die Theorie der hegemonialen Stabilität der Regimetheorie, welche das Vorhandensein und die Vorleistungen eines starken Akteurs (Hegemon) als Notwendigkeit für die Etablierung und Stabilität eines Regimes sieht, trifft also auf die aktuelle Klimapolitik nicht zu.

Aus realistischer Sicht sind die Interessen der Staaten also zu unterschiedlich, die Voraussetzungen für eine Regimebildung mit neuerlich rechtlich bindenden Zielen sind nicht gegeben. „From this perspective, the Copenhagen Accord is testament to how treaty-making is epiphenomenal to the interests of the most powerful actors in the system – interests that are constituted domestically and materially – or worse, just another game of great power politics” (Bernstein et al. 2010: 162f). Dass diese Erscheinungen keine kurzfristigen Entwicklungen sind, sondern die Strukturen des internationalen Staatengefüges grundlegend verändert haben, hat zur Folge, dass die Klimapolitik wohl noch länger und in den nächsten Jahren wieder deutlicher im

Schatten nationalstaatlicher Handels-, Wettbewerbs- und Finanzmarktpolitik stehen wird (vgl. Brunnengräber 2011a: 24f).

5.2 Kritik an der realistischen und regimetheoretischen Sichtweise auf die aktuelle Klimapolitik

Während der Realismus die unterschiedlichen Interessen und die etwaigen daraus resultierenden Handlungen erklären kann, weist er in anderen Belangen blinde Flecken auf. Klimapolitik wird auf die egoistischen, zwischenstaatlichen Verhandlungen reduziert, wodurch nicht staatliche Akteure unberücksichtigt bleiben. Private Initiativen oder öffentlich-private Kooperationen bleiben somit komplett außen vor. Ebenso bietet die Betrachtung der Klimapolitik durch die realistische Sicht keine Erklärungen für internationale Verhandlungen oder sogar Abkommen, die über das bloße Durchsetzen der staatlichen Eigeninteressen hinausgehen. Nachdem internationale Politik als Nullsummenspiel verstanden wird, indem Gewinne des einen zwangsläufig Verluste eines anderen bedeuten, ist der Realismus blind für Verzicht der Einzelnen zu Gunsten der Gemeinschaft. Dadurch können zum Beispiel Abkommen über verbindliche Reduktionsziele, wie das Kyoto-Protokoll eines ist, nur teilweise erklärt werden.

Trotz der Leistungen der Regimetheorie in Hinblick auf Umweltpolitik, allen voran der Beschreibung der Kooperation der Nationalstaaten, gibt es auch bei ihr einige Kritikpunkte. Der wohl wichtigste besteht in der Kritik an der exklusiven Betrachtung der Staaten, wodurch die Erklärungskraft der Theorie geschmälert wird. „The bias in this literature in favour of inter-state analysis, as opposed to sub- or trans-state, limits what regime theory can hope to explain, whatever“ (Newell 2000: 24). Dies trifft insofern insbesondere für die Klimapolitik zu, da bei der Bildung einiger Regime nicht staatliche Akteure die wesentlichen Kräfte waren. „[...] the drive to form several of the regimes was spearheaded by intergovernmental organizations or by international nongovernmental organizations, so that states did not even take the lead in the relevant processes of regime formation“ (Young 1989: 353). Als Beispiel nennt Young (vgl. 1989: 354) die zentrale Rolle des United Nations Environment Programme (UNEP) bei den Verhandlungen über das Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen. Durch die Vernachlässigung der Betrachtung internationaler Organisationen sowie NGOs sowohl bei der Etablierung

als auch der Stabilisierung von Regimen ist die Regimetheorie nur bis zu einem gewissen Grad geeignet, den Status quo der internationalen Umwelt- und Klimapolitik zu beschreiben.

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die Nationalinteressen als gegeben und nicht oder nur schwer veränderbar wahrgenommen werden. In der Realität sind die staatlichen Interessen aber nicht statisch und abhängig von unterschiedlichen Variablen. „Actors do not have a "portfolio" of interests that they carry around independent of social context; instead, they define their interests in the process of defining situations“ (Wendt 1992: 398). So können auch private und zivilgesellschaftliche Organisationen Einfluss ausüben. Vor allem in der Klimapolitik sind die Interessen der Staaten durch die Komplexität des Phänomens nicht gegeben. Je nach Standpunkt der jeweiligen Regierung, Wirtschaftslage, Mitsprachemöglichkeit von nicht staatlichen Akteuren und allgemein der Priorität, die der Bekämpfung des Klimawandels gegeben wird, verändern sich die Standpunkte der Staaten teils grundlegend.

Resümierend lässt sich sagen, dass der Realismus und die Regimetheorie einerseits jeweils einige Aspekte und Entwicklungen der internationalen Klimapolitik gut analysieren können. Es ist vor allem die Regimetheorie, mit welcher die Entstehung der internationalen Klimapolitik seit der Klimarahmenkonvention und des heute gültigen Regelwerkes erklärt und untersucht werden kann. Die Nationalstaaten erkannten die Notwendigkeit der Kooperation und einigten sich auf Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsmechanismen zur internationalen Problembearbeitung. Die Phase zwischen 1992 und 2009 zeichnet sich demzufolge auch durch die Genese und Konsolidierung eines solchen Regimes aus (vgl. Brunnengräber 2011a: 22).

Spätestens seit der Konferenz in Kopenhagen 2009 zeigt sich jedoch eine deutliche Zäsur in der Regimeentwicklung. Auf Konsens basierende, multilaterale Klimapolitik stieß deutlich wie selten zuvor bei diesen zähen, ergebnislos verlaufenden Verhandlungen an ihre Grenzen (vgl. ebd.). Diese Entwicklung kann der Realismus insofern erklären, als dass die sehr unterschiedlichen Nationalinteressen ein wichtiger Grund für das Scheitern der Konferenz waren. Allerdings wäre es verkürzt, nur die nationalstaatlichen Interessen dafür verantwortlich zu machen. Brunnengräber (2011a: 17) argumentiert, dass die nationalstaatliche Machtpolitik zwar mitverantwortlich für das Scheitern in Kopenhagen war, sie aber nicht als einziger Grund herangezogen werden kann. „Das liegt zwar nahe, lässt aber den

Einfluss wirtschaftlicher Akteure im innerstaatlichen wie transnationalen Kontext außen vor, die sich teils mit ihren spezifischen Anliegen gegen ein aus Sicherheitsbedürfnissen begründbares „nationales Interesse“ der Staaten an Klimaschutzbemühungen durchsetzen konnten und damit ganz erheblich zum Scheitern beigetragen haben.“

Ein weiterer Schwachpunkt ist die ausschließliche Betrachtung der zwischenstaatlichen, auf bindende Abkommen abzielende Klimapolitik. Kapitel 4 hat gezeigt, dass eine Vielzahl privater und öffentlich-privater Ansätze in der Klimapolitik bestehen, die sowohl vom Realismus als auch von der Regimetheorie nicht berücksichtigt werden.

5.3 Global Governance in der Klimapolitik

In der internationalen Klimapolitik stoßen hauptsächlich zwischenstaatliche Treffen auf großes Interesse der Medien und der Bevölkerung. So genießen vor allem die Konferenzen der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention sehr große Aufmerksamkeit. Die Ergebnisse, welche in den letzten Jahren wenig fortschrittlich waren, werden dementsprechend aufgenommen. Vor allem der Ausgang des 15. Treffens Ende 2009 in Kopenhagen wurde auf Grund der Ermangelung einer Einigung auf rechtlich bindende Emissionsreduktionen für die Post-Kyoto-Periode scharf kritisiert.

Sehen der Realismus und die Regimetheorie dieses Scheitern als maßgeblich, so verweist die analytische Global Governance Perspektive auf andere klimapolitische Ansätze, die nicht auf die Einigung der Nationalstaaten angewiesen sind. Durch die Anerkennung der Existenz und Vielfalt von Formen sozialer Organisation und politischer Entscheidungsfindung, die sich weder an den Staat richten, noch vom Staat ausgehen, sondern schlichtweg von ihm unabhängig sind, kann ein größeres Bild der Klimapolitik gegeben werden (vgl. Dingwerth/Pattberg 2006: 381).

Walk (2008: 144) argumentiert, dass sich eine über die Nationalstaaten hinausgehende Perspektive in der Klimapolitik besonders eignet, da gerade beim Klimawandel politische, ökonomische, soziale und ökologische Dimensionen ineinander greifen. Die Parallelstrukturen aus wissenschaftlichen Gremien, Initiativen der transnationalen Konzerne, Netzwerken der Zivilgesellschaft oder Bündnisse aus Gewerkschaften und Kirchen, die sich zu den Nationalstaaten herausgebildet haben,

seien mit herkömmlichen Untersuchungsdesigns kaum noch seriös zu beschreiben. „Eine genaue Kenntnis der Architektur, der Funktionsweise, der Verflochtenheit und Querverbindungen des Mehrebenensystems kann im Ergebnis zu einer differenzierten Bewertung der Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit der Klimapolitik führen“ (Walk 2008: 145). Mit Hilfe des Konzepts der Global Governance soll also die komplexe Beschaffenheit des internationalen Systems sowohl in der Klimapolitik als auch in anderen Politikbereichen beschreibbar gemacht werden.

Neben der Berücksichtigung vielfältiger Akteure ist es ebenso ein Merkmal der Global Governance, dass die Nationalinteressen nicht als gegeben und statisch gesehen werden. Vielmehr sind sie das Resultat intensiver Auseinandersetzungen zwischen Interessensgruppen. „As many observers have pointed out, negotiations pertaining to the formation of international regimes commonly involve extensive intra-party bargaining, which is apt to occur simultaneously with the relevant inter-party bargaining“ (Young 1989: 363). Staaten sind also keine homogenen Akteure, die in sich geschlossen auf der internationalen Bühne ihre Interessen durchzusetzen versuchen. Diese Prämisse ist vor allem deswegen für die Klimapolitik von großer Relevanz, weil hier die Interessen sehr stark divergieren und auch gegenläufig sein können. Als ein Beispiel nennt Young (1989: 364) den Meinungswandel der USA im Zuge der Verhandlungen über ein Abkommen zum Schutz der Ozeane, den *Law of the Sea Treaty* (LOST). „The about-face of the United States regarding the law of the sea convention, for example, is surely attributable more to the advent of an administration more attuned to the concerns of big business than its predecessor than to any objective change in the national interests of the United States.“ Besagte Konvention regelt die Rechte und Verantwortlichkeiten der Staaten betreffend die Nutzung der Ozeane, indem sie Leitfäden für Unternehmen und das Management der natürlichen Ressourcen der Meere definiert. Während die USA unter Präsident Jimmy Carter die Konvention in den 1970ern mitverhandelten und eine Ratifikation in Aussicht stellten, verweigerte die Administration Reagan ebendiese. „The LOST almost certainly would have been concluded in 1981 had President Jimmy Carter won reelection. But Reagan viewed the treaty as contrary to American interests and refused to sign it“ (Bandow 2007: 3). Wie auch das angeführte Zitat von Young argumentiert, ist dieser Wandel also nicht Resultat einer objektiven Veränderung der Interessen der Vereinten Staaten von Amerika, sondern auf die verschiedenen Prioritäten der Präsidentenamtinhaber zurückzuführen. Das zeigt, dass die

Standpunkte und Positionen der Staaten abhängig von unterschiedlichen Akteuren und Prozessen sind und sich im Laufe der Zeit daher grundlegend verändern können.

Durch die Global Governance Perspektive geraten also auch jene Entwicklungen in den Blick, die abseits der zwischenstaatlichen Verhandlungen und Abkommen passieren. Zu zeigen, dass es derer eine Vielzahl gibt, die sowohl mit dem Kyoto-Protokoll als dem offiziellen Regelwerk der Klimapolitik in Verbindung stehen als auch völlig unabhängig davon sind, war Gegenstand des vorangegangenen Kapitels. Als Folge dessen zeigt sich aus Global Governance Sicht auch ein anderes Bild der aktuellen Situation der Klimapolitik. Während sich die Stimmen mehren, die einen Stillstand der internationalen Klimapolitik erkennen wollen, verweisen VertreterInnen der Global Governance Perspektive auf eben diese Entwicklungen. „However, authority over the climate issue is far broader than the analysis of pure interstate negotiation suggests. The various ways of responding to the risks of climate change is extending vertically [...] as well as horizontally, in segments far beyond the core environmental ones“ (Jagers/Stripple 2003: 394).

Auch Brunnengräber et al. (vgl. 2008: 86) verweisen darauf, dass die Klimapolitik mehr Facetten hat als die zwischenstaatlichen Abkommen. So sehen sie das Kyoto-Protokoll als Ergebnis langwieriger internationaler Verhandlungen mit dem Ziel der Reduktion der schädlichen Treibhausgase als nur eine, vielleicht sogar die unbedeutendere Seite der klimapolitischen Medaille.

Bernstein et al. argumentieren, dass sich die marktbasieren Instrumente trotz des oberflächlichen Rückschlages, für das die COP 15 steht, auf dem Vormarsch befinden. Sie sehen allen voran im Emissionszertifikatehandel und der um ihn herum entstandenen Infrastruktur einen Konsens und ein Voranschreiten in der Klimapolitik (vgl. Bernstein et al. 2010).

5.4 Kritik an der analytischen Global Governance Perspektive

Es gibt also eine Reihe von Argumentationssträngen, die auf ein größeres Bild der internationalen Klimapolitik verweisen. Dieses Bild wird durch die Global Governance Perspektive sichtbar, indem durch sie die Entwicklungen in der Klimapolitik, welche abseits nationalstaatlicher Verhandlungen ablaufen, in den Vordergrund treten. Auf den ersten Blick erscheint Global Governance also als ein passender

Analyserahmen, um der Komplexität und Ausdifferenziertheit Herr zu werden. Allerdings weist auch sie Schwachstellen auf, so dass sich die Frage stellt, inwiefern sie zur Darstellung der aktuellen Situation tatsächlich geeignet ist. Im Folgenden geht die Arbeit auf eben diese Schwachstellen zuerst theoretisch ein, um sie dann an Hand zweier praktischer Beispiele zu verdeutlichen.

5.4.1 Die Vernachlässigung struktureller Machtverhältnisse und hierarchischer Konfigurationen

Ein Verdienst der Governance-Forschung ist sicherlich, die Akteursvielfalt in den Internationalen Beziehungen besser in den Fokus zu rücken, als dies andere Theorien tun. Allerdings, so der wohl am meisten verbreitete Kritikpunkt an ihr, vernachlässigt sie bestehende strukturelle Machtverhältnisse und Hierarchien, indem sie von einem global bestehenden Konsens zu bestimmten, vermeintlich universalen Menschheitsinteressen ausgeht. Curbach (2003: 21f) verweist darauf, dass dieser Konsens von der Realität weit entfernt ist. Hingegen kämpfen divergierende, plurale Interessen um ungleiche Machtpositionen, die darüber entscheiden, wer welche Interessen durchsetzen und den Diskurs bestimmen kann. Latham (1999: 35) bringt das Problem auf den Punkt, wenn er schreibt: „Global governists are generally so preoccupied with showing which forces of governance can produce order, that forces that might challenge governance or undermine order are treated as undesirable disruptions.“ Die analytische Brille der Global Governance blendet also die Kämpfe zwischen den einzelnen Akteuren und InteressensvertreterInnen aus und interessiert sich vorrangig für den Output. Dass dieser allerdings Resultat höchst ungleicher Ressourcenverteilungen unter den Akteuren sein kann, bleibt unberücksichtigt. Eine mögliche Konsequenz daraus ist, dass ressourcenschwache Bevölkerungsgruppen oder Staaten in einem dynamischen Prozess nicht gleichermaßen mithalten können und von den Ergebnissen weniger profitieren oder auch Schaden nehmen (vgl. Walk 2008: 64).

Brunnengräber (vgl. 1999: 465) beschreibt das Phänomen, indem er sagt, dass auf die Komplexität der Realität durch das Konzept der Global Governance nur mit vereinfachenden, politischen Schablonen reagiert wird. „Begriffe wie Herrschaft, Rassismus, Patriarchat, (Neo-)Kolonialismus oder Klassen, die die Gesellschaften als von ungleichen Machtverhältnissen durchzogen charakterisieren, gehören nicht

zum Wortschatz des governance-Diskurses“ (Brunnengräber 1999: 459). Dadurch könnten, so Brunnengräber (vgl. 1999: 460) weiter, die realen Konfliktkonstellationen zwischen metropolitanen und peripheren Ökonomien, zwischen konkurrierenden Kapitalfraktionen, zwischen Kapital und Arbeit sowie zwischen herrschenden und marginalisierten Klassen analytisch nicht ausreichend erfasst werden. Im Gegenteil, indem die Machtverhältnisse ausgeblendet werden, stärken sie die gegebenen gesellschaftlichen Herrschaftsstrukturen.

Als konkretes Beispiel kann Holger Mürles Kritik an der Global Governance Konzeption der CGG herangezogen werden. Er argumentiert, dass sie den Eindruck eines harmonischen Weltbildes erwecke. Sowohl der isolierte Verweis auf negativistisch, eigennützig oder destruktiv eingestellte gesellschaftliche Akteure als auch die Bemerkungen zu benachteiligten Gruppen kommen im Bericht der CGG zu kurz. So bleibt die Möglichkeit von Gewinnern und Verlierern der Global Governance unberücksichtigt (vgl. Mürle 1998: 11).

Um diese Dimensionen besser in den Blick zu bekommen müssten die Fragen gestellt werden: „Governance of what, by whom in whose interests for what purposes?“ (McGrew zitiert nach Messner/Nuscheler 2003: 30). Nur so können Fragen nach der Chancengleichheit in der Global Governance-Architektur in Hinblick auf das Zusammenspiel von einerseits schwachen Staaten und privaten Akteuren und andererseits handlungsmächtigen Staaten, Hegemonialmächten, globalen Unternehmen und einflussreichen Technokratennetzwerke an Bedeutung gewinnen (vgl. Messner/Nuscheler 2003: 30). Solange dies nicht der Fall ist, verbleibt die analytische Global Governance Perspektive auf die internationale Politik im Allgemeinen und auf die Klimapolitik im Speziellen wohl nur eine Utopie.

5.4.2 Das Beispiel ISO 14000

Um den angeführten Kritikpunkt, die Global Governance Perspektive vernachlässige gegebene Machtstrukturen, zu verdeutlichen, gibt die Arbeit an dieser Stelle ein Beispiel aus der Praxis der internationalen Umwelt- und Klimapolitik.

Die im Jahr 1947 gegründete Internationale Organisation für Normung (ISO) (englisch: International Organization for Standardization) hat als internationale Vereinigung von Normierungsorganisationen seit ihrer Gründung bereits über 12.000

Normen für eine Vielzahl von Bereichen erarbeitet. Ihr vorrangiges Ziel ist es, den internationalen Handel durch Vereinheitlichungen zu stimulieren und zu fördern.

Für die internationale Umwelt- und Klimapolitik von großer Bedeutung ist die 1996 eingeführte Umweltnorm ISO 14000, welche für sämtliche Wirtschaftsunternehmen und Organisationen auf freiwilliger Basis gültig ist. Angestrebt wird dabei ein kohärentes Umweltmanagementsystem, das die beteiligten Unternehmen für sich selbst ausarbeiten können. Dabei müssen sie die Auswirkungen ihrer Tätigkeiten auf die Umwelt identifizieren und kontrollieren, einen Aktionsplan ausarbeiten und umsetzen sowie die Verantwortlichkeiten für Umweltthemen artikulieren (vgl. Potoski/Prakash 1995: 237). Ihre Ziele können sie dabei selbst formulieren.

ISO 14000 besteht dabei aus einer Mehrzahl von Unternormen, die unterschiedliche Bereiche regeln. Für Klimapolitik besonders relevant ist die Norm ISO 14064. „Die ISO 14064 ist Teil der ISO-14000er-Familie, also ein Normungsprojekt, das sich mit Fragen zur Bestimmung und zur Bestandsaufnahme von Treibhausgasemissionen, zur Berichterstattung und zur Verifizierung befasst“ (avantTime o.J.).

Etabliert ein Unternehmen ein Umweltmanagementsystem, welches den Anforderungen, die in der ISO 14001 definiert sind, gerecht wird, so kann es sich zertifizieren lassen. Die Zertifizierung kann dabei entweder selbst oder durch eine dritte Partei erfolgen. Nach erfolgreicher Etablierung des Umweltmanagementsystems soll eine stetige Verbesserung der Situation nach dem Muster Plan – Do – Check – Act erfolgen. Unter dem Punkt Planen sollen Zielsetzungen und Prozesse zu deren Erreichung formuliert werden, die danach umgesetzt werden soll (Do). Diese Prozesse sollen kontrolliert und evaluiert werden (Check), um sie gegebenenfalls optimieren oder korrigieren zu können (Act) (vgl. ISO 2009: 8ff).

Nachdem alle ISO Normen auf Freiwilligkeit basieren, können die Normen der ISO 14000 Gruppe als Beispiel für private Initiativen in der Umwelt- und Klimapolitik gesehen werden. „[...] I argue that the ISO 14000 standards are illustrative of a hybrid private-public regime. Although they are widely recognized by states and did involve some state involvement in their establishment, the process by which these standards were developed was dominated by private industry“ (Clapp 1998: 296). Die Anreize für Firmen sich den Vorgaben anzupassen sind vor allem bei der Zertifizierung und dem damit einhergehenden positiven Image zu suchen. Potoski und Prakash (vgl. 2005: 238) führten dazu Interviews mit Managern von Fabriken, in

welchen sie zu dem Ergebnis kamen, dass das verbesserte Image der jeweiligen Firmen ein wesentlicher Grund war sich den ISO 14000 Normen anzupassen. Des Weiteren verfolgten sie in ihrer Studie die Hypothese, dass ein Beitritt von Unternehmen zur ISO 14001 Norm mit einer erhöhten Einhaltung staatlicher Umweltvorschriften einhergeht. In einer empirischen Studie vergleichen sie ISO 14001 zertifizierte und nicht-zertifizierte Unternehmen miteinander, um so herauszufinden, ob sich die Zertifizierung auch auf die Einhaltung staatlicher Gesetze auswirkt. Als Beispiel wählen sie Firmen in den USA, die Gesetzen zur Luftreinheit unterstehen. Dabei kommen sie zu folgenden Ergebnissen: „The results in Table 2 indicate that ISO 14001-certified firms spend less time out of compliance with clean air regulations than similarly situated noncertified facilities. [...] ISO 14001 certified facilities spent about on average 11.4 % of the time out of compliance while non-certified facilities spent about 12.5% of the time out of compliance“ (Potoski/Prakash 2005: 245).

Neben den Zielen und Maßnahmen, welche sich die Unternehmen im Zuge der Zertifizierung der ISO 14001 auferlegen, trägt ebendiese also zusätzlich dazu bei, dass staatliche Vorschriften eher eingehalten werden. Potoski und Prakash (vgl. 2005: 246) mutmaßen, dass dies der Fall ist, weil sich Unternehmen durch das vorgesehene Umweltmanagementsystem indirekt mit den Gründen für die Nichteinhaltung staatlicher Gesetze beschäftigen müssen.

Auch wenn die Autoren der Studie darauf verweisen, dass freiwillige Maßnahmen in der Umwelt- und Klimapolitik keine gesetzlichen Regelungen ersetzen können, so können diese aber als Ergänzung gesehen werden: „While command and control regulation may be more effective than no regulation, its high costs suggest there may be other tools such as voluntary programs that can supplement command and control“ (vgl. Potoski/Prakash 2005: 236).

Privaten, auf Freiwilligkeit basierenden Initiativen wird also ganz im Stile der Global Governance Perspektive eine wichtige Rolle beigemessen. So scheint die Studie auch die These zu stärken, dass Klimapolitik nicht ausschließlich auf zwischenstaatliche Lösungen angewiesen ist, sondern durchaus auch auf anderen Ebenen Erfolge verzeichnen oder sogar die Einhaltung von Gesetzen fördern kann. Das Beispiel der ISO 14001 scheint auf Grund seines Umfangs besonders relevant zu sein: „ISO 14001 is perhaps the most important and visible voluntary environmental program with over 36,000 registered facilities worldwide as of 2001,

including 1,645 in the United States, and a 50% per year growth rate since 1996“ (Potoski/Prakash 2005: 235).

Auf den ersten Blick erscheint die ISO 14000 Normen-Familie als Ergänzung oder gar als Ersatz für von Staaten erlassene Gesetze im Umweltbereich. Allerdings zeigt sich bei kritischer Betrachtung, dass der Kritikpunkt der vernachlässigten Machtstrukturen auch bei diesem Beispiel nicht außer Acht gelassen werden sollte. Während die Auswirkungen und Implikationen der ISO 14000 Normen für Industrieländer breit diskutiert wurden, sind die Konsequenzen für Entwicklungsländer viel weniger gut erforscht. Die zunehmende Bedeutung privater Akteure in der internationalen Umwelt- und Klimapolitik im Allgemeinen und bei der Etablierung der ISO 14000 Normen im Speziellen haben für Entwicklungsländer zwei grundlegende Folgen. Erstens haben Entwicklungsländer dadurch an Mitgestaltungsmöglichkeiten der globalen Normen verloren. Zweitens wirken sich diese Normen nur sehr beschränkt auf die Verbesserung der Umweltqualität in Entwicklungsländern aus (vgl. Clapp 1998: 296). Im Folgenden sollen diese zwei Punkte genauer ausgeführt werden.

Um die Möglichkeiten der Mitsprache von Entwicklungsländern bei den Verhandlungen der ISO 14000 Normen beurteilen zu können, muss in Kürze die Struktur der ISO als Organisation betrachtet werden. Die ISO ist weder eine rein private noch eine rein öffentliche Institution, sondern besteht sowohl aus StaatsvertreterInnen als auch aus privaten Unternehmen der Wirtschaft. Selbst beschreibt sie sich als Nichtregierungsorganisation. „ISO is a non-governmental organization that forms a bridge between the public and private sectors. On the one hand, many of its member institutes are part of the governmental structure of their countries, or are mandated by their government. On the other hand, other members have their roots uniquely in the private sector, having been set up by national partnerships of industry associations“ (ISO 2011a). Mitglieder sind nationale Standardisierungsgremien von 162 Ländern, welche entweder staatlich, privat oder eine Mischform davon sein können. 53% der ISO Mitglieder sind staatliche Abteilungen, 34% öffentlich-private Institutionen und 13% rein private Organisationen (vgl. Clapp 1998: 301). Allerdings ist der Status der einzelnen Mitglieder nicht automatisch der gleiche. Es gibt drei Kategorien: vollständige Mitglieder, korrespondierende Mitglieder sowie unterzeichnete Mitglieder. Letztere werden von Entwicklungen der ISO lediglich auf dem Laufenden gehalten, während nur

vollständige Mitglieder über Stimmrecht verfügen. Während alle Industrieländer VertreterInnen in der ISO haben und die meisten davon vollständige Mitglieder sind, sind fast alle korrespondierenden und unterzeichneten Mitglieder aus den Entwicklungsländern (vgl. ISO 2011b).

Obwohl sich die Mitglieder der ISO also sowohl aus staatlichen als auch aus privaten Akteuren zusammensetzen, sind die Entscheidungsprozesse oft sehr von den privaten Akteuren der Wirtschaft, allen voran aus den Industrieländern, geprägt. Die Komitees und Arbeitsgruppen, welche die Normen ausarbeiten, bestehen aus VertreterInnen der Industrie, von Regierungen und Forschungsgruppen, die von den vollständigen Mitgliedern nominiert werden. Die Verhandlungen über die ISO 14000 Serie begannen im Jahr 1993 unter der Federführung des Technischen Komitees (TC) 207. Sechs Unterkomitees und 19 Arbeitsgruppen wurden mit der Ausarbeitung unterschiedlicher Umweltaspekte betraut, wobei das Gewicht der IndustrievertreterInnen besonders schwer wog. Aus den USA etwa waren ungefähr 400 Personen der Industrie und nur 20 RegierungsvertreterInnen an den Verhandlungen beteiligt (vgl. Clapp 1998: 302 f).

Ein wesentlicher Grund für diese Überrepräsentation der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern sind die Kosten, welche anfallen, um an den Treffen und Verhandlungen teilzunehmen. Die teils beträchtlichen Summen müssen von den TeilnehmerInnen selbst getragen werden, was sich viele Akteure aus dem globalen Süden angesichts der Vielzahl der Konferenzen, die verteilt über den Globus stattfinden, finanziell nicht leisten können. An der Konferenz in Oslo im Jahr 1995, im Zuge derer über die ISO 14001 und ISO 14004 Normen abgestimmt worden ist, nahmen lediglich sechs Entwicklungsländer aktiv am Abstimmungsprozess teil. Demgegenüber stimmten 92% aller Industrieländer mit ab (vgl. Clapp 2001: 31). Dies führt zu dem Umstand, dass die Interessen der Entwicklungsländer nur in sehr geringem Ausmaß in den ISO 14000 Normen vertreten sind. Die Bedenken bezüglich Übergangszeiten und des Technologietransfers blieben daher weitgehend unberücksichtigt (vgl. Clapp 1998: 306). Neben der nur marginalen Rolle der Entwicklungsländer bei der Entwicklung und Formulierung der ISO 14000 Normen verfügen viele von ihnen darüber hinausgehend nur über sehr wenige Informationen die Normen betreffend. Vor allem die ärmsten Länder können ihre Unternehmen nicht mit ausreichend Informationen versorgen, weshalb sie ihre Wirkung nicht entfalten können.

Als zweiter wesentlicher Kritikpunkt kann angeführt werden, dass die Normen nur wenig dazu beitragen, die Umweltsituation in den Entwicklungsländern zu verbessern. Die anfallenden Müllmengen konnten durch sie kaum reduziert werden und die Anreize für einen Technologietransfer von Nord nach Süd, der eine umweltschonende Produktion ermöglicht, sind äußerst gering. Nachdem die teilnehmenden Firmen nach ISO 14001 keine konkreten Ziele, wie etwa eine bestimmte Menge an Emissionsreduktionen erreichen, sondern ein Managementsystem aufbauen müssen, tragen die Normen oft wenig zu einer tatsächlichen Verbesserung bei. Im Gegenteil, weil die Firmen, welche sich den Normen verpflichtet haben, die jeweiligen Gesetze einhalten müssen, die auf dem Territorium gültig sind, auf dem sie sich befinden, können sie dazu beitragen, dass die Gesetze weniger streng gestaltet werden. Dadurch wird Firmen die Einhaltung der Normen und somit die Zertifizierung erleichtert. In Argentinien etwa drängen zertifizierte Firmen darauf, die Gesetze weniger streng zu gestalten. Wenn diese Versuche auch in anderen Entwicklungsländern stattfinden und erfolgreich sind, so tragen die ISO 14000 Normen mittelfristig zu lascheren Umweltgesetzen in Entwicklungsländern bei (vgl. Clapp 1998: 308ff). Die Anreize, umweltfreundliche Technologien in Entwicklungsländer zu transferieren, sind dadurch gering. Auch die durchaus beträchtlichen Kosten, welche die Errichtung eines für die Zertifizierung notwendigen Umweltmanagementsystems mit sich bringt, stellen für viele Klein- und Mittelbetriebe in Entwicklungsländern eine große Herausforderung dar. Ans Kolk schätzt die anfänglichen Kosten der Etablierung eines Umweltmanagementsystems, das durch eine dritte Partei geprüft wird, auf \$25.000 bis \$100.000 pro Anlage. Dazu kommen noch die laufenden Kosten, die aufgebracht werden müssen um die Zertifizierung nicht zu verlieren und weiterhin überprüfen zu lassen (vgl. Kolk zitiert nach Potoski/Prakash 2005: 237). Allerdings kann auch die Entscheidung, eine Anlage nicht zertifizieren zu lassen, Betrieben teuer zu stehen kommen. Das ist der Fall, wenn sie dadurch ihre Aufträge verlieren, weil ihre Auftraggeber auf Grund ihrer Reputation nur zertifizierte Firmen als Zulieferer beauftragen.

Das Beispiel der ISO 14000 Normen soll verdeutlichen, dass es zwar durchwegs weitreichende private Ansätze in der Umwelt- und Klimapolitik gibt, diese aber vor allem Entwicklungsländer vor Probleme stellen können. Während durch die Global Governance Perspektive diese freiwilligen Abkommen zwar ins Blickfeld geraten, bleiben die dahinterstehenden Machtstrukturen verborgen. Auch wenn sich Firmen

freiwillig an solche Abkommen binden, so bestehen wichtige Unterschiede zwischen staatlichen und privaten Regelungsansätzen. Zwischenstaatliche, rechtlich verbindliche Verträge in der Klimapolitik, wie etwa das Kyoto-Protokoll, geben Entwicklungsländern größere Mitsprachemöglichkeiten. So konnten sie zum Beispiel Übergangszeiten oder finanzielle Hilfen zur Erreichung bestimmter Ziele aushandeln. Die zunehmende Bedeutung privater Initiativen bedeutet für die Entwicklungsländer teilweise den Verlust ihrer Stimme. „[...] with the growing trend of private economic actors influencing global environmental governance, developing countries may be losing some of their voice in this realm, because it is in the industrialized countries that much of this type of governance is initially developed“ (Clapp 1998: 312). Die Benachteiligung der Entwicklungsländer beziehungsweise die Nichtberücksichtigung ihrer Interessen in privaten Abkommen ist weit verbreitet. Ein gewisses Maß staatlicher Repräsentation, etwa im Rahmen der Vereinten Nationen, ist also auch in der internationalen Klimapolitik für Entwicklungsländer von großer Bedeutung (vgl. Falkner 2003: 78).

5.4.3 Die Sicht auf die Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen

Neben der Nichtbeachtung der vorhandenen Machtstrukturen in der internationalen Politik steht die liberale Sicht der Global Governance auf NGOs als bedeutender Teil der globalen Zivilgesellschaft in der Kritik. Gegenstand der Kritik ist dabei nicht, dass die Global Governance Perspektive NGOs als wichtige Akteure in der internationalen Klimapolitik anerkennt. Spätestens seit der UNCED Konferenz in Rio de Janeiro wurde der bis dato gültige Allgemeinheitsanspruch der Regierungen durch die transnational agierenden NGOs in Zweifel gezogen. Generell wurde ihnen zwischen 1992 und 1997 ein *window of opportunity* geöffnet, das unzweifelhaft für frischen Wind in der internationalen Konferenzdiplomatie sorgte, auch wenn die Mitsprachemöglichkeiten nicht immer formell garantiert sind (vgl. Brunnengräber/Walk 2000: 96, 98).

Das Aufkommen nicht staatlicher Organisationen in der Klimapolitik ist also durchaus verbreitet und findet berechtigterweise Eingang in die Analyse der Global Governance. Umstritten ist jedoch, welche Rolle ihnen im internationalen System zugesprochen wird. So werden NGOs in den meisten Governance-Ansätzen als bedeutsame zivilgesellschaftliche Bindeglieder zwischen den einzelnen Ebenen

angesehen. Während der Realismus einzig die Nationalstaaten als zentrale Akteure in der internationalen Politik anerkennt, auf welche NGOs allenfalls versuchen Einfluss zu nehmen, postuliert die Global-Governance-Forschung hingegen: „[...] dass nichtstaatliche Akteure zunehmend den Mangel an staatlicher Handlungsfähigkeit durch eigene Normsetzung zu kompensieren versuchen. Sie gelten nicht nur als Additive, sondern als Substitute staatlicher Politik“ (vgl. Methmann 2011: 108). Diese Sicht steht ganz in der Tradition der liberalen Sichtweise auf die Zivilgesellschaft, welche sie als unabhängig vom Staat sieht. Messner und Nuscheler (vgl. 1997: 349) etwa gehen in ihrem Global Governance Verständnis davon aus, dass die Zivilgesellschaft einen produktiven Beitrag zur politischen Steuerung zu leisten vermag. Auch die empirische Betrachtung lässt vermuten, dass NGOs eine wichtige Rolle bei der Etablierung privater Regelungen in der Umwelt- und Klimapolitik spielen. Ihren Einfluss können sie einerseits dadurch ausüben, indem sie einzelnen Firmen klimaschädliches Verhalten vorwerfen, oder andererseits, indem sie mit ganzen Wirtschaftszweigen spezifische Standards erarbeiten. Als Beispiel kann einerseits die Kampagne von Greenpeace gegen die sinkende Ölplattform der Firma Shell in der Nordsee genannt werden. Indem Greenpeace eine Firma und ihre Praktiken kritisierte, konnten sie die Errichtung bestimmter Kriterien und Vorschriften für die Branche erreichen. Die Forstpolitik stellt ein gutes Beispiel für Regelungen, die einen ganzen Wirtschaftszweig betreffen, dar. Das 1993 vom World Wide Fund for Nature (WWF) ins Leben gerufene Forest Stewardship Council (FSC) definiert Maßstäbe für nachhaltige Forstwirtschaft. Firmen, die sich an diese Maßstäbe halten, werden zertifiziert (vgl. Falkner 2003: 79f).

Dieses Bild der Zivilgesellschaft, das sich aus der Global Governance Perspektive zeigt, stößt jedoch auch auf Kritik. Brunnengräber und Stock (vgl. 1999: 461) kritisieren daran, dass die Zivilgesellschaft dadurch ausschließlich zugunsten der Effizienzsteigerung, als Impulsgeber für alternative Lösungsvorschläge, kostengünstiges Durchführungsorgan auf Projektebene, Bündnispartner oder Bindeglied zwischen lokaler und internationaler Arena berücksichtigt wird. Dieses auf Management ausgerichtete Grundverständnis von Zivilgesellschaft ziele darauf ab, die erheblichen Potentiale der Problembearbeitung durch NGOs gewinnbringend in das internationale System zu integrieren. Diese Kritik wird umso plausibler, wenn man der Argumentation von Ulrich Brand (vgl. 2004: 1420) folgt, der darauf verweist,

dass sich selbst kritische zivilgesellschaftliche Akteure in ihrem Handeln nicht einfach gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen sowie der hegemonialen Ausrichtung des Staates entziehen können, auch wenn sie gegensätzliche Positionen vertreten und somit konträre Ziele verfolgen. NGOs und soziale Bewegungen sind also weder „das Andere“ des Staates noch bloße Herrschaftsinstrumente. Sie sind eng mit Staat und Herrschaft verknüpft und stehen damit in Auseinandersetzung (vgl. Methmann 2011: 111). Auch das Verhältnis NGOs und private Unternehmen der Wirtschaft wird kritisch hinterfragt. „[...] the growing willingness of environmental NGOs to engage in a constructive dialogue with corporations and participate in efforts to establish private governance mechanisms has created a new form of interdependence that may limit the scope for independent civil society activism. [...] Rather than empowering NGOs, private governance can thus be seen as taming civil society actors“ (Falkner 2003: 80f).

Unberücksichtigt bleiben durch die Global Governance Betrachtung, so weitere Kritik, die sehr unterschiedlichen politischen Auffassungen, Werthaltungen, Zielsetzungen oder Strategien der verschiedenen NGOs. „Die einzelnen NGOs und Akteure werden in den Konzeptionen der Gruppe von Lissabon, dem INEF oder der CGG nebeneinander gestellt, als gäbe es nicht höchst unterschiedliche Einflussmöglichkeiten auf staatliche Politik, als sei deren Kooperationswillen nicht ausgesprochen selektiv und in erheblichem Maße von der Sanktionsmacht der einzelnen zivilgesellschaftlichen Fraktionen abhängig“ (Brand et al. 2000: 136). Es bilden sich auch innerhalb der Zivilgesellschaft Dominanzzentren heraus, die individuelle Partikularinteressen widerspiegeln. Die Interpretation von nicht staatlichen Organisationen als ausführende, effiziente Korrekturinstanz hält in der Folge einer Analyse der Realität nicht stand (vgl. Curbach 2003: 22). Betreffend das Machtungleichgewicht der NGOs in der Klimapolitik ist vor allem die Dominanz der USA eklatant. Die Gründe dafür sind einerseits, dass die Begleitung der internationalen Verhandlungen erhebliche finanzielle Mittel erfordert, um die Flug-, Übernachtungs- und Aufenthaltskosten bezahlen zu können. Andererseits sind fachliche Kompetenzen und damit einhergehend hauptamtliche MitarbeiterInnen unerlässlich, um sich in die vielschichtigen und komplexen Prozesse der Klimaverhandlungen einbringen zu können. US-amerikanische NGOs sind hinsichtlich dieser Erfordernisse gegenüber westeuropäischen, aber insbesondere

gegenüber NGOs aus dem globalen Süden deutlich im Vorteil (vgl. Brunnengräber/Walk 2000: 142).

Diese unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten und Mitgestaltungspotentiale der NGOs lassen die liberale Sicht der Substitute des Staates als fraglich erscheinen. Vielmehr sind sie nicht nur Kritiker und Mahner oder gar das Korrektiv staatlicher Regulation, sondern tragen selbst bis zu einem gewissen Grad zur Fragmentierung der Weltgesellschaft bei, indem sie die aktive Teilnahme am Prozess der Globalisierung nur für eine bestimmte Klientel und deren Partikularinteressen zu organisieren vermögen (vgl. Brunnengräber/Stock 1999: 462).

5.4.4 Das Beispiel Forest Stewardship Council

Um diese Kritik an der analytischen Komponente der Global Governance zu verdeutlichen, greift die Arbeit das Beispiel der Forstpolitik auf, welches Chris Methmann (2011) in seinem Beitrag, in welchem er auf die Verbundenheit nicht staatlicher Organisationen mit der staatlichen Klimapolitik eingeht, anführt. Konkret wird dabei die Annahme vieler Governance-Ansätze, nicht staatliche Akteure würden als Substitute für die Staaten handeln, kritisch hinterfragt. Als Fallbeispiel wird das 1993 ins Leben gerufenen Forest Stewardship Council (FSC) herangezogen. Besagtes FSC erscheint aus Global Governance Perspektive als privater Ansatz in der Forstpolitik, welcher seine Bedeutung aus der Ermangelung staatlicher Regulierungen begründet. Dieses Kapitel soll zeigen, dass es weniger eine von den Nationalstaaten hinterlassene Lücke ist, welche das FSC forciert, sondern vielmehr politischer Wille sowie die dominante gesellschaftspolitische Ausrichtung. Relevant ist das Beispiel Forstpolitik für Klimapolitik deshalb, weil nach Berechnungen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) die Abholzung für rund 25% der menschlich verursachten CO₂ Emissionen verantwortlich ist (vgl. FAO 2005).

Forst- und Waldpolitik sind seit der erhöhten politischen Aufmerksamkeit für Klimawandel ein wichtiger Bestandteil der internationalen Politik. Von besonderer Bedeutung ist dabei die auf der UNCED verabschiedete Walddeklaration. Sie ist eine unverbindliche Absichtserklärung und stellt Leitsätze für die Bewirtung, Erhaltung und nachhaltige Entwicklung der Erde auf. Dadurch sollen Wälder nach ökologischen Maßstäben bewirtschaftet und geschützt werden (vgl. Lexikon der Nachhaltigkeit

2011). Zur Konkretisierung der eher allgemein gehaltenen Prinzipien wurde das Intergovernmental Panel on Forests (IPF) gegründet, das von 1995 bis 1997 unter Aufsicht der Kommission der Vereinten Nationen für Nachhaltige Entwicklung ein Forum zur Zusammenarbeit in Sachen Forstpolitik darstellte. 1997 wurde es vom Intergovernmental Forum on Forests (IFF) abgelöst. Die Arbeiten sowohl des IPF als auch des IFF endeten mit der Ausarbeitung von Aktionsplänen, in denen Empfehlungen an die Politik gegeben werden. Um die internationale Forstpolitik weiterhin voranzutreiben wurde im Jahr 2000 vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen das Waldforum (UNFF) gegründet. Neben diesen nicht verbindlichen Aktionsplänen gibt es in der Forstpolitik noch eine Reihe multilateraler Abkommen, welche rechtlich bindende Ziele, die Bewirtschaftung und den Schutz der Wälder betreffend, enthalten (vgl. Gulbrandsen 2004: 78f).

Es bestehen also durchaus unverbindliche Prinzipien, Normen, Regeln und Prozeduren in der internationalen Forstpolitik, welche von den Nationalstaaten ausgehandelt wurden. Deren Wirkung ist allerdings nicht zuletzt wegen des Scheiterns einer Einigung auf verbindliche Maßnahmen mehr als umstritten. „Notwithstanding states’ failure to agree on a binding global forest instrument, there is, as already mentioned, still talk of an emerging forest regime“ (Gulbrandsen 2004: 78).

Neben diesen zwischenstaatlichen Ansätzen haben sich parallel dazu private Initiativen gebildet. Ein Beispiel dafür ist das 1993 gegründete Forest Stewardship Council. Das FSC ist seiner Selbstbeschreibung nach eine nicht staatliche, nicht auf Gewinn ausgerichtete Organisation, gegründet zur Förderung eines verantwortungsvollen Umganges mit den Wäldern (vgl. FSC 2011a). Die Gründer (Umwelt- und Menschenrechtsgruppen, Händler und Produzenten) definierten Prinzipien nachhaltiger Forstbewirtschaftung, die durch ein Zertifizierungssystem durchgesetzt werden. Wer eine solche FSC-Zertifizierung erlangen will, muss sich unabhängigen Kontrollen unterwerfen. Der Erfolg des FSC führte dazu, dass sich in der Forstindustrie weitere Zertifizierungssysteme durchgesetzt haben. Insgesamt sind etwa 320 Millionen Hektar oder 8,2% der weltweiten Forstflächen von den Zertifizierungssystemen erfasst (vgl. Methmann 2011: 125).

Die mittlerweile weitgehend anerkannten und verbreiteten Forstzertifizierungsprogramme sind also private Alternativen zu den wenig erfolgreichen staatlichen Regimen. Aus der Governance Perspektive stellen sie also

quasi nicht nur eine Ergänzung sondern einen eigenständigen Ersatz für die staatlichen Vereinbarungen dar, der mit einem gewissen Machtübergang weg von den Staaten hin zur Zivilgesellschaft einhergeht. Diese Sichtweise geht auch aus dem Text von Gulbrandsen (2004: 76) hervor: „In parallel with the evolution of the forest regime, and much as a result of state’s failure to produce a binding global forest instrument and inaction on forest products ecolabeling, nonstate forest certification schemes have emerged in the shape of powerful market-driven governance and rule making systems.“

Allerdings ist die Erklärung mit der Lücke staatlicher Regulierung angesichts der Standards, allen voran der Waldprinzipien der Rio-Deklaration, die seit Anfang der 1990er Jahre bestehen, zu hinterfragen. Vielmehr müssen die privaten Regelsetzungen wie die FSC-Standards gegenüber anderen, staatlichen Maßnahmen attraktiver erscheinen (vgl. Methmann 2011: 125).

Kapitel 4.2. der vorliegenden Arbeit geht bereits auf den Kontext der Entstehung des aktuellen Klimaregimes ein. Die zunehmende Dominanz neoliberaler Ansätze machte auch vor der internationalen Klimapolitik nicht halt, so dass Angela Oels (2010) die These vertritt, dass von einem Wandel hin zu einer Form neoliberalen Regierens gesprochen werden kann. Dieser Wandel bringt mit sich, dass bestimmte Lösungsansätze für bestehende Probleme bevorzugt werden, während andere in den Hintergrund geraten. In der globalen Klimapolitik sind klassische „command and control-Ansätze“, also rechtlich bindende, von Staaten durchgesetzte Ansätze, zu Gunsten von Ansätzen, die auf die Prinzipien des freien Marktes vertrauen, ins Hintertreffen geraten (vgl. Bartley 2003: 433). Ein Beispiel dafür stellen die Forstzertifizierungsprogramme dar, welche sich explizit auf den Markt als Regulator berufen: „FSC’s solutions respond to challenges created by poor management of forest resources and are supported by social, environmental and economic stakeholders in the Global South and Global North alike. They are used by people, organizations and businesses engaging markets to encourage responsible stewardship of forest resources“ (FSC 2011b). Aber nicht nur die privaten Ansätze propagieren marktbasierende Instrumente in der Forstpolitik. Auch das von der Kommission der Vereinten Nationen für Nachhaltige Entwicklung gegründete und ihr untergeordnete IFF verweist in seinen Vorschlägen vermehrt auf die neoliberale Idee der public-private partnerships (vgl. Humphreys 2003: 47). Ebenso legt Paragraph 14 der Waldprinzipien fest: „Unilateral measures, incompatible with international

obligations or agreements, to restrict and/or ban international trade in timber or other forest products should be removed or avoided, in order to attain long-term sustainable forest management“ (UNCED 1992). Staatliche Maßnahmen zum Schutz der Wälder werden so den Regeln des internationalen Handelsregimes untergeordnet.

Ausgehend von der Erkenntnis, dass die neoliberale Ausrichtung der Klimapolitik private Forstzertifizierung als plausible und naheliegende Lösung für den Schutz der Wälder hervorbringt, argumentiert Methmann (vgl. 2011: 126), dass diese Ansätze politisch bevorzugt werden. Als ein Beispiel nennt er etwa den gescheiterten Versuch des österreichischen Parlaments im Jahr 1992, einen Importstopp für nicht nachhaltiges Tropenholz zu erlassen. Unter Berufung auf die Regeln des General Agreement on Tariffs (GATT), welches Hemmnisse des internationalen Handels abbauen will, konnten holzexportierende Staaten mit einem Streitfall drohen. Die damalige österreichische Regierung entschied sich dafür, die Pläne für einen Importstopp fallen zu lassen und das dafür vorgesehene Budget zur Förderung des sich im Aufbau befindenden FSC zu verwenden. Bezugnehmend auf dieses Ereignis schreibt Bartley (2003: 448): „So this is a situation where the interaction between state policy and free trade rules helped a private regulatory program get off the ground in very concrete ways.“ Generell wird das internationale Handelsregime, allen voran die World Trade Organization (WTO) kritisiert, neoliberale Politik zu machen und dabei die Auswirkungen des Handels auf die Umwelt zu ignorieren (vgl. Humphreys 2003: 47).

Ein weiteres Beispiel dafür, dass private Ansätze politisch bevorzugt werden, ist die Tatsache, dass viele Zertifizierungssysteme von privaten Stiftungen erheblich gefördert werden. Zu Beginn wurde der FSC vom Sustainable Forest Funders Network, einem Zusammenschluss philanthropischer Stiftungen, finanziell unterstützt, welche Forstzertifizierung ausbauen und dadurch soziale Bewegungen in eine neue Logik des Regierens einbinden (vgl. Methmann 2011: 126).

Private Governance Ansätze in der Klimapolitik sind dementsprechend nicht aus einem Machtvakuum der Nationalstaaten entstanden, wie die Global Governance Perspektive postuliert, sondern sind politisch gefördert worden und Teil des neoliberalen Programms. Denn auch die Zivilgesellschaft ist, auch wenn sie per definitionem vom Staat unabhängig ist, von Machtbeziehungen, Konflikten und Widersprüchen durchzogen, die sich nicht nur untereinander etablieren, sondern

auch in vielfältigen Bezügen zum Staat bestehen. Dadurch besteht Hegemonie nicht nur über den Staatsapparat, sondern auch über die Zivilgesellschaft (vgl. Brand et al. 2000: 73). Methmann (vgl. 2011: 127) spricht daher von einem „Regieren aus der Distanz“, das diskursiv legitimiert wird. In Bezug auf Forstpolitik und die FSC-Standards schreibt Bartley (2007: 338): „Thus, a market-oriented model of institutional design (certification) emerged not so much because actors within the market were its sole creators, but because politics—that is, the constellation of political and ideological powers—took other possible models off the table and provided opportunities for this particular institutional design.“

Es lässt sich also sagen, dass private, auf den Mechanismen des freien Marktes aufbauende Ansätze in der Klimapolitik, wie zum Beispiel der FSC, nicht für die scheiternden Nationalstaaten in die Bresche springen, sondern vielmehr gezielt gefördert und forciert werden. Vor dem Hintergrund des neoliberalen Kontextes werden jene Lösungen, welche mit Effizienz- und Wettbewerbsorientierung argumentieren, bevorzugt. Auch wenn so die Staaten nicht wie bei klassischen ordnungspolitischen Vorgaben Einfluss ausüben, so sind sie trotzdem mit nicht staatlichen Akteuren verbunden, indem sie ihren Spielraum stark einschränken. Der Begriff nicht staatliche Akteure ist nach Methmann (vgl. 2011: 128) somit eigentlich irreführend, weil staatliche und nicht staatliche Akteure keine getrennten Sphären darstellen. Vielmehr sind sie im Feld der diskursiven Hegemonie eng miteinander verbunden. Brunnengräber und Walk (vgl. 2000: 276) interpretieren dieses dialogorientierte Politikverständnis vieler NGOs als skeptisch befürwortend und kritisch begleitend und verwenden dafür den Begriff der konfliktiven Kooperation.

Eine ähnliche Argumentation findet sich in Falkner (vgl. 2003: 83). Er argumentiert, dass die privaten und marktbasieren Ansätze zwar zweifelsohne die neoliberalen Ideen der Selbstregulation bestärkten. So versuchten vor allem seit der UNCED 1992 private Firmen und Organisationen durch Lobbying so genannte private-public partnerships, also Zusammenarbeiten des privaten Sektors mit der internationalen Staatengemeinschaft, zur Lösung von Umweltproblemen zu etablieren. Allerdings, so Falkner weiter, ist die weitgehende Einigung auf marktbasierete, liberale Lösungsansätze in der Klimapolitik weniger ein Resultat von Bestrebungen des privaten Sektors als mehr die Übereinkunft von staatlich dominierten Organisationen, wie etwa der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). „It is therefore more appropriate to view PEG as strengthening the existing dominance

of a liberal environmentalism philosophy in international politics, than as being a causal factor itself“ (Falkner 2003: 84).⁷

Private Ansätze in der Klimapolitik sind also nicht vom offiziellen, zwischenstaatlichen Diskurs losgelöst, sondern mit ihm verstrickt sowie teilweise von ihm abhängig und gelenkt. Brunnengräber und Stock (vgl. 1999: 462) betonen, dass die Zivilgesellschaft dadurch im Governance-Diskurs ein Teil des hegemonialen Globalisierungsprojektes wird. NGOs passen dabei vorzüglich in den Antietatismus des neoliberalen Paradigmas.

5.5 Kritik an der praktischen Komponente des Global Governance Ansatzes

Während die analytische Variante der Global Governance versucht, die bestehenden empirischen Prozesse der Globalisierung zu erfassen, stellt die praktische Komponente politisch strategische Handlungsanweisungen dar. Auch wenn diese zwei Varianten unterschiedliche Schwerpunkte haben, so bedingen und beeinflussen sie sich gegenseitig. Denn je nach unterschiedlicher Sichtweise auf die aktuelle Situation und der Problemdefinition gestalten sich die daraus resultierenden Versuche der Neugestaltung sehr unterschiedlich.

Das vorangegangene Kapitel hat gezeigt, welchen Blickwinkel die Global Governance Perspektive auf die aktuelle internationale Klimapolitik wirft. Im Mittelpunkt der Kritik stehen dabei vor allem, dass durch sie bestehende Machtstrukturen unberücksichtigt bleiben sowie die Rolle der Zivilgesellschaft als Substitut des Staates nicht der Realität entspricht.

Für die praktische Komponente der Global Governance ist vor allem relevant, dass die Gründe für die Weltprobleme primär im Mangel an globaler politischer Steuerung verortet werden. Ökologische Probleme wie der Klimawandel stellen dabei besonders gute Beispiele dar, da sie in Zeiten der voranschreitenden Vernetzung und Interdependenz der Welt nur gemeinsam bewältigt werden können. Der Ruf nach Global Governance wird demnach lauter. Nachdem dabei aber Macht- und Herrschaftsverhältnisse weitgehend unberücksichtigt bleiben, geht es in den politischen Konzeptionen vor allem um die Rekonstruktion bisheriger und die Konstitution neuer, modernisierter Steuerungsmodi. Dabei wird allgemein und auch

⁷ PEG: Private Environmental Governance

speziell in der Klimapolitik einem technokratischen, effizienzorientierten und modernisierungstheoretischen Politikverständnis gefolgt (vgl. Brunnengräber/Stock 1999: 455 ff). Im Folgenden sollen die aus der spezifischen Problemwahrnehmung resultierenden politischen Lösungsansätze der Global Governance kritisch analysiert werden.

Heute ist kaum noch bestritten, dass die Problematik des Klimawandels auf menschliche Aktivitäten zurückzuführen ist. Der anthropogene Treibhauseffekt lässt die Durchschnittstemperatur ansteigen, was bekannterweise zu Phänomenen wie dem Ansteigen des Meeresspiegels, dem Verlust der Biodiversität sowie der Verringerung der Verfügbarkeit von Trinkwasser führen kann. Es sind also die Menschen selbst, respektive ihre Produktions-, Lebens- und Konsumweisen in den Industrieländern und zunehmend in den Schwellenländern, welche durch die Nutzung fossiler Energieträger zum Treibhauseffekt beitragen. Bei der Klimakrise handelt es sich also um eine Krise des gesellschaftlichen Systems (vgl. Brunnengräber 2011b: 93). „Wenn es sich aber um eine Systemkrise handelt, [...] dann ist die Vorstellung trügerisch, dass die (globalen) Akteure eines internationalen Umwelt-Managements schon dafür sorgen werden, dass der überzogene Ressourcenverbrauch und die ökologischen Zerstörungen auch (lokal) angemessen bearbeitet werden können“ (ebd.).

Wie bereits angeführt konzentrieren sich die Instrumente des aktuellen Klimaregimes primär auf marktwirtschaftliche Mechanismen. Allen voran der Emissionszertifikatehandel vertraut auf das freie Spiel der Marktkräfte. Dies ist insofern nicht allzu verwunderlich, als dass das internationale Klimaregime in Form der Klimarahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls in einem neoliberalen Kontext entstanden ist. „Maßnahmen, die sich in das bestehende Wirtschaftsgefüge einpassen, erscheinen realistischer und durchsetzbarer als solche, die das bestehende System in Frage stellen“ (Brunnengräber 2011b: 94). Es haben sich also die einflussreichsten und mächtigsten Akteure mit ihren Vorschlägen durchgesetzt. Allerdings sind die Mechanismen nicht unbestritten. So wird etwa Kritik lauter, dass der CDM zu sehr Marktinteressen verfolge und die Interessen nachhaltiger Entwicklung in den Gastländern auf der Strecke blieben. Allerdings sind diese Auswirkungen wohl systemimmanent, da Marktmechanismen per definitionem zwar die Effizienz, aber nicht notwendigerweise auch gleichzeitig Gerechtigkeit oder Nachhaltigkeit steigern (vgl. Fuhr et al. 2007: 301f). Brand et al. (vgl. 2009: 14)

verweisen darauf, dass der Markt nicht nur ein Instrument zur effizienten Ressourcenverteilung ist, sondern seinerseits ein Dominanzinstrument darstellt, mit Hilfe dessen Macht ausgeübt werden kann. Die steigende Dominanz marktbasierter, privater Instrumente in der Klimapolitik „[...] represents a privileging of a business-friendly, market oriented approach to environmental politics over a more holistic and ecology-oriented understanding of the relationship between human activity and environmental destruction“ (Falkner 2003: 81).⁸

Damit einhergehend wird ein gewisser Steuerungsoptimismus zum Ausdruck gebracht. Vor allem der Fokus auf marktbasierende Instrumente suggeriert eine Steuerungsfähigkeit der Umwelt- und Klimaproblematik. Völlig ausgeblendet bleiben die bestehenden Unsicherheiten und die gesellschaftlich sozialen Dimensionen des Problems. So werden die Ursachen der Risiken und die Komplexität des Konfliktfeldes weder erfasst noch thematisiert (vgl. Brunnengräber 2011b: 95).

⁸ Für eine umfassende, kritische Analyse des Emissionszertifikatehandels als zentrales, marktbasierendes Instrument des internationalen Klimaregimes siehe Lohmann, Larry (2006): Carbon Trading. A critical conversation on climate change, privatisation and power. Development Dialogue No. 48: Uppsala

6 Alternative Sichtweisen und Lösungsansätze in der internationalen Klimapolitik

Absicht von Kapitel 5 war es zu zeigen, wie sich die ökologische Krise aus Sicht ausgewählter Theorien Internationaler Beziehungen darstellt. Im Mittelpunkt stand dabei die Global Governance Perspektive, welche die mangelnde politische Steuerungsfähigkeit der Nationalstaaten in ökologischen, vermeintlich globalen Herausforderungen, wie der Klimawandel eine darstellt, als zu Grunde liegendes Problem definiert. Ihrer Kritik an den Prämissen des Realismus und der Regimetheorie folgend verweist sie auf die vielen nicht staatlichen Akteure und deren Rollen und Relevanz in der internationalen Klimapolitik. Auch wenn deren Berücksichtigung durchwegs gerechtfertigt ist, so vernachlässigt die Analyse der Global Governance doch die bestehenden Macht- und Herrschaftsstrukturen, welche den Aktionsradius der Akteure teils deutlich begrenzen. Dieser Vernachlässigung entsprechend richten sich die von ihr propagierten politischen Lösungsansätze auf die Errichtung neuer Steuerungsmodi, welche mehrere Ebenen und Entscheidungsverfahren berücksichtigen sollten. Allerdings wird die Umweltproblematik durch diesen Glauben an die Steuerbarkeit als Naturkrise konzipiert, wodurch die zu Grunde liegenden gesellschaftlichen Naturverhältnisse verdeckt bleiben.

In den folgenden Kapiteln werden nun zwei alternative Konzepte beziehungsweise Zugänge zur ökologischen Krise thematisiert: das Konzept der gesellschaftlichen Naturverhältnisse sowie ein kritisch staatstheoretischer Zugang. Dabei gilt es zu erwähnen, dass diese theoretischen Ansätze anders als der Realismus, die Regimetheorie und die Global Governance Perspektive keine Theorien der Internationalen Beziehungen sind. Vielmehr sollen sie jene Problemfelder beleuchten, welche die Theorien Internationaler Beziehungen nicht berücksichtigen.

6.1 Das Konzept der gesellschaftlichen Naturverhältnisse

Das Konzept der gesellschaftlichen Naturverhältnisse versucht diese Dichotomie zwischen einer sozialwissenschaftlichen Governance-Forschung einerseits und einer naturwissenschaftlichen Klimaforschung andererseits aufzulösen. Es stellt einen

Versuch dar „[...] natur- und sozialwissenschaftliche Reduktionismen bei der Untersuchung komplexer ökologischer Krisenphänomene forschungspraktisch zu überwinden. Denn die Analyse der dynamischen Verflechtung von gesellschaftlichen Handlungsmustern, technischen Problemlösungen und ökologischen Wirkungsketten erfordert einen theoretischen Zugang, der diese Krisendynamik weder nur als anthropogene Störung von Ökosystemen, noch lediglich als kulturell bedingte Innenweltprobleme zwischen Systemen und Lebenswelt oder zwischen einfacher und reflexiver Moderne begreift“ (Jahn/Wehling 1990: 80). Diese Perspektive zeigt den Klimawandel als sozial-ökologisches Krisenphänomen und widerlegt die strikte Trennung zwischen Gesellschaft und Natur. Die im Bereich des Klimawandels als Natur wahrgenommenen fossilen Energieträger wie Öl, Gas und Kohle sowie die Erdatmosphäre, welche als natürliches Schutzschild der Erde menschliches Leben erst ermöglicht, stellen zwar einerseits die materiell stoffliche Basis dar. Sie werden aber andererseits durch ihre nützliche Verbrennung und der damit einhergehenden Erzeugung schädlicher Treibhausgase gesellschaftlich sowie sozial relevant. Das Problem ist also nicht nur der Klimawandel als solcher, sondern ebenso die gesellschaftliche Produktion und diskursive Konstruktion des äußeren Problems sowie die darin verankerte Differenzierung zwischen Natur und Gesellschaft (vgl. Brunnengräber et al. 2008: 50; 51). Mit dem Konzept der gesellschaftlichen Naturverhältnisse rücken also jene bestehenden Strukturen, Mechanismen und Normen der Gesellschaft in den Vordergrund, welche unter der Global Governance Perspektive unberücksichtigt bleiben, der Klimawandel jedoch nicht losgelöst von ihnen analysiert und verstanden werden kann. Da der Klimawandel ein komplexes Phänomen und nicht monokausal erklärbar ist, dessen Auswirkungen sich in vielfältiger Art und Weise zeigen, müssen dementsprechend viele gesellschaftliche Querschnittsbereiche berücksichtigt werden. „Dies reicht von der auf Verbrennung fossiler Energieträger basierenden kapitalistischen Produktionsweise über auf einem hohen Energieverbrauch basierenden westlichen Konsummustern bis hin zu den Nord-Süd-Asymmetrien, den ungleichen Geschlechterverhältnissen und den historisch und kulturell geprägten gesellschaftlichen Institutionen, Deutungsmustern sowie Norm- und Wertvorstellungen, die Einfluss auf die Formen der Gestaltung der Naturverhältnisse ausüben“ (Brunnengräber et al. 2008: 50f). Aus dem Zitat geht bereits hervor, dass die Naturverhältnisse viele unterschiedliche Bereiche tangieren und ihrerseits von ihnen beeinflusst werden. Es wird ebenso deutlich, dass die

Beeinflussungen und Wechselwirkungen zwischen Gesellschaft und Natur global nicht gleich sind. Dies gilt insbesondere in Bezug auf den Klimawandel. Vereinfacht lassen sich hier im Bereich der Gesellschaft Nord-Süd-Asymmetrien sowie Geschlechterasymmetrien hervorheben. Allerdings müssen auch innergesellschaftliche Spannungs- und Konfliktlinien, wie zum Beispiel Stadt-Land-Asymmetrien oder Verteilungskonflikte berücksichtigt werden (vgl. Brunnengräber et al. 2008: 51). Jahn und Wehling (vgl. 1990: 84) plädieren aus diesem Grund für eine Pluralisierung des Konzeptes der Naturverhältnisse. Natur und Gesellschaft treten nicht als homogene und undifferenzierte Groß-Entitäten miteinander in Beziehung. Fragestellungen, wie sich *die* moderne Gesellschaft zu *der* Natur verhält, würden dazu verleiten, sich vorrangig auf die normativen Grundlagen dieses einen, vermeintlich homogenen Naturverhältnisses zu konzentrieren, so ihre Argumentation. Stattdessen schlagen sie eine Perspektive vor, welche die vielfältigen Formen der ökonomischen, wissenschaftlich technischen, politischen etc. Regulierung pluraler gesellschaftlicher Naturverhältnisse in den Mittelpunkt rückt.

Als ein Beispiel der sehr unterschiedlichen Betroffenheit von Naturkatastrophen und Möglichkeiten darauf zu reagieren nennt Brunnengräber (vgl. 2008: 51f) das Beispiel des 2005 über die US-Küstenstadt hinwegfegenden Hurrikans Katrina. Vor allem ärmere, schwarze Bevölkerungsgruppen waren sowohl während als auch unmittelbar und längerfristig nach der Katastrophe besonders davon betroffen. Das äußerte sich in fehlenden Evakuierungsstrategien genauso wie in dem sehr schleppend oder gar nicht voranschreitenden Wiederaufbau der Armenviertel.

Obwohl es also nicht die allgemeinen und universalen gesellschaftlichen Naturverhältnisse gibt, betonen sowohl Brunnengräber et al. (vgl. 2008: 52) als auch Jahn/Wehring (1990: 84), dass sich dominante Formen der Vermittlung von Natur und Gesellschaft herausbilden können. So können bestimmte Formen des materiellen Umgangs mit der Natur oder bestimmte kulturelle Deutungen hegemonial werden. In der Klimapolitik dominieren vor allem seit dem Kyoto-Protokoll markt- und projektbasierte Technologien, mit denen die Krise berechenbarer und die Natur beherrschbar gemacht werden soll. Beispiele dafür sind die bereits erwähnten Instrumente Emissionshandel und Clean Development Mechanismen.

Auch Nichtregierungsorganisationen sind dabei bis zu einem gewissen Grad mit der hegemonialen politischen Bearbeitung des Klimawandels verstrickt. Indem sie Beratungs-, Monitoring- und Kontrollfunktionen übernehmen, haben sie sich vor

allem in den CO₂ Märkten zu Schlüsselakteuren entwickelt (vgl. Rest 2011: 87). Vor allem im Climate Action Network (CAN)⁹ organisierte NGOs orientieren sich entlang der politischen und herrschaftsförmigen Restriktionen. Während sie vor Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls marktbasierende Instrumente zur Bekämpfung des Klimawandels mehrheitlich ablehnten, tragen sie heute auf vielfältige Art und Weise zu deren Umsetzung bei. „Environmental NGOs, who had staunchly opposed the international emissions trading provisions and wanted to—at a minimum—cap their use, rejoiced in an accord that contained no limits on trading and actually increased the “Hot Air” credits that Russia would be able to sell. [...] Though many NGOs shared skepticism about the role of emissions trading, it was accepted as a legitimate mechanism required to induce Japanese and Russian participation in Kyoto“ (Cass 2005: 57). Durch diese politisch strategische Ausrichtung der Mehrheit der internationalen NGOs auf die technische Optimierung der neoliberalen Instrumente wirken sie als Legitimationsressource für die hegemoniale Klimapolitik. Sie können somit auch als Bestandteil eines politischen Herrschafts- und Regelkomplexes in der Klimapolitik gefasst werden (vgl. Rest 2011: 88). Diese Strategie der konfliktiven Kooperation ist allerdings vom Scheitern bedroht. Die Einbindung der NGOs in die staatliche Ausgestaltung der Umweltpolitik stößt an die Grenzen machtvoller Interessen. Als Beispiel dafür kann die Konferenz in Kopenhagen herangezogen werden, im Zuge derer der Zugang der NGOs zu Konferenzräumen sowie ihre Teilnahme so restriktiv wie noch nie gehandhabt wurden (vgl. Brunnengräber 2011b: 97).

6.2 Ein kritisch staatstheoretischer Zugang zur ökologischen Krise

Diese hegemoniale Form der Vermittlung von Gesellschaft und Natur sowie der politischen Bearbeitung des Klimawandels wird durch einen kritisch staatstheoretischen Zugang zur ökologischen Krise thematisiert. Dieser analysiert umweltpolitische Regelwerke nicht vorrangig unter dem Aspekt der Problemlösung, wie das die Global Governance Perspektive macht, sondern nimmt verstärkt die sozialen und internationalen Kämpfe um die Problemdefinition und -bearbeitung ins

⁹ Das CAN ist ein weltweites Netzwerk von rund 700 klima- und umweltpolitisch aktiven NGOs, welche sich für die Begrenzung des menschlich verursachten Klimawandels auf ein ökologisch nachhaltiges Niveau einsetzen (vgl. CAN 2011).

Blickfeld (vgl. Wissen 2011: 10). Als theoretischen Ansatz betont Wissen (ebd.) den Gebrauchswert der Konzepte der strukturellen und strategischen Selektivität von Claus Offe und Bob Jessop, die sich mit der systematischen Restriktion von Möglichkeitsräumen beziehungsweise der staatlichen Bevorzugung bestimmter Strategien, Kräfte und Interessen auseinandersetzen. Dieser Gebrauchswert zeige sich in Bezug auf die ökologische Krise erstens, indem das Konzept dafür sensibilisiert, dass die Chancen, im Zuge umweltpolitischer Verhandlungen Deutungen der ökologischen Krise sowie Lösungsoptionen sichtbar zu machen und Interessen erfolgreich zu artikulieren, sehr unterschiedlich verteilt sind. Außerdem rege es dazu an, die Gründe für diese Ungleichheit in den herrschenden sozialen, internationalen Kräfteverhältnissen zu suchen. Des Weiteren beleuchte das Konzept die Wirkungen und Implikationen umweltpolitischer Terrains. Darunter ist etwa zu verstehen, inwiefern sich Akteure bei ihrer eigenen Interessensdefinition an der hegemonialen Problembearbeitung orientieren, um anschlussfähig und verhandelbar zu bleiben, oder aber die existierenden Terrains und Ansätze selbst in Frage stellen. Es ist vor allem dieser dritte Punkt, welcher sich stark auf die Interpretation der Rolle der Zivilgesellschaft in der internationalen Klimapolitik auswirkt. Im Gegensatz zur Global Governance Perspektive, welche NGOs als Substitute für die Staaten und somit deren Handeln von ihnen losgelöst und unabhängig sieht, hinterfragt das Konzept der strukturellen und strategischen Selektivität diese vermeintliche Unabhängigkeit. Dadurch treten jene Einschränkungen zum Vorschein, denen auch private Ansätze in der Klimapolitik ausgesetzt sind oder gegen welche sie ankämpfen müssen.

Der kritische Zugang beleuchtet also die Konflikte um die Politisierung der ökologischen Krise und untersucht, wie und in welchem Ausmaß sich eine hegemoniale Problemdefinition herausgebildet hat. Im Kern geht es darum, soziale Herrschaftsverhältnisse und Naturbeherrschung als konstitutiv miteinander verbunden zu konzeptualisieren (vgl. Wissen 2011: 12).

6.3 Das Climate Justice Now! Netzwerk

Allerdings wäre es verkürzt, NGOs ausschließlich als verlängerten Arm der nationalen Regierungen oder als Legitimationsressource zu verstehen. Durch die vielen unterschiedlichen möglichen Strategien, die ihnen zur Verfügung stehen,

angefangen beim Aufdecken von Fehlverhalten sowie Missständen über das Verbreiten von Informationen bis hin zum Aufzeigen von Alternativen, verfügen sie über hohes Potential. Ein Beispiel für einen Zusammenschluss von Nichtregierungsorganisationen, welche dem hegemonialen Kurs der internationalen Klimapolitik kritisch gegenüberstehen, ist das Climate Justice Now! (CJN) Netzwerk. Das CJN ist ein globales Netzwerk von Organisationen und Bewegungen, die sich dem Kampf für soziale, ökologische und gender Gerechtigkeit verschreiben (vgl. CJN o.J.).

Während die Mitglieder des CAN wie erwähnt mehrheitlich die hegemoniale Klimapolitik mit Ausrichtung auf marktbasierende Instrumente mittragen und sich durch die Übernahme diverser Funktionen zu wichtigen Akteuren machten, lehnt das CJN diese Instrumente kategorisch ab. „Climate Justice Now! will work to expose the false solutions to the climate crisis promoted by these governments — alongside financial institutions and multinational corporations — such as trade liberalisation, privatisation, forest carbon markets, agrofuels and carbon offsetting“ (CJN 2009). Die bestehenden Ansätze werden also in ihren Grundzügen in Frage gestellt und kritisiert. Argumentiert wird, dass die Kyoto-Mechanismen uneffektiv seien und die falschen Anreize setzten. „The three main pillars of the Kyoto agreement --the clean development mechanism, joint implementation and emissions trading schemes -- have been completely ineffective in reducing emissions, yet they continue to be at the center of the negotiations. [...] Not only do these projects [CDM Projekte] fail to reduce carbon emissions, they accelerate the privatisation and corporate take-over of the natural world, at the expense of local communities and Indigenous Peoples“ (CJN 2008).

Im Gegensatz zu den aktuell dominanten Mechanismen, welche zum Ziel haben, die Emissionen umweltschädlicher Treibhausgase dort zu tätigen, wo sie am kostengünstigsten sind, plädiert das CJN dafür, fossile Brennstoffe generell im Boden zu lassen und stattdessen in erneuerbare Energien zu investieren (vgl. CJN 2009). Des Weiteren nimmt das CJN die Nord-Süd-Komponente des Klimawandels unter dem für das Netzwerk namensgebenden Schlagwort der Klimagerechtigkeit in den Fokus, indem es auf die unterschiedlichen Verantwortungen für und die ungleichen Möglichkeiten der Reaktion auf den Klimawandel eingeht. „Indigenous Peoples, peasant communities, fisherfolk, and especially women in these communities, have been living harmoniously and sustainably with the Earth for millennia. They are not

only the most affected by climate change, but also its false solutions, such as agrofuels, mega-dams, genetic modification, tree plantations and carbon offset schemes. Instead of market led schemes, their sustainable practices should be seen as offering the real solutions to climate change“ (CJN 2008). Durch diesen Ansatz werden also die global unterschiedlichen gesellschaftlichen Naturverhältnisse in das Zentrum gerückt, indem die Unterschiede der Landnutzung sowie der Betroffenheit durch den Klimawandel herausgearbeitet werden. Damit werden die Effektivität sowie die Ausrichtung der internationalen Klimapolitik generell hinterfragt und die zu Grunde liegenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse thematisiert. Im Gegensatz zu Akteuren des CAN, welche frühzeitig auf Partnerschaften mit Unternehmen gesetzt haben, verurteilt das CJN-Netzwerk die Dominanz von Unternehmen und Industrieorganisationen innerhalb des offiziellen Klimaprozesses (vgl. Rest 2011: 90). Eine weitere Facette dieser Machtverhältnisse thematisiert Belen Belanya (vgl. 2009), wenn sie in einem Beitrag für die CJN-Homepage schreibt, dass NGO-VertreterInnen an einer Teilnahme am Klimagipfel in Kopenhagen gehindert wurden, während RepräsentantInnen der Wirtschaft mit RegierungsvertreterInnen gemeinsam frühstückten. Durch die generelle Ausrichtung der Klimapolitik auf marktbasierende Instrumente und die Dominanz der Wirtschaft, welche mit der marginalen Rolle von NGOs, die sich gegen den hegemonialen Kurs richten, einhergeht, verkämen die Verhandlungen im Zuge der Klimarahmenkonvention zu Messen für Investitionsmöglichkeiten (vgl. CJN 2008).

Die Kritik des CJN an der internationalen Klimapolitik ist also nicht mit jener von NGOs zu vergleichen, welche die marktbasierenden Instrumente im Grunde befürworten. Indem zweitens etwa an Emissionshandelssystemen partizipieren, diverse Funktionen übernehmen und sie allenfalls Kritik an der konkreten Ausgestaltung üben, tragen sie die hegemoniale Ausrichtung mit. Das CJN hingegen lehnt diese Mechanismen aus den oben beschriebenen Gründen kategorisch ab. Auf Grund dieser sehr unterschiedlichen Problemanalyse unterscheiden sich auch die Handlungsansätze von jenen, die sich aus der Global Governance Perspektive ergeben. Vielmehr als lediglich für neue Steuerungsmechanismen plädiert das CJN für einen radikalen Wechsel in der Klimapolitik, der sich aus den bestehenden Macht- und Herrschaftsverhältnissen begründet. Die wichtigsten Punkte sind dabei der Verbleib der fossilen Energieträger im Boden, die Sicherung der Ernährungs- und Energiesouveränität der einzelnen Völker, die Kontrolle lokaler Gemeinschaften über

die natürlichen Ressourcen, die Relokalisierung der Produktion und des Konsums, die vollständige Anerkennung indigener Völker und ihrer Rechte, die demokratische Kontrolle über erneuerbare Energien, Investitionen in öffentliche Verkehrsmittel, die Beendigung der Abholzung sowie die Aufdeckung der Benachteiligung von Frauen und ihr Einbezug in die Entscheidungsfindung (vgl. CJNI 2008). Nachdem die Möglichkeit, durch Lobbying innerhalb des offiziellen Verhandlungsprozesses eine grundlegende Transformation der internationalen Klimapolitik auf Grund der gegebenen Machtverhältnisse als gering eingeschätzt wird, sollen vor allem durch gesellschaftliche Mobilisierung und Organisation im Rahmen des Aufbaus von sozialen Bewegungen die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse in das Blickfeld geraten (vgl. Rest 2011: 91). Dementsprechend versteht sich CJNI als „[...] loose network of like-minded organisations and movements coming together on the basis of the CJNI principles“ (CJNI 2010). Das CJNI will also eine Basis und Plattform darstellen, um das Bewusstsein für Klimagerechtigkeit zu schärfen, nationalen, internationalen sowie regionalen Akteuren die Möglichkeit verschaffen, sich zu organisieren, Gemeinschaften, Sektoren und Themen miteinander verbinden und mit anderen Bewegungen kooperieren, um ihren Zielen und Prinzipien gemäß gemeinsam für Klimagerechtigkeit einzutreten (vgl. CJNI 2010). Einerseits durch die Entwicklung eines Konzeptes für Klimapolitik, das sich von dem hegemonialen Modell grundlegend unterscheidet, und andererseits durch Bewusstseinsbildung der Bevölkerungen soll sowohl auf nationale Regierungen als auch auf internationalen Verhandlungen Druck ausgeübt werden. Dabei soll möglichst allen Gemeinschaften Gehör verschafft und sowohl innerhalb als auch außerhalb des offiziellen Klimadiskurses der Klimarahmenkonvention agiert werden (vgl. CJNI 2010).

Welche Rolle NGOs, die nicht auf konfliktive Kooperation in der internationalen Klimapolitik setzen, sondern eine kritischere Haltung einnehmen, in Zukunft spielen werden, ist unklar und hängt von mehreren Faktoren ab. Rest (2011: 97) sieht eine entscheidende Frage darin, ob es ihnen gelingt, die Klimafrage so zu konzeptualisieren, dass die Einbeziehung breiterer gesellschaftlicher Gruppen und somit die Erschließung von Bündnispartnern ermöglicht wird. Als ein Beispiel für eine solche Allianz nennt er die Grundsatzforderung der Klimabewegung in Kooperation mit der Bergarbeitergewerkschaft für einen gerechten Übergang für Beschäftigte fossiler Industrien.

Auch wenn kritische NGOs bis dato mit ihren Vorschlägen, welche auf grundlegende gesellschaftliche Veränderungen abzielen, in den offiziellen Klimaverhandlungen nur eine marginale Rolle spielen, so gibt es einige Beispiele dafür, dass es auch einen alternativen Klimadiskurs gibt. So fand während der COP15 und COP16 in Kopenhagen beziehungsweise in Cancun das Klimaforum statt. „Klimaforum10 is a space for all people, where they can gather, debate on constructive solutions, propose and find consensus towards coordinated international action in the face of the climate crisis. Where governments fail, the people shall prevail“ (Klimaforum10 2010). Bereits 2009 wurde das Klimaforum09 zeitgleich zur COP15 abgehalten. Im Zuge des 12 Tage andauernden alternativen Klimagipfels wurden über 200 Debatten abgehalten, 70 Ausstellungen sowie 43 Filme gezeigt und 16 Konzerte und 11 Stücke dargeboten. Die Abschlusserklärung, welche die neoliberale und marktbasierete Ausrichtung der Klimapolitik anprangert, wurde bis dato von etwa 500 Organisationen unterzeichnet (Klimaforum09 2010).

7 Conclusio

Der zentrale Punkt vorliegender Arbeit ist es, die Sichtweisen unterschiedlicher Theorien Internationaler Beziehungen auf die aktuelle Klimapolitik zu analysieren. Konkret werden der Realismus, die Regimetheorie sowie die Global Governance Perspektive behandelt, wobei der Fokus auf letzterer liegt.

In Bezug auf die Fragestellung, welchen Mehrwert im Vergleich zu anderen Theorien Internationaler Beziehungen die Betrachtung der internationalen Klimapolitik durch die analytische Global Governance Perspektive bringt, lassen sich folgende Punkte anführen.

Zuerst ist zu erwähnen, dass es mitunter der Verdienst der Global Governance ist, der Vielzahl an Akteuren in der Klimapolitik analytisch gerecht werden zu können. Indem sie die staatszentrierten Modelle des Realismus sowie der Regimetheorie überwindet, kann ein größeres Bild der Klimapolitik gegeben werden. Zwar werden Staaten beziehungsweise die von ihnen ausgehenden Regelungsansätze weiterhin berücksichtigt, stellen aber in der Analyse nur einen von mehreren Akteuren dar, die gleichberechtigt behandelt werden. Kapitel 4 dieser Arbeit hat gezeigt, dass dies vor allem in der aktuellen Klimapolitik von Relevanz ist, da auf Grund des aktuellen Klimaregimes mit dem Fokus auf marktbasierenden Instrumenten viele nicht staatliche Akteure auftreten.

Dadurch ergibt sich aus der analytischen Global Governance Perspektive auch ein anderes Bild des Status quo der Klimapolitik. Während der Realismus und die Regimetheorie die in den letzten Jahren fehlgeschlagenen Versuche der Verabschiedung rechtlich bindender Verträge in den Vordergrund stellen, verweist die Global Governance auf die vielen anderen, parallel dazu existierenden Ansätze. Diese sind teils unabhängig von zwischenstaatlichen Verhandlungen. Die ausschließliche Betrachtung der zwischenstaatlichen, auf bindende Abkommen abzielenden Klimapolitik, wie sie der Realismus und die Regimetheorie bieten, spiegelt also nicht die Komplexität der Materie wider. Erst durch die analytische Komponente der Global Governance werden die Vielzahl der privaten und öffentlich-privaten Ansätze berücksichtigt.

Ein weiteres Merkmal der analytischen Global Governance Perspektive ist, dass Nationalinteressen nicht als gegeben und statisch angesehen werden. Sie geht im Gegensatz zum Realismus und der Regimetheorie davon aus, dass Staaten keine

homogenen Akteure und die definierten und verfolgten Nationalinteressen somit Resultat intensiver Auseinandersetzungen sind. Das gilt auf Grund der Komplexität und der vielschichtigen politischen Dimensionen insbesondere für die Klimapolitik.

Auch wenn die analytische Komponente der Global Governance also einige Probleme und blinde Flecken des Realismus und der Regimetheorie überwindet und als ein geeigneter Analyserahmen für die aktuelle Klimapolitik scheint, bestehen doch wesentliche Kritikpunkte.

Einer davon ist, dass bestehende Machtverhältnisse und Hierarchien unberücksichtigt bleiben. Auch wenn sich die Global Governance für den Output nicht staatlicher Akteure interessiert, so bleiben doch die davor stattfindenden Kämpfe um Macht, Positionen und Interessen ausgeblendet. Ressourcenschwache Bevölkerungsgruppen oder Staaten können in diesem Prozess nicht gleichermaßen mithalten (vgl. Walk 2008: 64). Solange also nicht hinterfragt wird, von wem die jeweiligen Governance-Ansätze ausgehen, welche Interessen dahinterstehen, welchen Zweck sie verfolgen etc. erzeugt die analytische Global Governance Perspektive wohl ein Bild einer nicht vorhandenen Harmonie im internationalen System und verbleibt Utopie. Kapitel 5.4.2. zeigt exemplarisch an Hand der Umweltnorm ISO 14000, wie sich diese Machtverhältnisse in der Klimapolitik manifestieren können.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die liberale Sicht der Global Governance auf NGOs als bedeutender Teil der globalen Zivilgesellschaft. NGOs werden dadurch als Substitute staatlicher Politik und daher von ebendieser als unabhängig betrachtet. Allerdings, so die Kritik, können auch sie sich nicht den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen sowie der hegemonialen Ausrichtung des Staates entziehen. Staatliche und nicht staatliche Akteure agieren also nicht in getrennten Sphären sondern sind miteinander verwoben (vgl. Methmann 2011:128). So sind auch nicht staatliche Ansätze, die sich in den dominanten Diskurs einfügen, leichter durchzusetzen und werden politisch bevorzugt, wie das in Kapitel 5.4.4. erwähnte Beispiel des FSC zeigt.

Die Fragestellung, welche Stärken und Schwächen die praktische Komponente der Global Governance hat, steht mit der Frage der Problemanalyse direkt in Verbindung.

Da die Gründe für die Weltprobleme primär im Mangel an globaler Steuerung verortet werden, beziehen sich die vorgeschlagenen Handlungsansätze auf die Konstitution neuer, modernisierter Steuerungsmodi (vgl. Brunnengräber/Stock 1999: 455f). Auch

wenn dieser Ansatz per se nicht negativ ist, so greift er speziell in der Klimapolitik zu kurz, weil er die zu Grunde liegenden Probleme nicht thematisiert. Dadurch wird also die ökologische Krise nicht als eine Systemkrise betrachtet, welche primär durch die Produktions-, Lebens- und Konsummuster der Menschen der Industrieländer und zunehmend der Schwellenländer hervorgerufen wird (vgl. Brunnengräber 2011b). Vielmehr wird ein gewisser Steuerungsoptimismus zum Ausdruck gebracht, der Krise durch die Schaffung technokratischer, effizienzorientierter und modernisierungstheoretischer Instrumente Herr werden zu können (vgl. Brunnengräber/Stock 1999: 455f). In der Klimapolitik zeigt sich das durch die im Kyoto-Protokoll verankerten marktbasierten Instrumente Emissionszertifikatehandel und CDM, welche zum Ziel haben, Treibhausgasemissionen möglichst kostengünstig einzusparen. Im Sinne der praktischen Global Governance Perspektive stellen diese Instrumente innovative Steuerungsmöglichkeiten der ökologischen Krise dar. Bei kritischer Betrachtung aber zeigt sich, dass die bestehenden Unsicherheiten sowie die gesellschaftlich sozialen Dimensionen des Problems völlig ausgeblendet bleiben und in den praktischen Ansätzen keine wesentliche Rolle spielen.

In Hinblick auf die Kritikpunkte sowohl an der analytischen als auch an der politisch strategischen Global Governance Perspektive geht die Arbeit in Kapitel 6 auf alternative Sichtweisen und Lösungsansätze in der internationalen Klimapolitik ein.

So ist das Konzept der gesellschaftlichen Naturverhältnisse ein Versuch, die strikte Trennung zwischen Gesellschaft und Natur zu überwinden. Indem diese Perspektive den Klimawandel als sozial-ökologisches Krisenphänomen zeigt, rücken ebenso die von der Governance-Forschung unberücksichtigten Strukturen, Mechanismen und Normen der Gesellschaft in den Mittelpunkt, welche in Zusammenhang mit dem Klimawandel und dessen politischer Bearbeitung stehen (vgl. Brunnengräber et al. 2008: 49f). Dadurch wird sie dem komplexen Phänomen Klimawandel vor allem in den gesellschaftlichen Querschnittsbereichen besser gerecht.

Durch einen kritisch staatstheoretischen Zugang zur ökologischen Krise werden hingegen die Kämpfe um die Problemdefinition herausgearbeitet. Dadurch wird deutlich, dass manche Lösungsansätze auf Grund der herrschenden Kräfteverhältnisse politisch bevorzugt werden und sich einige Akteure an der hegemonialen Problembearbeitung orientieren, während andere die dominanten Terrains prinzipiell in Frage stellen (vgl. Wissen 2011: 10f). Die prinzipielle

Sichtweise der Global Governance auf nicht staatliche Akteure als von den Staaten unabhängig erscheint somit zweifelhaft.

Ein Akteur der internationalen Klimapolitik, welcher sich gegen die hegemoniale Problembeschreibung und –bearbeitung richtet und somit nicht im Sinne der praktischen Global Governance Perspektive für neue Steuerungsmodi eintritt, ist das CJN. Vielmehr plädiert genanntes Netzwerk für einen radikalen, grundlegenden Wechsel in der Klimapolitik, der sich aus den bestehenden Macht- und Herrschaftsverhältnissen begründet. Die bestehenden Instrumente werden kategorisch abgelehnt (vgl. CJN 2009).

Als Abschlussbemerkung lässt sich sagen, dass sowohl die Analyse als auch die praktischen Bearbeitungsansätze in der Klimapolitik stark davon abhängen, welcher theoretische Ansatz verfolgt wird. Dabei gibt es keine Theorie, welche besagtes Politikfeld in all seinen Details erfassen kann. Es gilt daher insbesondere in der Klimapolitik, Analysen und Lösungsansätze stets kritisch zu hinterfragen und sich des theoretischen sowie auch des gesellschaftspolitischen Hintergrundes bewusst zu sein, in welchem sie hervorgebracht wurden.

8 Verzeichnisse

8.1 Literaturverzeichnis

avantTime (o.J.): ISO 14064. In: <http://www.co2-handel.de/lexikon-264.html> [Zugriff 4.07.2011]

Bandow, Doug (2007): The Law of the Sea Treaty. Impeding American Entrepreneurship and Investment. Competitive Enterprise Institute: Washington

Bartley, Tim (2003): Certifying Forests and Factories: States, Social Movements, and the Rise of Private Regulation in the Apparel and Forest Products Fields. In: Politics and Society, Volume 31, Issue 3, 433-464

Bartley, Tim (2007): Institutional Emergence in an Era of Globalization. The Rise of transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions. In: American Journal of Sociology, Volume 113, Issue 2, 297-351

Bedall, Philip (2011): NGOs, soziale Bewegungen und Auseinandersetzungen um Hegemonie. Eine gesellschaftstheoretische Verortung in der Internationalen Politischen Ökonomie. In: Brunnengräber, Achim (Hg.): Zivilisierung des Klimaregimes. Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien: Wiesbaden, 59-85

Belanya, Belen (2009): Climate summit closed to civil society, but remains open to big business. In: <http://www.climate-justice-now.org/climate-summit-closed-to-civil-society-but-remains-open-to-big-business/> [Zugriff: 28.07.2011]

Bernstein, Steven et al. (2010): A Tale of Two Copenhagens. Carbon Markets and Climate Governance. In: Millennium. Journal of International Studies, Vol. 39, Issue 1, 161-173

BPB, Bundeszentrale für politische Bildung (o.J. a): Neoliberalismus. In: http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=g320f2 [Zugriff: 09.06.2011]

BPB, Bundeszentrale für politische Bildung (o.J. b): Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs). In:

http://www.bpb.de/wissen/3UD6BP,0,NichtRegierungsorganisationen_%28NGOs%29.html [Zugriff: 16.08.2011]

Brand, Ulrich (2004): Internationale Zivilgesellschaft. In: Haug, Wolfgang (Hg.): Historisch-Kritisches Wörterbuch des Marxismus, Band 6/II. Das Argument: Hamburg, 1413-1423

Brand, Ulrich et al. (2000): Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Westfälisches Dampfboot: Münster

Brand, Ulrich et al. (2009): Radical Climate Change politics in Copenhagen and beyond. From criticism to action? In: Critical Currents, Volume 6, 9-16

Brunnengräber, Achim (1999): Global Governance. Ein neues Jahrhundertprojekt? In: PROKLA, Volume 29, Issue 3, Heft 116, 445-468

Brunnengräber, Achim et al. (2008): Das Klima neu Denken. Eine sozial-ökologische Perspektive auf die lokale, nationale und internationale Klimapolitik. Westfälisches Dampfboot: Münster

Brunnengräber, Achim (2011a): Das Klimaregime. Globales Dorf oder sozial umkämpftes, transnationales Terrain? In: Brunnengräber, Achim (Hg.): Zivilisierung des Klimaregimes. Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien: Wiesbaden, 17-45

Brunnengräber, Achim (2011b): Akteure des Wandels? Warum die sozial-ökologische Krise nicht mit „Global Governance“ zu beheben ist. In: Wissenschaft und Umwelt Interdisziplinär. Nr. 14, 92-98

Brunnengräber, Achim/Stock, Christian (1999): Global Governance. Ein neues Jahrhundertprojekt? In: PROKLA, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Volume 29, Issue 3, Heft 116, 445-468

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

Brunnengräber, Achim/Walk, Heike (2007): Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt. Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden

Brunner, Ronald (2001): Science and the climatic change regime. In: Policy Sciences, Volume 34, Issue 1, 1-33

CAN, Climate Action Network (2011): About CAN. In: <http://www.climatenetwork.org/about/about-can> [Zugriff 25.07.2011]

Cass, Loren (2005): Norm Entrapment and Preference Change: The Evolution of the European Union Position on International Emissions Trading. In: Global Environmental Politics, Volume 5, Issue 2, 38-60

CGG, Commission on Global Governance (1995): Our Global Neighbourhood. Oxford University Press: New York

CCE, Chicago Climate Exchange (o.J.): Overview. In: <http://www.chicagoclimatex.com/content.jsf?id=821> [Zugriff: 14.06.2011]

CJN, Climate Justice Now! (o.J.): Climate Justice Now! In: <http://www.climate-justice-now.org/> [Zugriff: 25.07.2011]

CJN, Climate Justice Now! (2008): Radical new agenda needed to achieve climate justice. In: http://viacampesina.org/en/index.php?option=com_content&view=article&id=656:radical-new-agenda-needed-to-achieve-climate-justice&catid=48:-climate-change-and-agrofuels&Itemid=75 [Zugriff: 26.07.2011]

CJN, Climate Justice Now! (2009): Principles. In: <http://www.climate-justice-now.org/em-cjn/mission/> [Zugriff: 26.07.2011]

CJN, Climate Justice Now! (2010): Report of the CJN! Strategy Meeting. 4 & 5 October 2009, Bangkok Thailand. In: <http://www.climate-justice-now.org/report-of-the-cjn-strategy-meeting-4-5-october-2009-bangkok-thailand/> [Zugriff: 28.07.2011]

Clapp, Jennifer (1998): The Privatization of Global Environmental Governance. ISO 14000 and the Developing World. In: Global Governance, Volume 4, Issue 4, 295-316

Clapp, Jennifer (2001): ISO Environmental Standards: Industry's Gift to a Polluted Globe or the Developed World's Competition-Killing Strategy? In: Stokke, Olav Schram/Thommessen, Øystein (Hg.): Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2001/2002, Earthscan Publications: London, 27–33.

Curbach, Janina (2003): Global Governance und NGOs. Transnationale Zivilgesellschaft in internationalen Politiknetzwerken. Leske + Budrich: Opladen

Diamond, Larry (1994): Toward Democratic Consolidation. In: Journal of Democracy, Vol. 5, Issue 3, 4-17

Dimitrov, Radoslav (2010): Inside Copenhagen: The State of Climate Governance. In: Global Environmental Politics, Vol. 10, Issue 2, 18-24

Dingwerth, Klaus/Pattberg, Philipp (2006): Was ist Global Governance? In: Leviathan, Volume 34, Issue 3, 377-399

Egenhofer, Christian (2007): The Making of the EU Emission Trading Scheme: Status, Prospects and Implications for Business. In: European Management Journal, Vol. 25, Issue 6, 453-463

Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (2002): Globalisierung der Weltwirtschaft. Leske+Budrich: Opladen

FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations (2005): Incentives to curb deforestation needed to counter climate change. Two billion tonnes of carbon enter atmosphere each year due to forest loss. In: <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2005/1000176/> [Zugriff: 11.07.2011]

Falkner, Robert (2003): Private Environmental Governance and International Relations. Exploring the Links. In: Global Environmental Politics, Volume 3, Issue 2, 72-87

FSC, Forest Stewardship Council (2011a): About FSC. In: <http://www.fsc.org/about-fsc.html> [Zugriff: 11.07.2011]

FSC, Forest Stewardship Council (2011b): Our vision and mission. In: http://www.fsc.org/vision_mission.html [Zugriff: 18.07.2011]

Fuhr, Harald et al. (2007): Klimaschutz und Entwicklungspolitik. Der Beitrag privater Unternehmen. In: Lehmkuh, Ursula et al. (Hg.): Regieren ohne Staat. Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Nomos: Baden-Baden, 292-308

Gabler Wirtschaftslexikon (o.J.): Emissionshandel. In: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/6402/emissionshandel-v8.html> [Zugriff: 10.06.2011]

Gu, Xuewu (2000): Theorien der internationalen Beziehungen. Einführung. Oldenbourg Wissenschaftsverlag: München/Wien

Gulbrandsen, Lars (2004): Overlapping Public and Private Governance: Can Forest Certification Fill the Gaps in the Global Forest Regime? In: Global Environmental Politics Volume 4, Issue 2, 75-99

Haas, Peter et al. (1993): The Effectiveness of International Environmental Institutions. In: Haas, Peter et al. (Hg.): Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection, 3-24

Humphreys, David (2003): Life Protective or Carcinogenic Challenge? Global Forests Governance under Advanced Capitalism. In: Global Environmental Politics, Volume 3, Issue 2, 40-55

ISO, International Organization for Standardization (2009): Environmental Management. The ISO 14000 family of International Standards. ISO Sekretariat: Genf

ISO, International Organization for Standardization (2011a): About ISO. In: <http://www.iso.org/iso/about.htm> [Zugriff: 05.07.2011]

ISO, International Organization for Standardization (2011b): ISO members. In: http://www.iso.org/iso/about/iso_members.htm [Zugriff: 05.07.2011]

Jacobs, Andreas (2006): Realismus. In: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. Verlag Barbara Budrich: Opladen, 39-64

Jagers, Sverker/Stripple, Johannes (2003): Climate Governance Beyond the State. In: Global Governance, Volume 9, Issue 3, 385-399

Jahn, Thomas/Wehling, Peter (1990): Gesellschaftliche Naturverhältnisse. Konturen eines theoretischen Konzeptes. In: Brand, Karl-Werner/Hildebrandt, Eckart (Hg.): Soziologie und Natur. Theoretische Perspektiven. Leske+Budrich: Opladen, 75-93

Kaplan, Robert (1994): The coming anarchy. How scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet. In: The Atlantic Monthly, Volume 273, Issue 2, 44-77

Keohane, Robert (1982): The demand for international regimes. In: International Organization, Volume 36, Issue 2, 325-355

Klimaforum09 (2010): Evaluation Report. Summary. In: <http://09.klimaforum.org/09/evaluation-report> [Zugriff 01.08.2011]

Klimaforum10 (2010): Klimaforum10. In: <http://10.klimaforum.org/> [Zugriff 01.08.2011]

Kolb, Felix (2002): Soziale Bewegungen und politischer Wandel. Deutscher Naturschutzring: Lüneburg

Krasner, Stephen (1982): Structural causes and regime consequences. Regimes as intervening variables. In: International Organization, Vol. 36, Issue 2, 185-205

Krell, Gert (2003): Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen. Nomos: Baden-Baden

Larderel, Jacqueline Aloisi de (2000): Speech by Jacqueline Aloisi de Larderel. Director, UNEP Division of Technology, Industry and Economics at the NEP/Swedish EPA Insurance meeting, Stockholm, Sweden, In: http://www.uneptie.org/Media/speeches/stockholm_insurance.pdf [Zugriff 17.06.2011]

Latham, Robert: (1999): Politics in a Floating World. In: Hewson, Martin/Sinclair, Timothy (Hg.): Approaches to Global Governance Theory. New York Press: New York, 23-53

Lauber, Volkmar (2011): Windfall profits. Wer verfolgt welche Lösungen für die Klimakrise? In: Wissenschaft und Umwelt Interdisziplinär. Nr. 14, 83-91

Lehmkuhl, Ursula (2001): Theorien internationaler Politik. Oldenbourg Wissenschaftsverlag: München/Wien

Lemke, Christiane (2000): Internationale Beziehungen. Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder. Oldenbourg Wissenschaftsverlag: München/Wien

Lexikon der Nachhaltigkeit (2011): Walddeklaration. In: http://www.nachhaltigkeit.info/artikel/walddeklaration_772.htm?sid=01b753d9bc369198b65f7196a34027a6 [Zugriff: 11.07.2011]

Link, Werner (1998): Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Beck: München

Lutes, Mark (1998): Global climatic change. In: Keil, Roger et al. (Hg.): Political Ecology. Global and local. Routledge: London, 157-175

Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (1996): Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Stiftung Entwicklung und Frieden. Policy Paper 2

Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (1997): Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. In: Senghaas, Dieter (Hg.): Frieden machen. Edition Suhrkamp: Frankfurt am Main, 337-361

Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (2003): Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven. INEF Report, Heft 67, Institut für Entwicklung und Frieden: Duisburg

Nuscheler, Franz (2002): Global Governance. In: Ferdowsi, Mir (Hg.): Internationale Politik im 21. Jahrhundert. Wilhelm Fink Verlag: München, 71-87

Methmann, Chris (2011): NGOs in der staatlichen Klimapolitik. Zwischen diskursiver Intervention und hegemonialer Verstrickung. In: Brunnengräber, Achim (Hg.): Zivilisierung des Klimaregimes. Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien: Wiesbaden, 107-134

Mürle, Holger (1998): Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen. INEF Report, Heft 32, Institut für Entwicklung und Frieden: Duisburg

Newell, Peter (2000): Climate for Change. Non-state Actors and the Global Politics of Greenhouse. Cambridge University Press: New York

Novy, Andreas (1996): Zivilgesellschaft. Hoffnungsträger oder Trojanisches Pferd? In: Kurswechsel, Volume 11, Issue 1, 26-38

Novy, Andreas (2007): Definitionen von Zivilgesellschaft und ihre entwicklungspolitischen Implikationen. In: ÖFSE (Hg.): Die österreichische Entwicklungspolitik 2006. Zivilgesellschaft und Entwicklung. Ausgabe 2007, 11-17

Oberthür, Sebastian (1993): Politik im Treibhaus. Die Entstehung des internationalen Klimaschutzregimes. Edition Sigma: Berlin

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

Oels, Angela (2010): Die Gouvernamentalität der internationalen Klimapolitik. Biomacht oder fortgeschritten liberales Regieren? In: Voss, Martin (Hg.): Der Klimawandel. Sozialwissenschaftliche Perspektiven. Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, 171-186

Oels, Angela et al. (2003): Globaler Klimawandel, gesellschaftliche Naturverhältnisse und (inter-)nationale Klimapolitik. In: Balzer, Ingrid/Wächter, Monika (Hg.): Sozial-ökologische Forschung. Ergebnisse der Sondierungsprojekte aus dem BMB-Förderschwerpunkt. Ökom: München, 111-131

Österreichisches Klimaportal (o.J.): COP – Conference of the Parties. In: <http://www.accc.gv.at/cop.htm> [Zugriff: 09.06.2011]

Pattberg, Philipp/Stripple, Johannes (2007): Remapping Global Climate Governance. Fragmentation beyond the public/private divide. Global Governance Working Paper No. 32

Potoski, Matthew/Prakash, Aseem (2005): Green Clubs and Voluntary Governance. ISO 14001 and Firms' Regulatory Compliance. In: American Journal of Political Science, Vol. 49, Issue 2, 235–248

Rest, Jonas (2011): Von der NGOisierung zur bewegten Mobilisierung. Die Krise der Klimapolitik und die neue Dynamik im Feld der NGOs und sozialen Bewegungen. In:

Brunnengräber, Achim (Hg.): Zivilisierung des Klimaregimes. Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien: Wiesbaden, 85-105

Rosenau, James (1995): Governance in the Twenty-first Century. In: Global Governance, Volume 1, Issue 1, 13-43

Schleicher, Stefan (2002): Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Klimawandels Perspektiven für die Versicherungswirtschaft. In: Die Versicherungsrundschau, Issue 6, 1-5

Schörnig, Niklas (2006): Neorealismus. In: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. Verlag Barbara Budrich: Opladen, 65-92

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

Take, Ingo (2002): NGOs im Wandel. Von der Graswurzel auf das diplomatische Parkett. Westdeutscher Verlag: Wiesbaden

The Climate Registry (o.J.): About. In: <http://www.theclimateregistry.org/about/> [Zugriff: 14.06.2011]

The Climate Action Reserve (o.J.): Mission. In: <http://www.climateactionreserve.org/about-us/mission/> [Zugriff: 14.06.2011]

The Gold Standard (o.J.): What we stand for. In: <http://www.cdmgoldstandard.org/What-we-stand-for.66.0.html> [Zugriff: 15.06.2011]

Ulbert, Cornelia (1997): Die Konstruktion von Umwelt. Der Einfluß von Ideen, Institutionen und Kultur auf (inter-)nationale Klimapolitik in den USA und der Bundesrepublik Deutschland. Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden

Umweltbundesamt (o.J.): Internationaler Handel. Internationaler Emissionshandel ab 2008. In: http://www.emissionshandelsregister.at/emission_trading/int_trading/ [Zugriff 16.06.2011]

UNCED, United Nations Conference on Environment and Development (1992): Report of the United Nations Conference on Environment and Development. In: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm> [Zugriff: 19.07.2011]

UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change: Status of Ratification of the Kyoto Protocol. In: http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php [Zugriff: 09.06.11]

Vereinte Nationen (1992): Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen. New York

Vogler, John (2011): International Relations theory and the environment. In: Kütting, Gabriela (Hg.): Global Environmental Politics. Concepts, theories and case studies. London, 11-27

Walk, Heike (2008): Partizipative Governance. Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik. Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden

Wara, Michael (2007): Is the global carbon market working? In: Nature. Volume 445, Number 7128, 595-596

Weiss, Thomas (2000): Governance, Good Governance and Global Governance. Conceptual and Actual Challenges. In: Third World Quarterly, Volume 21, Issue 5, 795-814

Weizsäcker, Ernst Ulrich von (2011): Hoffnungsträger Zivilgesellschaft. Aber nicht von Amerika gegängelt. In: Brunnengräber, Achim (Hg.): Zivilisierung des Klimaregimes. Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien: Wiesbaden, 11-17

Wendt, Alexander (1992): Anarchy is what states make of it. The social construction of power politics. In: International Organization, Volume 46, Issue 2, 391-425

Wissen, Markus (2011): Ökologische Krise und politikwissenschaftliche Theorie. Erscheint in: Kreisky, Eva et al. (Hg.): Theoriearbeit in der Politikwissenschaft. UTB 2011, 1-16

WMO, World Meteorological Organization (o.J.): What is Climate? In: <http://www.wmo.int/pages/prog/wcp/ccl/faqs.html> [Zugriff: 25.05.2011]

Young, Oran (1989): The politics of international regime formation. Managing natural resources and environment. In: International Organization, Volume 43, Issue 3, 349-375

Zangl, Bernhard (2006): Regimetheorie. In: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. Verlag Barbara Budrich: Opladen, 121-144

8.2 Abkürzungsverzeichnis

BPB:	Bundeszentrale für politische Bildung
CAN:	Climate Action Network
CCE:	Chicago Climate Exchange
CDM:	Clean Development Mechanism
CGG:	Commission on Global Governance
CJN:	Climate Justice Now!
COP:	Conference of the Parties
ETS:	European Trading Scheme
EU:	Europäische Union
FAO:	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FSC:	Forest Stewardship Council
GATT:	General Agreement on Tariffs and Trade
GHG:	Greenhouse Gas
IFF:	Intergovernmental Forum on Forests
INEF:	Institut für Entwicklung und Frieden
IPCC:	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPF:	Intergovernmental Panel on Forests
ISO:	International Organization for Standardization
IWF:	Internationaler Währungsfonds
NAFTA:	North American Free Trade Agreement
NGO:	Non Governmental Organisation
OECD:	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPEC:	Organization of the Petroleum Exporting Countries
PEG:	Private Environmental Governance
SEF:	Stiftung für Entwicklung und Frieden
UNCED:	United Nations Conference on Environment and Development
UNEP:	United Nations Environment Programme
UNFCCC:	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNFF:	United Nations Forum on Forests
WMO:	World Meteorological Organization
WTO:	World Trade Organization
WWF:	World Wide Fund for Nature

8.3 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Weltpolitik aus Sicht der realistischen Schule.....	9
Abbildung 2: Die Weltpolitik als Netzwerk zwischenstaatlicher Kooperation. Die Sicht der Regimetheoretiker	13
Abbildung 3: Mehrebenenpolitik, Akteursvielfalt und Ausdifferenzierung von Governance-Mustern in der Global-Governance-Architektur.....	18

8.4 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Sites of Global Governance. International and Transnational.....	43
---	----

9 Anhang

9.1 Zusammenfassung

Das Politikfeld Klima hat in den letzten Jahren und Jahrzehnten in den Internationalen Beziehungen zunehmend an Bedeutung gewonnen. So treffen sich seit 1995 VertreterInnen der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen einmal im Jahr, um Maßnahmen gegen den Klimawandel auszuarbeiten. Das wohl wichtigste Treffen fand 1995 in Kyoto statt, im Zuge dessen sich die teilnehmenden Industrieländer zu verbindlichen Treibhausgasemissionsreduktionen verpflichteten. Eine Einigung auf ein verbindliches Nachfolgeabkommen für das 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll gibt es bis dato noch nicht. Neben diesen zwischenstaatlichen Verhandlungen existiert jedoch davon unabhängig eine Vielzahl nicht staatlicher Initiativen zum Schutz des Klimas. Diese Entwicklungen werden von den Theorien Internationaler Beziehungen in sehr unterschiedlicher Art und Weise in deren Analyse und Interpretation der internationalen Klimapolitik aufgenommen. Je nach theoretischem Blickwinkel geraten andere Dimensionen in den Mittelpunkt. Vorliegende Arbeit versucht herauszuarbeiten und kritisch zu hinterfragen, welchen Mehrwert im Vergleich zu anderen Theorien Internationaler Beziehungen die Betrachtung der internationalen Klimapolitik durch die analytische Komponente der Global Governance Perspektive bringt.

9.2 Abstract

During the last years and decades climate policy has been progressively gaining importance in international relations. Since 1995 representatives of the member states of the United Nations framework convention on climate change meet annually to elaborate actions against climate change. Probably the most important meeting took place in 1997 in Kyoto. In the course of this meeting the participating industrialized countries committed themselves to legally binding reductions of their emissions of greenhouse gases. There is no compromise on a follow-up agreement on the 2012 expiring Kyoto protocol so far. However, in addition to these intergovernmental negotiations there is a multitude of private initiatives with the goal

of climate protection that are independent from the events at the interstate level. Theories of international relations take account of these developments very differently in their analysis and interpretations of the status quo of the climate policy. Depending on the theoretical point of view different dimensions are brought into focus. This work tries to demonstrate how current climate policy is seen through the analytical global governance perspective. By doing this it discusses critically the possibilities and limits of the global governance concept in comparison to other theories of international relations.

9.3 Lebenslauf

PERSÖNLICHE DATEN

Name	Georg Vladimirov
Adresse	Martin Mayergasse 7/2, 2500 Baden, Österreich
Geburtsdatum/-ort	10.11.1986, Wien
Telefon	+43 650 5327775
E-Mail	g.vladimirov@hotmail.com
Geschwister	2 Schwestern (*1985; *1983)
Staatsangehörigkeit	Österreich

AUSBILDUNG

09/1993 – 06/1997	Volksschule Pfarrplatz Baden
09/1997 – 06/2005	Bundesgymnasium Biondegasse Baden Humanistischer Zweig
seit 10/2006	Universität Wien Diplomstudium Politikwissenschaft Spezialisierungen: Europa und Europäische Union, Internationale Politik, Österreichische Politik Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung
01/2010 – 07/2010	Universidad Complutense de Madrid, Spanien Erasmus Auslandssemester

PRÄSENZDIENST

09/2005 – 05/2006

Österreichisches Bundesheer

Grundwehrdienst in der Martinek-Kaserne Baden

ARBEITSERFAHRUNG

05/2006 – 07/2006

Bospas Forest Farm, Ecuador

Freiwilligenarbeit

09/2011 – 11/2011

**Koordinationsbüro der österreichischen
Entwicklungszusammenarbeit, Nicaragua**

Volontariat

SPRACHEN

Deutsch – Muttersprache

Englisch – fließend in Wort und Schrift

Spanisch – fließend in Wort und Schrift

Französisch – Grundkenntnisse