Mohssen Massarrat* November 2000

Neue Allianzen für den Klimaschutz *oder alternativ:* Der Klimaschutz braucht einen globalen New Deal

In Kioto haben sich die Industriestaaten darauf geeinigt, ihren Ausstoß von Treibhausgasen gegenüber 1990 bis 2010 um 8% (EU), 7% (USA) und 6% (Japan und Kanada) rechtsverbindlich zu reduzieren. Im gleichen Atemzug haben sie sich jedoch in die Vereinbarungen einige Schlupflöcher eingebaut, um selbst diese bescheidenen klimaschutzpolitischen Ziele nicht einhalten zu müssen.

Das Scheitern von Klimaschutzverhandlungen liegt eigentlich in der Natur der Sache. Solange die weltweiten Produzenten beliebige Mengen fossiler Energien zu niedrigen Preisen produzieren, bleibt der Anreiz für die Verbraucherstaaten ungemein groß, Wege zu finden, um getroffene Vereinbarungen "legal" zu unterlaufen. Im Rahmen der Klimarahmenkonvention wird nämlich festgelegt, in welcher Höhe die 148 Staaten jeweils ihren fossilen Energieverbrauch reduzieren, damit ein Klimakollaps gerade noch verhindert werden kann.

Es ist jedoch unerklärlich, wieso man nicht - wie z.B. im Falle von FCKW - den Weg eingeschlagen hat, die Produzentenstaaten zu einer schrittweisen Senkung der Produktion von fossilen Energien vertraglich zu verpflichten. 70% aller fossilen Energieressourcen (Öl, Kohle und Gas) konzentrieren sich auf nur 18 Staaten. Nur 15 von ihnen (die 8 OPEC-Staaten sowie Mexiko, Rußland, Norwegen, Australien, Südafrika, Polen und Kanada) produzieren auch für den Weltmarkt. Dabei liegt es auf der Hand, dass eine vertragliche Vereinbarung unter drei Dutzend Produzenten-Staaten mit erheblich geringeren Transaktionskosten verbunden ist als unter 148 Verbraucherstaaten. Zudem können die Erdöl, Gas und Kohle produzierenden Staaten rechtsverbindliche Vereinbarungen nicht so ohne Weiteres unterlaufen.

Der Aufwand für die Kontrolle einiger weniger Export- und Importhäfen und Pipelines ist fast zu vernachlässigen. Erst recht können die Verbraucherstaaten die Vereinbarungen nicht unterlaufen. Wenn die Produzenten weniger fossile Energien produzieren, dann bleibt den Verbraucherstaaten nur die Möglichkeit, weniger zu verbrauchen. Diese vertragsrechtlich auch praktisch realisierbare Perspektive dürfte genügen, um den klimaschutzpolitischen Blick von der Nachfrageseite auf die Anbieterseite zu lenken.

Wenn es möglich war, eine gemeinsame Vereinbarung zum sofortigen Ausstieg aus dem FCKW zu erreichen, wenn es grundsätzlich in der Bundesrepublik möglich ist, den Ausstieg aus der Atomenergie in den nächsten dreißig Jahren auf den Weg zu bringen, dann muss es auch grundsätzlich möglich sein, in den nächsten siebzig bis hundert Jahren - so lange geben Klimaforscher uns noch Zeit - durch einen Konsens zwischen Produzenten- und Verbraucherstaaten aus der fossilen Energie ganz auszusteigen. Dabei geht es um die durchschnittliche Reduktion des Angebots von 1-2% jährlich - dies entspricht der Spannbreite verschiedener Klimaschutz-Szenarien - um den Verbrauch in siebzig bzw. in hundert Jahren auf Null herabzusenken.

---

* Der Autor ist gebürtiger Iraner und Professor für Politikwissenschaft/Internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Universität Osnabrück. Sein neues Buch zum Thema "Das Dilemma der ökologischen Steuerreform. Plädoyer für eine nachhaltige Klimapolitik durch Mengenregulierung und neue politische Allianzen" publizierte er Anfang 2000 im Metropolis-Verlag, Marburg.

Der klimaschutzpolitische Verhandlungsgegenstand in dieser Perspektive wären dann - auf der Basis eines unter den internationalen Klimaforschern allgemein anerkannten Reduktionsszenarios - Vereinbarungen über ein mittel- und langfristiges Angebotsverknappungsszenario für die einzelnen Produzentenstaaten unter Berücksichtigung eines weltweiten Energiemixes für Rohöl, Kohle und Gas. Sowohl die Verknappungsraten wie der Energiemix könnten im Rahmen des Gesamtszenarios innerhalb der Restlaufzeit entsprechend der aktuellen technologischen und ökonomischen Veränderungen jeweils flexibel angepasst werden. Nicht verhandelbar sind in diesem Kontext allerdings die Energiepreise, die ausschließlich den Marktkräften überlassen bleiben. Solange die Lenkungs- und Allokationsfunktion der Energiepreise unangetastet bleibt, bleiben Marktsteuerungsmechanismen, und damit das Wesen der Marktwirtschaft erhalten. Vielmehr beginnen - übrigens erstmals in der Geschichte - Marktmechanismen den Übergang von den konventionellen zu den regenerativen Energiequellen zu steuern. Dann wird es auch überflüssig, die Energiewende durch massive Subventionen zu fördern.

Die anfänglich erwartungsgemäß steigenden fossilen Knappheitspreise erhöhen die Wettbewerbs-Chancen regenerativer Energieträger. Erhöht sich der Marktanteil von Sonnenenergie-Quellen weltweit spürbar und reduzieren sich die Fixkosten als Folge der Massenproduktion, dann übernehmen die Grenzkosten dieser unerschöpfbaren Energiequellen die Preisregulationsrolle der OPEC. Statt die Energiewende zu subventionieren, müsste lediglich ein Lastenausgleich finanziert werden, um soziale Härtefälle in der Übergangsphase und als Folge von wahrscheinlich nur vorübergehend unausweichlich höheren Energieknappheitspreisen bei einkommensschwachen Gruppen und ärmeren Staaten abzufedern.

Das hier dargestellte fossile Ausstiegsszenario ist zum einen klimaschutzmäßig unschlagbar und zum anderen durchaus realistisch, weil es dabei nicht zwangsläufig Verlierer geben muss. Ganz im Gegenteil können folgende Vorteile dieses Szenarios für Produzenten- wie Verbraucherstaaten angeführt werden:

Erstens entsteht in den OECD-Staaten hinsichtlich der Energieversorgung Stetigkeit und Planungssicherheit. Preisturbulenzen, die damit verbundenen unvorhersehbaren Bewegungen der Finanzströme, Wechselkursschwankungen und Spekulationsgeschäfte würden weitgehend reduziert. Konflikte um die Verteilung von knappen Ölressourcen nähmen ab, Ängste über Strangulierung durch Öleigentümer verlören ihren Grund.
Zweitens entstünde bei den OPEC-Staaten und den ölexportierenden Staaten wie Mexiko und Rußland ebenfalls eine neue Perspektive langfristiger Planungssicherheit, der heilsame Druck zur Abkopplung eigener Ökonomien von der Abhängigkeit der Öleinnahmen dürfte deutlich zunehmen. Auch diese Staaten würden in ein für alle verbindliches Klimaabkommen eingebunden.
Drittens würde durch einen Lastenausgleich für alle Staaten mit unzureichenden natürlichen, finanziellen und menschlichen Potentialen Chancengleichheit hergestellt, um eine weltweite klimaschutzpolitische Akzeptanz auf eine dauerhafte Grundlage zu stellen.
Viertens könnten innerstaatliche Konflikte um die klientelistische Verteilung der Ölrenten und zwischenstaatliche Konflikte, Kriege und ein zerstörerisches Wettrüsten in ölreichen Regionen wie am Persischen Golf, am Kaspischen Meer, in Westafrika und anderswo aller Wahrscheinlichkeit nach auf ein Minimum reduziert werden.
Fünftens würde so die Klimaschutzpolitik dem Zugriff von taktischen innen- und parteipolitischen Auseinandersetzungen und Kampagnen entzogen und auf die politische Plattform gehoben, die ihr angemessen ist.

Es bleibt zu fragen, welchen Staaten besondere Verantwortung zukommt, für diese klimaschutzpolitische Neuorientierung die Vorreiterrolle zu übernehmen. Die USA und Saudi-Arabien scheiden auf Grund ihrer kurzfristigen innen- und außenpolitischen Interessen und Zwänge dafür aus. Dagegen verbindet das gemeinsame Interesse am Klimaschutz sowie an finanz- und entwicklungspolitischer Planungssicherheit die europäischen Staaten auf der

Verbraucherseite mit den ölärmeren, aber bevölkerungsreicheren OPEC-Staaten wie Iran, Nigeria, Venezuela, die Nicht-OPEC-Staaten Mexiko und Rußland auf der Anbieterseite. In einem nächsten Schritt dürften sich die Voraussetzungen verbessern, um auch den Energieverbraucher-Koloss USA für den Klimaschutz anzuschieben. Durch Einigkeit haben es die europäischen Staaten in Kioto immerhin geschafft, die USA in das Kioto-Protokoll einzubinden. Dieser Druck würde um so wirksamer, würden sich europäische Staaten mit einem Teil der OPEC-Staaten, Mexiko und Rußland zu einer klimapolitischen Allianz verbünden.