

**Internationale Umweltregime –
Neue Formen der Konfliktbearbeitung in der
internationalen Politik?
Untersuchungen am Beispiel des
Klimaschutzregimes**

Eine integrative regimetheoretische Untersuchung zum Einfluß von
Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften auf
das internationale Klimaschutzregime

Inaugural-Dissertation
Zur Erlangung der Doktorwürde der
Philosophischen Fakultät III
der
Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Vorgelegt
von
Marc Seybold
aus Würzburg
Würzburg
2003

Erstgutacher: Professor Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet

Zweitgutachter: Professor Dr. Franz Kohout

Tag des Kolloquiums:

**„Um Kinder zu erziehen,
muss man verstehen,
Zeit zu verlieren,
um Zeit zu gewinnen.“**

Jean-Jacques Rousseau

In Erinnerung an meine
früh verstorbenen Eltern
Christa und Reiner;
Für meine Tochter
Laila

Danksagung

Eine Dissertation ist zwar immer das Projekt eines Einzelnen und liegt ganz allein und ausschließlich in dessen eigener Verantwortung, sie verdankt aber ihre Entstehung und Entwicklung einer ganzen Reihe von Personen und Institutionen, denen an dieser Stelle herzlich gedankt werden soll.

Besonderer Dank gilt meiner Dissertationsbetreuerin Frau Professor Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet vom Institut für Politische Wissenschaft der Universität Würzburg für die Hilfe und Unterstützung von den ersten Ideen für ein Dissertationsprojekt bis zur Fertigstellung der Arbeit. Zusätzlich zu den zahlreichen Anregungen, Ideen und Kritiken war auch die Unterstützung für die nicht unerhebliche Frage der Finanzierung einer solchen Arbeit von wesentlicher Bedeutung.

Ein herzlicher Dank gilt Herrn Professor Dr. Franz Kohout vom Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Universität München für die Bereitschaft, die fachkundige Begutachtung der Arbeit mit zu übernehmen.

Ein Dank gebührt auch den vielen Teilnehmern des von Frau Professor Dr. Müller-Brandeck-Bocquet geleiteten Magistranden- und Doktorandenseminar, und hier vor allem Frau Corina Schuhkraft (M.A.) für die vielen Fragen und Anmerkungen, die maßgeblich zum Abschluß dieser Arbeit beigetragen haben. Die angenehme und entspannte Atmosphäre war oftmals hilfreich.

Für die finanzielle Unterstützung und die damit erst möglich gewordene Durchführung des Projektes durch das Promotionsstipendium der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg muß besonders gedankt werden. In diesem Zusammenhang dürfen die vielen „hilfreichen Geister“ der Universität nicht vergessen werden.

Dank gilt auch Frau Luise und Herrn Hans Güßbacher für ihre Hilfe in „stipendiumslosen“ Zeiten, aber nicht nur dafür.

Ein ganz besonders herzlicher Dank geht auch an meine Lebensgefährtin Doris Pöhler – Du weißt wofür.

Inhaltsübersicht

I Einleitung

Vorbemerkungen

II Grundlegende theoretische Beschreibungen

Das Problem der internationalen Konfliktbearbeitung

Die Konfliktbearbeitung in Internationalen Regimen

Zusammenfassung

III Integration der theoretischen Bestandteile

Der Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen

Der Leistungsbeitrag von „Wissenschaftlichen Gemeinschaften“

Zusammenfassung

IV Empirische Untersuchung

Das Problem der Bewertung des Leistungsbeitrages

Phase I: Agenda-Setting

Phase II: Regimeentwicklung

V Ergebnisse

Beurteilung und Bewertung

Schlußbetrachtungen

VI Anhang

Abkürzungen

Literatur

Inhaltsverzeichnis

Danksagung

Inhaltsübersicht

| | | |
|-----------|---|-----------|
| I | Einleitung | 11 |
| 1. | Vorbemerkungen | 13 |
| 1.1. | Ausgangspunkt: Überblick über die Regimeforschung | 13 |
| 1.1.1. | Internationale Regime als Brücke zwischen Funktionalismus und Realismus..... | 13 |
| 1.1.2. | Festigung des Regimeansatzes und der „deutsche Zweig“ der Regimeforschung..... | 14 |
| 1.1.3. | Internationale Umweltregime, Internationale Regime als „Regieren ohne Weltregierung“ und die Frage der Wirksamkeit Internationaler Regime | 15 |
| 1.2. | Problemstellung..... | 16 |
| 1.2.1. | Ansatzpunkt, Ziel und Vorgehensweise..... | 16 |
| 1.2.2. | Methoden und Wahl des Fallbeispiels | 19 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| II | Grundlegende theoretische Beschreibungen..... | 23 |
| 2. | Das Problem der internationalen Konfliktbearbeitung..... | 24 |
| 2.1. | Die Schwierigkeit der Kooperation..... | 24 |
| 2.1.1. | Die anarchische Staatenwelt..... | 24 |
| 2.1.2. | Die Gründe für Kooperation | 25 |
| 2.2. | Notwendigkeit und Voraussetzungen der Kooperation | 26 |
| 2.2.1. | Die Notwendigkeit der Kooperation | 26 |
| 2.2.1.1 | Der spieltheoretische Erklärungsansatz: Das „Gefangenendilemma“ | 26 |
| 2.2.1.2 | Das Problem der gemeinsamen Nutzung: Die „Tragedy of the Commons“ | 28 |
| 2.2.2. | Voraussetzungen für Kooperation..... | 30 |
| 2.2.2.1 | Die Art des Spiels: Nullsummen- / Nicht-Nullsummenspiele..... | 30 |
| 2.2.2.2 | Das Betroffensein und dessen Wahrnehmung..... | 31 |
| 2.2.2.3 | Das Problem der Interessen und des Wissens darüber | 32 |
| 2.2.2.4 | Das Vertrauensproblem | 34 |
| 2.2.2.5 | Das Verteilungsproblem | 34 |
| 2.2.2.6 | Die Verfügbarkeit von Handlungsalternativen..... | 35 |
| 2.2.2.7 | Kommunikation, Spielregeln und Transaktionskosten..... | 36 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 3. | Die Konfliktbearbeitung in Internationalen Regimen..... | 38 |
| 3.1. | Erklärungsansätze für Kooperation..... | 38 |
| 3.1.1. | Realismus und Neorealismus | 38 |
| 3.1.2. | Pluralistische Schule und Neoinstitutionalismus | 39 |
| 3.2. | Kooperation in der besonderen Form der Internationalen Regime | 41 |
| 3.2.1. | Internationale Regime: Definition und Regimeelemente..... | 41 |
| 3.2.1.1 | Internationale Regime: Definition und Abgrenzung zu anderen Kooperationsformen..... | 41 |
| 3.2.1.2 | Elemente Internationaler Regime: Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren | 45 |
| 3.2.2. | Kooperation in Internationalen Regimen | 47 |
| 3.2.2.1 | Der Regimeprozeß..... | 47 |
| 3.2.2.1.1. | Regimebedarf und Regimeentstehung | 47 |
| 3.2.2.1.2. | Regimeentwicklung..... | 49 |
| 3.2.2.2 | Die Leistungen Internationaler Regime..... | 51 |
| 3.2.2.2.1. | Bereitstellung und Verteilung von Information | 51 |
| 3.2.2.2.2. | Schaffung von Erwartungssicherheit | 52 |
| 3.2.2.2.3. | Senkung von Transaktionskosten..... | 53 |
| 3.2.2.2.4. | Schaffung von Rechtssicherheit..... | 54 |
| 4. | Zusammenfassung..... | 55 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| III | Integration der theoretischen Bestandteile | 58 |
| 5. | Der Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen..... | 59 |
| 5.1. | Nichtregierungsorganisationen: Definition und Entwicklung..... | 59 |
| 5.1.1. | Definition und Abgrenzung..... | 59 |
| 5.1.2. | Grundsätzliche Probleme und Schwierigkeiten | 61 |
| 5.2. | Das Wirken von Nichtregierungsorganisationen | 64 |
| 5.2.1. | Beeinflussung politischer Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen..... | 64 |
| 5.2.2. | Mittel der Einflußnahme | 66 |
| 5.2.2.1 | Mobilisierung der Öffentlichkeit..... | 66 |
| 5.2.2.2 | Lobbying..... | 67 |
| 5.2.2.3 | Stärkung schwächerer Akteure auf der internationalen Ebene..... | 69 |
| 5.2.2.4 | Übernahme staatlicher Aufgaben | 70 |
| 5.2.2.5 | Vertrauensbildung | 71 |
| 5.2.2.6 | Informationsbereitstellung..... | 73 |
| 6. | Leistungsbeitrag von „Wissenschaftlichen Gemeinschaften“..... | 76 |
| 6.1. | „Wissenschaftliche Gemeinschaften“: Definition und Probleme | 76 |
| 6.1.1. | Definition und Abgrenzung..... | 76 |
| 6.1.2. | Grundsätzliche Probleme und Schwierigkeiten | 81 |
| 6.2. | Das Wirken „Wissenschaftlicher Gemeinschaften“ | 84 |
| 6.2.1. | Legitimationsfunktion für die Politik..... | 84 |
| 6.2.2. | Beitrag zur Wahrnehmung des Problems..... | 85 |
| 6.2.3. | Beitrag zur Willensbildung und Entscheidungsfindung..... | 86 |
| 6.2.4. | Schaffung einer gemeinsamen Wissensbasis | 88 |
| 7. | Zusammenfassung..... | 90 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| IV | Empirische Untersuchung..... | 93 |
| 8. | Das Problem der Bewertung des Leistungsbeitrags..... | 94 |
| 8.1. | Der unterschiedliche Leistungsbeitrag im Verlauf des Regimeprozesses ... | 94 |
| 8.2. | Der Bewertungsmaßstab für den Leistungsbeitrag | 97 |
| 9. | Phase I: Agenda-Setting..... | 101 |
| 9.1. | Die wissenschaftliche Entdeckung der Klimaproblematik und die beginnende Politisierung des Themas | 101 |
| 9.2. | Die Übernahme des Themas durch die Politik..... | 108 |
| 9.2.1. | Die Einsetzung des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): Die Politik übernimmt die Handlungsführerschaft bei der wissenschaftlichen Bearbeitung des Klimaproblems | 108 |
| 9.2.2. | Die ersten politischen Konferenzen: Die Anfänge der politischen Bearbeitung des Klimaproblems und die beginnende Positionierung der staatlichen Akteure | 111 |
| 9.3. | Der Konfliktaustrag im Rahmen des Intergovernmental Negotiation Committee (INC) | 117 |
| 9.3.1. | Die Formierung der NGOs: Das Climate Aktion Network (CAN) komplettiert das klimapolitische Akteursfeld | 117 |
| 9.3.2. | Der Verhandlungsprozeß..... | 121 |
| 9.3.2.1 | Die sukzessive Herausbildung der Konfliktgegenstände und der Verhandlungspositionen der Akteure – Teil 1: Politische Vorkämpfe in Verfahrensfragen | 121 |
| 9.3.2.2 | Die sukzessive Herausbildung der Konfliktgegenstände und der Verhandlungspositionen der Akteure – Teil 2: Die einzelnen Verhandlungsvorschläge | 124 |
| 9.3.2.3 | Die Verhandlungen: Die Konkretisierung der Konfliktgegenstände | 129 |
| 9.3.2.4 | Der Durchbruch: Ein bilateraler Kompromiß ebnet den Weg zum Verhandlungserfolg | 132 |
| 9.3.2.5 | Der Umweltgipfel von Rio: Politische Nachgefechte und Vorkämpfe für die Phase der Regimeentwicklung..... | 138 |
| 9.4. | Fazit..... | 140 |

| | | |
|---------------|---|------------|
| 10. | Phase II: Regimeentwicklung..... | 143 |
| 10.1. | Die Ausgestaltung der Klimarahmenkonvention im Kyoto-Protokoll..... | 143 |
| 10.1.1. | Der „prompt start“: Die Positionierung der Akteure für die Protokollverhandlungen..... | 143 |
| 10.1.1.1 | Die Verhandlungssituation | 143 |
| 10.1.1.2 | Die Verhandlungspositionen | 146 |
| 10.1.1.2.1. | Der zentrale Konfliktgegenstand der Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele | 146 |
| 10.1.1.2.1.1. | Die EU und die Sonderrolle Deutschlands..... | 146 |
| 10.1.1.2.1.2. | Die JUSCANZ unter der Führung der USA und die Entwicklungsländer | 150 |
| 10.1.1.2.1.3. | Die NGOs als Vorreiter | 151 |
| 10.1.1.2.2. | Die anderen Konfliktgegenstände | 157 |
| 10.1.1.2.3. | Die Schlußverhandlungen der COP 1 in Berlin | 161 |
| 10.1.2. | Die eigentlichen Protokollverhandlungen: Der festgefahrene Ver- handlungsprozeß in der Ad hoc Group on the Berlin Mandate (AGBM).. | 172 |
| 10.1.2.1 | Die Verhandlungssituation | 172 |
| 10.1.2.1.1. | Der zögerliche Verhandlungsbeginn..... | 172 |
| 10.1.2.1.2. | Der zentrale Konfliktgegenstand..... | 178 |
| 10.1.2.1.3. | Der Second Assessment Report (SAR) und seine Folgen | 179 |
| 10.1.2.2 | Die Verhandlungspositionen | 187 |
| 10.1.2.2.1. | Die USA | 187 |
| 10.1.2.2.2. | Die JUSCANZ und die Sonderrolle Japans | 191 |
| 10.1.2.2.3. | Die EU..... | 193 |
| 10.1.2.2.4. | Die Entwicklungsländer | 195 |
| 10.1.2.2.5. | Die NGOs und die Rolle des IPCCs | 196 |
| 10.1.2.3 | Der Stand der Verhandlungen im Vorfeld von Kyoto..... | 203 |
| 10.1.3. | Die Schlußverhandlungen zum Kyoto-Protokoll | 207 |
| 10.1.3.1 | Die Verhandlungssituation | 207 |
| 10.1.3.2 | Die Verhandlungslösung | 211 |
| 10.1.3.3 | Die Gründe des Erfolges..... | 218 |
| 10.1.4. | Fazit..... | 220 |

| | | |
|-------------|---|-----|
| 10.2. | Die Ausformulierung des Kyoto-Protokolls | 224 |
| 10.2.1. | Ein erster Versuch: Das Scheitern in Den Haag | 224 |
| 10.2.1.1 | Die Verhandlungssituation | 224 |
| 10.2.1.1.1. | Der organisatorische Rahmen | 225 |
| 10.2.1.1.2. | Die Konfliktgegenstände..... | 227 |
| 10.2.1.1.3. | Die neue Verhandlungssituation und die Folgen für die NGOs und das IPCC..... | 228 |
| 10.2.1.2 | Die einzelnen Konfliktgegenstände und die Verhandlungspositionen | 230 |
| 10.2.1.2.1. | Die Frage der Senkenanrechnung | 230 |
| 10.2.1.2.2. | Das „compliance“-System | 235 |
| 10.2.1.2.3. | Die flexiblen Mechanismen | 239 |
| 10.2.1.2.4. | Weitere Konfliktgegenstände..... | 243 |
| 10.2.1.3 | Die Schlußverhandlungen in Den Haag | 248 |
| 10.2.1.3.1. | Die Verhandlungssituation..... | 248 |
| 10.2.1.3.2. | Das Scheitern einer Verhandlungslösung | 250 |
| 10.2.1.3.3. | Die Gründe des Scheiterns | 255 |
| 10.2.2. | Der Ausstieg der USA: Die zweite Chance | 256 |
| 10.2.2.1 | Die Verhandlungssituation | 256 |
| 10.2.2.2 | Die Verhandlungslösung | 261 |
| 10.2.2.2.1. | Der Einstieg in Bonn..... | 261 |
| 10.2.2.2.2. | Das abschließende Ergebnis in Marrakesch..... | 267 |
| 10.2.2.3 | Der weitere Ratifikationsprozeß..... | 273 |
| 10.2.3. | Fazit..... | 277 |

| | | |
|------------|--|------------|
| V | Ergebnisse | 282 |
| 11. | Beurteilung und Bewertung | 283 |
| 11.1. | Das Wirken von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften im Verlauf des Regimeprozesses | 283 |
| 11.2. | Der Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlichen Gemeinschaften | 291 |
| 12. | Schlußbetrachtungen | 300 |
| VI | Anhang | 302 |
| 13. | Abkürzungen | 302 |
| 14. | Literatur | 304 |

I Einleitung

Spätestens seit den Anschlägen vom 11.09.2001 gehört die internationale Umweltpolitik sicherlich nicht mehr zu jenen Themen, denen es gelingt über einen längeren Zeitraum hinweg die internationale politische Agenda zu bestimmen. Dennoch gibt es unter den umweltpolitischen Konfliktfeldern eines, das schon seit Jahren immer wieder in das Zentrum des Interesses und der öffentlichen Aufmerksamkeit gelangt und dies auch nach den Ereignissen von New York – der internationale Klimaschutz. Auch auf dem Weltgipfel über „Nachhaltige Entwicklung“ in Johannesburg im Sommer 2002 spielte die Frage der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls aus dem Jahre 1997 eine wichtige Rolle, obwohl das Thema nicht explizit auf der politischen Tagesordnung stand.

Es ist aber nicht nur diese tagespolitische Aktualität und Brisanz, die das Thema für eine wissenschaftliche Arbeit interessant macht. Die Erforschung der Bemühungen um ein internationales Klimaschutzabkommen nehmen in der Politikwissenschaft einen breiten Raum ein und begleiten die Entwicklung der Verhandlungen von Anfang an, wobei das Erkenntnisinteresse im Lauf der Zeit durch eine Vielzahl unterschiedlicher Schwerpunkte geprägt war und eine große Bandbreite an Frage- und Problemstellungen abdeckt. Das Problemfeld der internationalen Klimapolitik ist somit keineswegs eine wissenschaftliche „terra incognita“, sondern bietet im Gegenteil eine gute Ausgangsbasis für ein Projekt mit einer breit angelegten, integrativen Vorgehensweise.

Vor dem Hintergrund, daß es sich bei den internationalen Klimaschutzverhandlungen um eine Kooperation in der besonderen Form eines Internationalen Regimes handelt, liegt das Ziel dieser Arbeit darin, den möglichen Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen und „Wissenschaftlicher Gemeinschaften“ für das Klimaschutzregime herauszuarbeiten, um somit die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine bessere Integration dieser Akteure in die Regimetheorie zu ermöglichen. Die Rolle und der Einfluß der beiden Akteure soll und kann dabei aufgrund der Art ihres Wirkens nicht isoliert voneinander betrachtet, sondern muß in ihrem Zusammenwirken gesehen werden. Zusätzlich verfolgt diese Arbeit noch zwei weitere, allerdings nachgeordnete Zielsetzungen: zum einen will sie einen Einblick in den Stand der Regimeforschung bezüglich der hier untersuchten Akteure bieten, zum anderen soll ein Gesamtüberblick

über den bisherigen Verlauf der Verhandlungen zum Internationalen Klimaschutzregime gegeben werden.

Der Zielsetzung trägt der konzeptionelle Aufbau der Arbeit Rechnung. Ausgehend vom bisherigen Verlauf der Regimeforschung und der Konkretisierung der Fragestellung werden im zweiten Teil jene spieltheoretischen Voraussetzungen herausgearbeitet, welche erfüllt sein müssen, damit Kooperation in einer anarchisch geprägten Staatenwelt überhaupt stattfindet. Die Skizzierung der besonderen Problemsituation bei umweltpolitischen Gemeinschaftsgütern und der Vorteile einer sich wiederholenden Kooperation bilden den Hintergrund, vor dem die Kooperation in Internationalen Regimen bewertet werden muß. In diesem Zusammenhang sind vor allem jene Leistungen Internationaler Regime hervorzuheben, die diese zur Überwindung des Kooperationsproblems erbringen. Der dritte Teil beschäftigt sich dann mit dem theoretisch möglichen Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen und „Wissenschaftlichen Gemeinschaften“ zur Ermöglichung von Kooperation in Internationalen Regimen. Um diesen aufzuzeigen muß vor allem das Wirken dieser beiden Akteure dargelegt werden. Die Aufgabe des vierten Teils wird es dann sein, am gesamten bisherigen Verlauf der Verhandlungen des Klimaschutzregimes zu untersuchen, ob ein solcher Leistungsbeitrag durch die Akteure zu erkennen ist, bevor dieser im fünften Teil bewertet und seine Bedeutung für die Regimetheorie eingeordnet werden kann.

1. Vorbemerkungen

1.1. Ausgangspunkt: Überblick über die Regimeforschung

1.1.1. Internationale Regime als Brücke zwischen Funktionalismus und Realismus

Die Regimetheorie mit ihrer, im Vergleich zu anderen politikwissenschaftlichen Forschungsansätzen im Bereich der Internationalen Beziehungen noch recht jungen Geschichte, kann in ihrer Entwicklung in drei Phasen unterteilt werden¹, welche sich sowohl hinsichtlich ihres Erkenntnisinteresses als auch ihrer thematischen Schwerpunktsetzungen unterscheiden.

Die erste Phase umfaßt dabei vor allem die Entstehungsjahre des Regimeansatzes, der seinen Ursprung in den USA in der Mitte der 1970er Jahre hat² und von einem „sehr stark praxisorientierten Erkenntnisinteresse geprägt“³ ist⁴. Trotz der Tatsache, daß die Entstehung des Ansatzes ihren Ausgangspunkt sowohl in der verfallenden ökonomischen wie auch politischen Hegemonialstellung der USA⁵ hat, bezogen sich die konkreten Untersuchungsgegenstände weniger auf die internationalen Sicherheits- als auf die internationalen Wirtschaftsbeziehungen⁶. Vor diesem realpolitischen Hintergrund verloren die staatszentrierten und machstrukturellen Ansätze der realistischen Schule an Erklärungskraft und es formierte sich aus den funktionalistischen Theorien, die eine Abhängigkeit von Akteuren untereinander konstatierten, der Regimeansatz, der nun auch nichtstaatliche Akteure einbezieht und versuchte, Elemente der beiden Theorieansätze (siehe Kap. 3.1, S. 38) zu vereinigen⁷.

¹ Die Phaseneinteilung erfolgt in Anlehnung an Ruloff, D.: Kompatibilitätsprobleme internationaler Regime: Theoretischer Hintergrund und Forschungsfragen, in: Bernauer, T. / Ruloff, D., 1999, S. 17

² vgl. Hüttig, C., 1990, S. 32; vgl. auch: Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 264

³ Hüttig, C., 1990, S. 35

⁴ Die Wurzeln des Regimebegriffes stammen aus dem Völkerrecht, in dem er seit den 1920er Jahren verwendet wird. Vgl. Müller, H., 1993, S. 17 und Ott, H.E., 1998, S. 37-46

⁵ Konkrete Entwicklungen waren dabei der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems, die auftauchende wirtschaftliche Konkurrenz aus Japan und Westeuropa, das Streben nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung durch Entwicklungsländer, das Vietnamtrauma der USA, die stärkere strategische Bedeutung der UdSSR, das Auftreten regionaler Konflikte; vgl. Hüttig, C., 1990, S. 34

⁶ vgl. ebenda, S. 34

⁷ vgl. ebenda, S. 35

Das Erkenntnisinteresse der Regimeforschung, die zu diesem Zeitpunkt noch von der Voraussetzung des Vorhandenseins einer hegemonialen Macht als Entstehungs- und Bestandsbedingung von internationalen Regimen ausging⁸, konzentrierte sich vor allem auf die Fragen des Wandels des Bretton-Woods-Systems.

1.1.2. Festigung des Regimeansatzes und der „deutsche Zweig“ der Regimeforschung

Als eine zweite Phase kann die Festigung des Regimebegriffes zu Beginn der 1980er Jahre gesehen werden. Die nicht ohne Kritik⁹ gebliebene Definition Krasners (siehe Kap. 3.2.1.1 S. 41) führte zur Überwindung des weitgehend deskriptiven Charakters des Regimeansatzes und zu dessen Standardisierung¹⁰, während er sich gleichzeitig weg von den hegemonialen Voraussetzungen entwickelte und zunehmend in den Kontext der Kooperation unter Akteuren mit konfligierenden Interessen gestellt wurde¹¹. Dies ist auch der theoretische Ansatz- und Schwerpunkt des stark normativ geprägten deutschen Zweiges der Regimeforschung¹² („Tübinger Schule“) der nun den weniger beachteten sicherheitspolitischen Bereich erschließt¹³, welcher mit dem Ende des Ost-West-Konflikts auch auf amerikanischer Seite auf Interesse stößt¹⁴.

Dieser wesentlich durch die „Tübinger Schule“¹⁵ erfolgte Wandel im Erkenntnisinteresse des Regimeansatzes beinhaltet folglich auch eine Konzentration auf Fragen des Regimebedarfs und der Regimeentstehung, welche vor allem in spieltheoretischen und kognitiven Erklärungsansätzen ihre Antworten und Ausdifferenzierungen¹⁶ finden (siehe Kap. 3.2.2.1.1, S. 47). Ebenso untersucht wurde die Problematik der Regimeentwicklung,

⁸ Es entwickelte sich hieraus die Theorie der hegemonialen Stabilität, vgl. Hüttig, C., 1990, S. 34

⁹ Zur Kritik an der Regimedefinition im Kurzüberblick zusammengefaßt, vgl. Efinger, M. / Rittberger, V. / Zürn, M., 1988, S. 64; ausführlicher in Krasner, S.D., (Hrsg.), 1983

¹⁰ vgl. Müller, H., 1993, S. 20

¹¹ Die Werke von Robert O. Keohane: *After Hegemony*, Princeton / NJ, 1984 und Kenneth A. Oye, (Hrsg.): *Cooperation under Anarchy*, Princeton / NJ, 1986 sind dabei von wesentlicher Bedeutung; vgl. Müller, H., 1993, S. 21

¹² Ein eigener deutscher Begriff entwickelte sich dabei nicht, die im Englischen nicht vorhandene negative Bedeutung blieb bestehen; vgl. Hüttig, C., 1990, S. 42

¹³ Hüttig, C., 1990, S. 42 und 44

¹⁴ Lehmkuhl, U.: 1997, S. 255

¹⁵ Die Fokussierung auf die Problematik der „Kooperation“ bei der Konfliktbearbeitung hat ihre Gründe in der Verwurzelung in der Friedensforschung; vgl. Kohler-Koch, B.: *Zur Empirie und Theorie internationaler Regime*, in: Kohler-Koch, B., (Hrsg.), 1989, S. 18

¹⁶ vgl. hierzu im Überblick: Müller, H., 1993, S. 31-37

die sich in Regimeverfall, -erhalt und –evolution unterteilen läßt¹⁷ (siehe Kap. 3.2.2.1.2, S. 49). In diesem Zusammenhang wurde auch der Regimebegriff weiter konkretisiert, indem er um die Kriterien Dauerhaftigkeit und Effektivität erweitert wurde¹⁸ (siehe Kap. 3.2.1.1, S. 41).

Es entstanden ebenfalls eine Vielzahl von Typologisierungen für Internationale Regime¹⁹, die sich je nach der Wahl des Kriteriums wesentlich unterscheiden und deren Entwicklung durch die Ausweitung des Erkenntnisinteresses und der Untersuchungsgegenstände wohl nicht als abgeschlossen betrachtet werden darf²⁰.

1.1.3. Internationale Umweltregime, Internationale Regime als „Regieren ohne Weltregierung“ und die Frage der Wirksamkeit Internationaler Regime

Eine dritte Phase der Regimeforschung kann wieder an einem thematischen Wandel festgemacht werden. Der Regimeansatz wendet sich dem Problemfeld der internationalen Umweltpolitik²¹ zu und das Erkenntnisinteresse ändert sich.

Zum einen wird der Regimeansatz als ein Kooperationsansatz zwischen einer Anarchie der Staatenwelt und einem Weltstaat in den größeren Zusammenhang der Diskussion um „governance without government“²², zum anderen die Frage nach der Wirksamkeit von internationalen Regimen gestellt²³. Der Frage der Wirksamkeit und Effektivität, die keineswegs neu, sondern eine grundsätzliche²⁴ und im Bezug darauf, wie sie festgestellt werden kann, sehr problematisch²⁵ ist, wurde bereits ausführlich von der „Tübinger

¹⁷ vgl. hierzu im Überblick: Müller, H., 1993, S. 48-53

¹⁸ Dies ist ebenfalls ein Verdienst der „Tübinger Schule“; vgl. Kohler-Koch, B.: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Kohler-Koch, B., (Hrsg.), 1989, S. 18/19

¹⁹ Einen Überblick bieten Efinger, M. / Rittberger, V. / Zürn, M., 1988, S. 75-83

²⁰ weitere Unterscheidungen finden sich u.a. bei: Zürn, M., 1987, S. 45/46; Ropers, N. / Schlotter, P.: Regimeanalyse und KSZE-Prozeß, in: Kohler-Koch, B., (Hrsg.), 1989, S. 317/318 und Gehring, T. / Oberthür, S.: Internationale Regime als Steuerungsinstrumente der Umweltpolitik, in: Gehring, T. / Oberthür, (Hrsg.), 1997, S. 15

²¹ Aus der Vielzahl der Arbeit sollen hier nur beispielhaft folgende angeführt werden: Breitmeier, H., 1996; Oberthür, S., 1997; Young, O.R., (Hrsg.), 1997

²² vgl. z.B.: Kohler-Koch, B.: Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: Böret, C. / Wewer, G., (Hrsg.), 1993; Young, O.R., (Hrsg.), 1997 und ders., 1999a; Zürn, M., 1997

²³ vgl. z.B.: Jakobeit, C., 1998 und Young, O.R., (Hrsg.), 1999b;

²⁴ Sie wird von den beiden theoretischen Schulen unterschiedlich beantwortet. Während Realisten eine eigenständige Wirksamkeit bezweifeln, sehen Funktionalisten diese durchaus gegeben; vgl. Kohler-Koch, B.: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Kohler-Koch, B., (Hrsg.), 1989, S. 49-52

²⁵ Sie ist u.a. deswegen problematisch weil sie auf freiwilligen Folgeleistungen der Regimeteilnehmer beruht. Zur grundsätzlichen Problematik der Regimewirkung; vgl. Müller, H., 1993, S. 43-46

Schule“ begegnet²⁶. Neuere Ansätze beschäftigen sich mit der Meßbarkeit²⁷ der Regimeeffektivität.

In dieser Phase wandte sich die Forschung nun auch in ersten Schritten jenen nichtstaatlichen Akteuren zu, deren Einbeziehung im Regimeansatz ausdrücklich angelegt ist. Während sich erste Forschungsfragen dabei auf die Rolle von „epistemic communities“²⁸ bezogen²⁹, gerieten später ebenso die Nichtregierungsorganisationen³⁰ in den wissenschaftlichen Fokus³¹. Das Erkenntnisinteresse konzentriert sich dabei auf den Einfluß dieser beiden Akteure für den erste forschungstheoretische Ansätze entwickelt wurden³².

Des weiteren wurde vor dem Hintergrund der zunehmenden Verflechtung und Verregelung der internationalen Politik auch die Frage der Kompatibilität internationaler Regime untereinander³³ aufgeworfen.

1.2. Problemstellung

1.2.1. Ansatzpunkt, Ziel und Vorgehensweise

Diese hier geschilderte Ausgangslage bildet den Ansatzpunkt der vorliegenden Arbeit. Die Problematik des Einflusses von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlichen Gemeinschaften auf Internationale Regime wird aufgegriffen und die Bedeutung dieser beiden Akteure für den Regimeansatz untersucht. Im Unterschied und in Abgrenzung zu

²⁶ vgl. Oberthür, S., 1997, S. 44-47 und Mayer, P. / Rittberger, V. / Zürn, M.: Regime Theory: State of the Art and Perspectives, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1993, S. 421-427

²⁷ vgl. dazu u.a.: Helm, C. / Sprinz, D.F., 1999 und Sprinz D.F., 2000

²⁸ Der Begriff der „epistemic communities“ wird im Rahmen dieser Arbeit mit „Wissenschaftlichen Gemeinschaften“ übersetzt und synonym verwendet.

²⁹ vgl. Haas, P.M., 1989

³⁰ Der Begriff Nichtregierungsorganisation wird im folgenden auch abgekürzt als NGO (engl. non-governmental organization); zur Problematik der Begrifflichkeit bei NGOs siehe Kap. 5.1.1, S. 3

³¹ Diese Entwicklung vollzog sich parallel zum Auftauchen der NGOs auf der politischen Bühne und dem gestiegenen wissenschaftlichen Interesse an diesen Akteuren in den 1990er Jahren; siehe Kap. 5.1.1, S. 3. Hierin dürfte auch der Grund dafür liegen, daß einige Arbeiten sich mit NGOs in Umweltregimen befassen, ohne allerdings das Regime als solches zu identifizieren oder die Ergebnisse in den Zusammenhang des Regimeansatzes zu stellen.; vgl. beispielsweise Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000

³² vgl. Zangl, B., 1994 und 1999; Newell, P., 2000 und Raustiala, K.: Nonstate Actors in the Global Climate Regime, in: Luterbacher, U. / Sprinz, D.F., (Hrsg.), 2001

³³ vgl. Bernauer, T. / Ruloff, D., 1999

Projekten mit parallelen Fragestellungen³⁴ wird jedoch ein anderer Ansatzpunkt und eine andere Herangehensweise gewählt.

Um den Einfluß von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlichen Gemeinschaften auf die Regimeprozesse beurteilen und bewerten zu können, muß ihr Leistungsbeitrag, also jene Funktionen, die sie im Rahmen der Verhandlungen erfüllen und wahrnehmen können, herausgearbeitet werden. Dabei ist zunächst nicht von Bedeutung ob sie als eigenständige Akteure versuchen ihre Interessen durchzusetzen, oder aber von anderen, staatlichen Akteuren und Organisationen zur Interessensdurchsetzung genutzt und instrumentalisiert werden. Als wesentlich gilt vielmehr, wie entscheidend sie für die Regimeentstehung und –entwicklung sind und zwar wiederum unabhängig davon, in welchem Maß die beiden Akteure dies beabsichtigen.

Um solch einen möglichen Leistungsbeitrag erkennen zu können, wird auf den deutschen Zweig der Regimeforschung zurückgegriffen. Internationale Regime werden als soziale Institutionen betrachtet, die kooperative Konfliktsteuerung in einer anarchisch geprägten Staatenwelt ermöglichen, mit anderen Worten staatliche Selbsthilfe durch das Festsetzen von Regeln und Normen einer Kontrolle unterwerfen und durch einen regulierten Konfliktaustrag ersetzen. Vor dem Hintergrund des Problems der internationalen Konfliktbearbeitung erfüllen Internationale Regime folglich die Funktion Kooperation zu ermöglichen. Es ist demgemäß von jenen Voraussetzungen für Kooperation auszugehen, die in der Regimetheorie gemacht werden, um zu erkennen, ob und wie diese in Internationalen Regimen erfüllt werden, bevor dann der Anteil des (Leistungs-)beitrags der zu untersuchenden Akteure aufgezeigt werden kann. Da der Regimebedarf wiederum vor allem mittels spieltheoretischer Annahmen, aber auch mit der Problemsituation der Tragödie der Allmende („Tragedy of the Commons“) erklärt wird³⁵, bilden diese theoretischen Konzeptionen den Ausgangspunkt für eine zweistufige Vorgehensweise.

In einem ersten Schritt wird zunächst die Problemsituation der internationalen Konfliktbearbeitung rekonstruiert wie sie von der Spieltheorie und in den Ansätzen der „Tragedy of the Commons“ gesehen werden. Besonders herauszustellen sind dabei zum einen die Notwendigkeit und die Vorteile der wiederholten Kooperation, zum anderen

³⁴ vgl. Newell, P., 2000

³⁵ Die stärkere Betonung des spieltheoretischen Ansatzes im Kontext dieser Arbeit liegt allein in seiner Erklärungskraft und Verwendung in der Regimetheorie begründet und nicht in seiner oft erfolgten

müssen aber ebenso jene Bedingungen aufgezeigt werden, die erfüllt sein müssen, damit Kooperation stattfindet, um sowohl die Erklärungskraft des Regimeansatzes, wie auch die Leistung, welche Internationale Regime für die Ermöglichung der Kooperation erbringen, zu verdeutlichen. Die hieraus zu entwickelnde Matrix (siehe Kap. 4, S. 55) stellt die Leistungen den Kooperationsvoraussetzungen gegenüber und bildet den Hintergrund für die Einordnung des Leistungsbeitrages von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlichen Gemeinschaften.

Aufgabe des zweiten Schrittes ist dann die zunächst isolierte³⁶ Betrachtung der beiden Akteure bezüglich ihres politischen Agierens. Zu untersuchen und darzustellen sind vor allem jene Elemente ihres Wirkens, die eine Entsprechung in den Leistungen Internationaler Regime bezüglich der Verwirklichung von Kooperation finden, um sie somit in den Zusammenhang der Regimetheorie stellen zu können. Auf diese Weise kann eine Erweiterung der Matrix (siehe Kap. 7, S. 90) erfolgen, indem das Wirken von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlichen Gemeinschaften den Regimeleistungen zugeordnet wird. Die nun vorliegende Matrix bildet jene Felder ab, auf denen ein möglicher Leistungsbeitrag zu erwarten ist und zeigt auf, worin dieser bestehen könnte.

Die empirische Überprüfung der theoretischen Konzeption erfolgt am Beispiel des Klimaschutzregimes. Um diese vornehmen zu können ist es zunächst einmal notwendig, das Problem der Bewertung des Leistungsbeitrages zu erörtern (siehe Kap. 8, S. 94). Dieser Schritt ist auch und vor allem deswegen erforderlich, weil die hier entwickelte Matrix zunächst keine Aussagen über die einzelnen Phasen der Regimeentwicklung zuläßt, die Strategie einer schrittweisen Verregelung aber gerade eine Besonderheit der Kooperation in Internationalen Regimen ist. Aus der Festlegung eines dreiteiligen Beurteilungs- und Bewertungsmaßstabes, welcher die einzelnen Phasen eines Regimeprozesses berücksichtigt, ergibt sich nahezu zwangsläufig auch die Vorgehensweise im empirischen Teil der Arbeit. Nicht die einzelnen Verhandlungsrunden, sondern die Phase des Agenda-Settings und diejenige der Regimeentwicklung, welche sich

Überbewertung im Rahmen der Kooperationstheorie, die beide Ansätze verwendet; vgl. Müller, H., 1993, S. 32

³⁶ Es zeigen sich dabei eine Reihe von Parallelen im Wirken der beiden Akteure, die eine integrative Betrachtungsweise ermöglichen

im Fall des Klimaschutzregimes zweigeteilt vollzogen, stehen im Mittelpunkt der Betrachtungen und werden analytisch zusammengefaßt.

Zur Beurteilung und Bewertung des Leistungsbeitrages von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften wird als alleiniger Maßstab der Regimeprozeß herangezogen. Fortschritte in der Entwicklung des Regimes und nicht die Verwirklichung der Standpunkte und die Durchsetzung der Forderungen der beiden Akteure stehen folglich im Vordergrund. Die abschließende Analyse hat dem Rechnung zu tragen und muß dies besonders berücksichtigen.

1.2.2. Methoden und Wahl des Fallbeispiels

Die im Rahmen dieser Arbeit gewählte Untersuchungsmethodik ist die qualitative Literaturanalyse, welche durch die Wahl des Fallbeispiels des Klimaschutzregimes wesentlich erleichtert wird. Auf Grund der breiten vorliegenden Datenbasis sowohl bezüglich des Regimecharakters als auch im Hinblick auf die Rolle von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften wird eine exakte und detaillierte Betrachtung ermöglicht. Zusätzlich sind die notwendigen Konferenzberichte über die Verhandlungen leicht zugänglich und ermöglichen den erforderlichen Einblick aus den verschiedenen Blickwinkeln der beteiligten Akteure³⁷. Durch die Literaturanalyse wird auch ein tiefgreifender Einblick in den Verhandlungsprozeß gewährleistet ohne in Gefahr zu geraten die Position eines neutralen Beobachters verlassen zu müssen³⁸. So ist es möglich in einem ersten Schritt vor allem mittels der Konferenzberichte der IISD und dem Vergleich verschiedener Publikationen den Verhandlungsverlauf, die Konfliktstellungen und die Positionen der staatlichen

³⁷ So berichtet das vom International Institute for Sustainable Development (IISD) publizierte Earth Negotiation Bulletin (ENB) (<http://www.iisd.ca/linkages/>) im wesentlichen über die Verhandlungspositionen, -vorschläge und Stellungnahmen der Staaten, während die vom Climate Action Network (CAN) herausgegebene Konferenzzeitung ECO (<http://www.climatenetwork.org/>) vor allem die Positionen der NGOs wiedergibt

³⁸ Die gerade bei der Untersuchung von Verhandlungen interessante und naheliegende Methode des Interviews ermöglicht eine solche neutrale Position nur dann, wenn zu einer bestimmten Problemsituation Verhandlungspartner aus den verschiedenen beteiligten Akteursgruppen gefunden werden. Dies ist aufgrund der Vielzahl an den Verhandlungen teilnehmenden Akteuren und der Länge des Prozesses, der einen häufigen Wechsel der Teilnehmer gerade auf NGO-Seite zur Folge hat, nur schwer möglich.

Akteure darzustellen, bevor in einem zweiten Schritt die Konferenzberichte des CAN und weitere Veröffentlichungen und Analysen eingearbeitet werden³⁹.

Die Auswahl des Klimaschutzregimes zur empirischen Überprüfung findet ihre Gründe nicht nur in der breiten Datenbasis, welche für eine Literaturanalyse notwendig ist. Von größerer Bedeutung ist die Tatsache, daß es sich um eines der großen, globalen Umweltregime handelt, was sich sowohl auf die Klimaproblematik selbst als auch auf die Anzahl der beteiligten Akteure bezieht. Ein internationales Umweltregime wird damit der Situation der „Tragedy of the Commons“ als Erklärungsansatz der Kooperation in Internationalen Regimen besonders gerecht und eine Fokussierung auf das Klimaschutzregime gewährleistet, da die Klimaproblematik gekennzeichnet ist durch unvollständiges Wissen über die Zusammenhänge und Ursachen des Klimas und des Klimawandels, daß Wissen und Wissenschaftliche Gemeinschaften eine Rolle in den Verhandlungen spielen. Eine Vormachtstellung eines oder einiger weniger Staaten kann also ausgeschlossen werden, was insbesondere deswegen von Bedeutung ist, weil ein hegemonial geprägtes Regime zur Folge haben könnte, daß, aufgrund der Dominanz eines Staates, die Rolle von NGOs und Wissenschaftlicher Gemeinschaften geringer ist. Darüber hinaus bieten die langwierigen Verhandlungen die Gewähr, daß sich ein möglicher Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften entfalten kann und sie gleichzeitig so zueinander in einem Verhältnis stehen, daß keiner der beiden Akteure eine herausragende oder dominante Rolle einnimmt. Zusätzlich haben sich im Verlauf des Regimeprozesses mit dem Climate Action Network (CAN) und dem Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) für beide Akteursgruppen zentrale Institutionen ausgebildet, die eine herausgehobene Führungsrolle beanspruchen können, was die Untersuchungen wesentlich erleichtert.

Dies bildet auch gleichzeitig den wesentlichen Unterschied zum internationalen Regime zum Schutz der Ozonschicht. Zwar ist dieses globale Umweltregime politikwissenschaftlich⁴⁰ ähnlich gut erschlossen wie das Klimaschutzregime und könnte ebenso als Fallbeispiel dienen, da auch hier eine Vielzahl von Staaten beteiligt sind und vor allem in der Phase der Regimeentstehung große wissenschaftliche Ungewißheiten

³⁹ Auf diese Weise wird der Gefahr von Fehl- und Überbewertungen vor allem der Selbsteinschätzung der eigenen Rolle von NGOs entgegengewirkt, gleichzeitig können dennoch solche Einschätzungen genutzt werden.

hinsichtlich der Zusammenhänge und Wechselwirkungen in der Ozonschicht bestanden. Zudem gilt die Konfliktbearbeitung innerhalb des Ozonregimes als besonders erfolgreich⁴¹. Dennoch bestehen wesentliche Unterschiede. Auf der einen Seite waren nur einige wenige Staaten Produzenten der ozonzerstörenden Stoffe⁴², so daß ihnen innerhalb des sich entwickelnden Regimes eine herausgehobene Stellung und somit ein größerer Einfluß zu kam, auf der anderen Seite spielten wissenschaftliche Einflüsse eine besondere, für die Verhandlungen stark katalytische⁴³ Rolle. Zudem waren in der Phase der Regimeentstehung NGOs nur in geringem Maße⁴⁴ beteiligt. Es zeigt sich folglich, daß eine Untersuchung am Ozonregime vergleichbare Ergebnisse erwarten läßt, wenn auch der jeweilige Leistungsbeitrag der beiden zu untersuchenden Akteure ein anderer sein dürfte⁴⁵. Die Gründe für die Präferenz des Klimaschutzregimes liegen demgemäß ausschließlich in dem zu erwartenden relativ ausgewogenen Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften. Die Konzentration auf ein einzelnes Internationales Regime ist zum einen erforderlich, weil der gesamte Regimeprozeß untersucht werden soll und muß⁴⁶, zum anderen weil eine Beschäftigung mit NGOs und Wissenschaftlichen Gemeinschaften eine genaue und detaillierte Betrachtungsweise notwendig macht⁴⁷. Der empirische Teil wird dementsprechend einen

⁴⁰ Zum Ozonregime vgl. z.B.; Oberthür, S., 1997; zur Rolle Wissenschaftlicher Gemeinschaften vgl. Grundmann, R., 1997

⁴¹ Breitmeier, H.: Entstehung und Wandel des globalen Regimes zum Schutz der Ozonschicht, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 42

⁴² vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 83

⁴³ Der Wissenschaft gelang 1987 zwar noch nicht der endgültige Nachweis der Ozonzerstörung durch die betreffenden Stoffe, sie fanden aber starke Indizien dafür, welche allgemein als „smoking gun“ betrachtet wurden; vgl. Grundmann, R., 1999, S. 172; und nur ein Jahr später gab der weltgrößte Produzent aus wirtschaftlichen Gründen seinen Umstieg auf Ersatzstoffe bekannt; vgl. Breitmeier, H., 1996

⁴⁴ An den internationalen Verhandlungen nahm bis 1985 kein einziger Umweltverband teil; vgl. Oberthür, S., 1997, S. 77

⁴⁵ Trotz der grundsätzlichen Vergleichbarkeit von Internationalen Regimen verfügen diese immer auch über Unterschiede in ihrer Entwicklung was sich allein schon aus den Besonderheiten des jeweiligen von ihnen bearbeiteten Problemfeldes erklärt. Diese Unterschiede werden ausnehmend deutlich an den Untersuchungen von Keohane und Levy zum umweltpolitischen Finanztransfer; vgl. Keohane, R.O. / Levy, M.A., 1996

⁴⁶ Tatsächlich legen Ergebnisse der NGO-Forschung die Vermutung nahe, daß sich der Leistungsbeitrag in den einzelnen Phasen der Verhandlungen unterscheiden kann, weil staatliche Akteure die Leistungen von NGOs unterschiedlich „nachfragen“ und damit auch der Zugang zu Verhandlungen variiert; vgl.: Brühl, T.: Mehr Raum für die unbequemen Mitspieler? Die Einbeziehung von NGOs in die internationalen (Umwelt-) Verhandlungen, in: Brunnengräber, A. / Klein, A. / Walk, H., (Hrsg.), 2001, S. 137-156

⁴⁷ Ihre Rolle, die sie in Verhandlungen spielen, ist nicht immer offensichtlich da sie oft in einem informellen Rahmen stattfindet, z.B. beim Lobbying.

so breiten Raum einnehmen⁴⁸, daß weitere Überprüfungen an anderen Internationalen Regimen zukünftigen Projekten vorbehalten bleiben muß.

⁴⁸ Dies eröffnet aber auch die Möglichkeit die Gesamtentwicklung des Klimaschutzregimes darzustellen.

II Grundlegende theoretische Beschreibungen

Ausgangspunkt für Kooperation ist eine anarchisch geprägte Staatenwelt, in der Kooperation aber durchaus möglich und sinnvoll ist (Kap. 2.1, S. 24). Erklärungsmodelle des Regimeansatzes sind dafür vor allem in der Spieltheorie und in der „Tragedy of the Commons“ zu finden, welche sowohl die Notwendigkeit als auch die Vorteile wiederholter Kooperation erklären (Kap. 2.2.1, S. 26). Diese findet allerdings nicht automatisch statt, vielmehr müssen eine Reihe von Voraussetzungen (Kap. 2.2.2, S. 30) erfüllt sein. Erst vor diesem Hintergrund kann die Regimetheorie in ihrer ganzen Erklärungskraft eingeordnet (Kap. 3.1, S. 38) und die Kooperation in ihr beschrieben (Kap. 3.2, S. 41) werden. Von besonderer Bedeutung sind jene Leistungen, die Internationale Regime bezüglich der Voraussetzungen einer Kooperation erbringen (Kap. 3.2.2.2, S. 51).

2. Das Problem der internationalen Konfliktbearbeitung

2.1. Die Schwierigkeit der Kooperation

2.1.1. Die anarchische Staatenwelt

Die modernen, nur ihrem Eigenwohl und Selbstinteresse verpflichteten souveränen Nationalstaaten besitzen in ihrem Nebeneinander und ihrer Konkurrenz eine Problematik, deren Entdeckung schon Thomas Hobbes zugeschrieben wird¹. Das Gewaltmonopol stiftet zwar Frieden im Inneren, konstituiert gleichzeitig die Staaten aber auch als Subjekte im Umgang untereinander².

Gemäß den Prämissen³ des Realismus⁴ (Kap. 3.1.1, S. 38) sind die nach außen geschlossen agierenden Staaten die einzig entscheidenden Akteure auf der internationalen Bühne⁵. Die Bestimmungsfaktoren ihres Handelns sind die „nationalen Interessen“ und die „Macht“⁶, die zu ihrer Durchsetzung notwendig sind⁷. Sie stehen folglich in einem Wettbewerb der Eigeninteressen, welcher lediglich durch Wechselspiele von Macht und Gegenmacht oder aber Hegemonie eingegrenzt wird, eine überlegene streitbeilegende Instanz ist nicht vorhanden⁸. Konsequenz ist eine Dominanz der Sicherheitspolitik („high politics“) über die Wirtschafts- und Sozialpolitik („low politics“)⁹, da Machterwerb in diesem anarchischen System eine Überlebensfrage ist¹⁰. Kooperation findet bestenfalls unter starken Einschränkungen lediglich vorübergehend¹¹ statt und selbst bei

¹ vgl. Ruloff, D., 1988, S. 12

² vgl. Müller, H., 1993, S. 1

³ Grundprämisse des von Morgenthau geprägten Realismus ist ein pessimistisches Menschenbild, das auf die nationale und internationale Ebene übertragen wird; vgl. Druwe, U. / Hahlbohm, D. / Singer, A., 1995, S. 87/88

⁴ Den realpolitischen Hintergrund findet der realistische Ansatz in der sich entwickelnden Supermacht Konkurrenz nach dem Zweiten Weltkrieg; vgl. Singer, A., 1993, S. 51

⁵ vgl. Rittberger, V., 1995, S. 74

⁶ Die Machtfrage ist auch entscheidend dafür, daß internationalen nicht-staatlichen Akteuren keine relevante Rolle in den internationalen Beziehungen zukommt, da diese, unabhängig von den Staaten, ohne ein eigenes Machtpotential sind; vgl. Druwe, U. / Hahlbohm, D. / Singer, A., 1995, S. 89

⁷ vgl. Berg-Schlosser, D. / Stammen, T., 1992, S. 290

⁸ Die Realisten sehen eine solche allein in einer nicht verwirklichtbaren Weltregierung; vgl. Rittberger, V., 1995, S. 74 / 75

⁹ vgl. Singer, A., 1993, S. 51

¹⁰ vgl. Müller, H., 1993, S. 9

¹¹ vgl. ebenda, S. 9

Interessenkongruenz ist sie meist nicht möglich, weil sich Staaten darin gegenseitig unterstellen Machtpolitik zu betreiben¹².

Diese Anarchieproblematik scheint jedoch keineswegs unüberwindbar. Kooperation im internationalen System existiert, ist allgegenwärtig und dauerhaft, auch wenn das Weiterwirken der Machtpolitik ihr Schranken setzt¹³. Da der Regimeansatz im Vergleich zu Ansätzen der Pluralistischen Schule (Kap. 3.1.2, S. 39) die anarchische Struktur des internationalen Systems keineswegs grundsätzlich anzweifelt, sondern im Gegenteil der Frage nachgeht wie Kooperation unter solchen Bedingungen möglich ist¹⁴, ist nach den allgemeinen Gründen zu fragen, warum Kooperation unter den Bedingungen der Anarchie trotzdem stattfinden kann. Aber selbst die Tatsache, daß solche Gründe vorhanden sind, führt in einem anarchischen System der Selbsthilfe nicht zwingend zur Kooperation, vielmehr muß Kooperation auch notwendig sein. Allerdings ist eine vorhandene Notwendigkeit alleine ebenso noch nicht ausreichend. Zusätzlich müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, um Kooperation zu ermöglichen und dauerhaft zu machen.

2.1.2. Die Gründe für Kooperation

Gründe für eine Kooperation zwischen souveränen, in der Anarchieproblematik steckenden Staaten sind vorhanden und werden von der Kooperationstheorie gesucht, wobei zwei allgemeine und grundsätzliche Motivationen identifiziert werden können¹⁵.

So wie dem Gewaltmonopol des Staates im Inneren durch Demokratisierung, Gewaltenteilung, Föderalismus und Rechtsstaatlichkeit begegnet wird und damit auch sein Gewaltpotential im Äußeren unter anderem durch Transparenz und Wohlfahrtsansprüchen von Bürgern Schranken unterworfen¹⁶ ist, so kann auch sein Gewaltmonopol alleine durch seine Außenbeziehungen eingegrenzt werden. Durch ein Mitwirken von Staaten in trans- und internationalen Strukturen wird ihre Souveränität und somit ihre Fähigkeit zur

¹² Grieco sieht den Einfluß von internationalen Institutionen auf die Chancen für eine Kooperation als lediglich marginal; vgl. Druwe, U. / Hahlbohm, D. / Singer, A., 1995, S. 91

¹³ vgl. Müller, H., 1993, S. 3

¹⁴ vgl. Lehmkuhl, U.: 1997, S. 255

¹⁵ vgl. zum folgenden; Müller, H., 1993, S. 2

¹⁶ zu solchen, subsystematischen Erklärungsansätzen für das Zustandekommen von Kooperation in Internationalen Regimen vgl. Zangl, B., 1994 und 1999; siehe auch Kap. 3.2.2.1.1, S. 3

Durchsetzung ihrer Eigeninteressen relativiert und erfährt eine Einhegung. Diese Begrenzung ist das erste Erkenntnisinteresse von Kooperationstheorien.

Die zweite normativ geprägte Motivation liegt in den eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten einzelner Staaten bezüglich globaler Problemsituationen. Diese vor allem in den Bereichen Wirtschaft, Sicherheit und Umwelt anzutreffenden internationalen Probleme sind von einzelnen Staaten allein nur bedingt oder gar nicht lösbar, das heißt sie sind unfähig solche Konfliktbereiche erfolgreich zu bearbeiten.

Gute Gründe für eine zwischenstaatliche Kooperation sind folglich auch in der vom Realismus geschilderten Struktur der internationalen Beziehungen durchaus vorhanden. Da Staaten aber lediglich die Durchsetzung ihrer Eigeninteressen und das Ziel von Machterwerb und –erhalt verfolgen, führen diese sinnvollen und naheliegenden Gründe allein nicht zwangsläufig zur Zusammenarbeit. Kooperation muß vielmehr den realistischen Prämissen entsprechen, ergo die Verfolgung von Eigeninteressen Kooperation zwingend notwendig machen. Die vom Regimeansatz aufgegriffenen spieltheoretischen Erklärungsansätze und die Situation der „Tragedy of the Commons“ können dies verdeutlichen.

2.2. Notwendigkeit und Voraussetzungen der Kooperation

2.2.1. Die Notwendigkeit der Kooperation

2.2.1.1 Der spieltheoretische Erklärungsansatz: Das „Gefangenendilemma“

Die Situation des spieltheoretischen Gefangenendilemmas¹⁷ kann verdeutlichen, daß ein Versuch die Eigeninteressen in vollem Umfang alleine zu verwirklichen eine Verfehlung dieses Ziels zur Folge haben kann¹⁸ und Kooperation ein notwendiger Ausweg ist.

¹⁷ Zu den verschiedenen spieltheoretischen Modellen in der Regimetheorie; vgl. im Kurzüberblick: Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 269 / 270. Einen Überblick zu rationalen Handlungstheorien in den Internationalen Beziehungen; vgl. Zangl, B. / Zürn, M.: Theorien des rationalen Handelns in den Internationalen Beziehungen. Versuch eines Überblicks, in: Kunz, V. / Druwe, U., (Hrsg.), 1994, S. 81-111

¹⁸ vgl. zum folgenden; Zangl, B., 1999, S. 62-67

In einem Gedankenexperiment werden zwei des Einbruchs und Mordes angeklagte Gefangene angenommen, wobei ihnen nur der Einbruch, nicht aber der Mord nachgewiesen werden kann. Da somit zumindest ein Geständnis notwendig ist, wird ihnen ein Geschäft angeboten: gesteht einer der beiden, kommt der Geständige frei, während der andere wegen Mordes voll verurteilt wird. Sind aber beide geständig, so werden beide wegen des Geständnisses zu einer geminderten Strafe verurteilt. Sollte kein Geständnis vorliegen können beide nur aufgrund des Einbruchs bestraft werden. Die für beide Gefangene beste Lösung wäre das Leugnen beider, da lediglich eine Strafe wegen Einbruch droht. Jeder für sich stellt sich aber besser wenn er gesteht, weil sich dadurch seine Strafe verringern kann, oder sogar die Freilassung in Aussicht steht, egal wie sich der andere verhält. Dadurch droht allerdings das beiderseitige Geständnis und die Folge der geminderten Strafe. Eine Kooperation zwischen beiden Gefangenen ist deswegen notwendig um das Eigeninteresse einer möglichst geringen Strafe zu erreichen. Fehlende Kooperation hingegen würde für jeden zu suboptimalen, dem Eigeninteresse widersprechenden höheren Strafen führen.

Trotz der Tatsache, daß solche spieltheoretischen Modellrechnungen stark von der Komplexität der Realität abweichen indem sie Situationen abstrahieren, sind sie in der Lage, die Überlegenheit von Kooperation selbst in der anarchischen Staatenwelt des Realismus aufzuzeigen¹⁹. Mehr noch, die zwingende Notwendigkeit von Kooperation kann mittels der Spieltheorie deutlich gemacht werden, denn wie im Gefangenendilemma ist in der internationalen Sicherheits-, Wirtschafts- und Umweltpolitik Kooperation notwendig, um von den einzelnen Staaten unerwünschte Ergebnisse zu verhindern²⁰.

Das Gefangenendilemma allein bildet zwar die Notwendigkeit der Kooperation ab, kann aber die Wahl der Strategie der Kooperation durch den einzelnen Staat nicht darstellen, da Zusammenarbeit nur in vereinzelt, isolierten Situationen erfasst wird. Erst eine Wiederholung der Situation gibt Staaten die Möglichkeit, Aktionen und Reaktionen des Gegenübers angemessen zu berücksichtigen und Kooperation zur langfristigen und

¹⁹ vgl. Kohler-Koch, B.: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Kohler-Koch, B., (Hrsg.), 1989, S. 22

²⁰ vgl. Zangl, B., 1999, S. 65

dauerhaften Strategie zu erheben²¹. Ein zum Lausbubendilemma erweitertes Gefangenendilemma kann dies verdeutlichen²².

Zwei Lausbuben, die Tag für Tag Streiche aushecken, denen diese aber nicht nachgewiesen werden können, stehen vor der Wahl wie im Gefangenendilemma jeweils durch ein Geständnis ihre Strafe, einen Taschengeldabzug, zu verringern. Ein heutiges Geständnis birgt aber die Gefahr, am nächsten Tag durch ein Geständnis des anderen beantwortet zu werden und somit dann eine höhere Strafe zur Folge zu haben. Die beiden Lausbuben sind folglich gezwungen, die Entscheidungen des jeweils anderen mit in ihr eigenes Entscheidungskalkül aufzunehmen, schrecken also davor zurück aus einer gemeinsamen Situation des Leugnens ausubrechen.

Diese Situation läßt sich ebenso wie das Gefangenendilemma auf die internationalen Beziehungen übertragen, da auch hier die Staaten bei der Bearbeitung bestimmter Problemfelder sich in wiederholenden Entscheidungssituationen begegnen und somit die Reaktionen ihres Gegenübers in ihre Entscheidungskalküle aufnehmen können.

Spieltheoretische Überlegungen können folglich zum einen die Notwendigkeit der Kooperation verdeutlichen, zum anderen die wesentlich wichtigere Erklärung für eine wiederholte Kooperation bieten, die den Ausweg aus dem Gefangenendilemma darstellt. Diese Frage der dauerhaften Kooperation bildet auch den Ansatzpunkt der Regimeanalyse, die sich mit der Zusammenarbeit in vergleichbaren Entscheidungssituationen über einen längeren Zeitraum befaßt. Wie gezeigt, kann erst die Zeitdimension zwischenstaatliche Zusammenarbeit durch die Verhaltensausrichtung am Gegenüber ermöglichen und auf eine stabile Basis stellen²³.

2.2.1.2 Das Problem der gemeinsamen Nutzung: Die „Tragedy of the Commons“

Ein zweites, ebenso von der Regimetheorie genutztes Grundmodell²⁴ zur Erklärung der Notwendigkeit von Kooperation in einer anarchischen Staatenwelt entstammt der Mikroökonomie und greift auf die von Hardin skizzierte „Tragedy of the Commons“²⁵

²¹ Zur Kooperation in wiederkehrenden Entscheidungssituationen; vgl. Axelrod, R., 1997 und Ostrom, E., 1990

²² vgl. zum folgenden; Zangl, B., 1999, S. 66-68

²³ vgl. Müller, H., 1993, S. 6/7

²⁴ vgl. ebenda, S. 31-32

²⁵ Hardin, G., 1968, S. 1243-1248

zurück. Ähnlich wie im Falle einer Allmende, die von Bauern eines Dorfes gemeinsam genutzt wird um Kühe zu weiden und dadurch die Gefahr einer Übernutzung droht, weil jeder versucht möglichst viele Kühe zu seinem eigenem Wohl auf Kosten der Gemeinschaft auf diese Weide zu treiben, stellen die Ressourcen der Erde eine globale Allmende dar. Bei zahlreichen Umweltproblemen verfügen viele Akteure über eine gemeinsame, knappe Ressource, welche von jedem genutzt wird. Dabei versuchen alle ihren Nutzen zu maximieren, indem sie sich einen möglichst großen Anteil aneignen, ihren Beitrag zum Erhalt der Ressource aber minimieren²⁶.

Globale Umweltressourcen bilden demgemäß eine eigene Gruppe von Gütern, die globalen natürlichen Gemeinschaftsgüter²⁷, deren Problemstruktur sich von anderen, den privaten und öffentlichen Gütern unterscheidet. Private Güter sind einzeln, abgegrenzt und exklusiv erwerbbar, wobei eine weitere Verwendung ausgeschlossen ist und gewöhnlich ist ihre Nutzung durch andere leicht zu verhindern. Es herrscht folglich eine Konkurrenzsituation und Nutzungsrivalität, da viele potentielle Nutzer um das Gut konkurrieren, das nur ein einziger erhalten kann, während die anderen ausgeschlossen bleiben²⁸. Öffentliche Güter dagegen stehen allen gleichermaßen zur Verfügung und eine Nutzung durch den Einzelnen schließt eine Nutzung durch andere nicht aus²⁹. Bezüglich dieser Güter herrscht somit keine Konkurrenzsituation, da die durch die Nutzung des Gutes erzielten Vorteile privat angeeignet (internalisiert), die Kosten dagegen der Gemeinschaft aufgebürdet (externalisiert) werden³⁰.

Ein Allmende-Dilemma liegt immer dann vor, wenn: (1) eine gemeinsam genutzte, knappe Ressource (die Allmende) existiert; (2) mehrere Personen Verfügungsrechte über die Ressource haben; (3) keine Person eine Kontrolle über das Ausmaß der Nutzung durch die anderen Verfügungsberechtigten ausüben kann³¹. Die Problemstruktur der Gemeinschaftsgüter beinhaltet folglich Elemente sowohl der öffentlichen wie der privaten Güter. Während durch die allgemeine Zugänglichkeit keine Exklusivität eines

²⁶ vgl. Diekmann, A. / Preisendörfer, P., 2001, S. 77

²⁷ Neben globalen natürlichen Gemeinschaftsgütern, die eine Teilmenge der internationalen Gemeinschaftsgüter sind, indem sie alle und nicht nur einige Grenzen überschreiten, können noch internationale, nationale, regionale und lokale Gemeinschaftsgüter unterschieden werden; vgl. Oberthür, S., 1997, S. 36

²⁸ vgl. Rentz, H., 1995, S. 35/36 und Oberthür, S., 1997, S. 35

²⁹ vgl. Rentz, H., 1995, S. 36/37

³⁰ vgl. Görrissen, T., 1993, S. 138/139

³¹ vgl. Diekmann, A. / Preisendörfer, P., 2001, S. 78/79

Nutzungsrechtes besteht, herrscht zugleich eine Nutzungsrivalität, da Gemeinschaftsgüter knapp sind, wobei diese Knappheit häufig erst durch Rivalität verschiedener Nutzungsarten entsteht oder ein öffentliches Gut durch Übernutzung knapp wird und sich so zum Gemeinschaftsgut wandelt³². Zusätzlich sind natürliche Gemeinschaftsgüter durch Übernutzung zerstörbar³³.

Im Bezug auf natürliche Gemeinschaftsgüter befinden sich die Akteure in einem „Allmende-Dilemma“, das dem Gefangenendilemma der Spieltheorie ähnlich ist³⁴. Es entspricht dem Eigeninteresse jedes Einzelnen das Gut möglichst exzessiv zu nutzen ohne aber zu seinem Erhalt beizutragen, wobei ein solches Verhalten Aller zur Zerstörung des Gutes führt. Eine derartige Zerstörung wiederum liegt nicht im Eigeninteresse der Einzelnen, weil damit eine weitere Nutzung des Gutes für sie nicht mehr möglich wäre.

Die Lösungsmöglichkeiten³⁵ für diese Problematik sind bei einer Übertragung der Situation auf die Staatenwelt allerdings beschränkt. Eine Privatisierung oder Umwandlung in private Güter ist auf Grund der Unteilbarkeit natürlicher Gemeinschaftsgüter nicht möglich. Ebenso wenig ist unter den Prämissen des Realismus eine zentrale hierarchische Regelung zu verwirklichen. Dennoch ist auch in diesem Fall Kooperation notwendig, um die Dilemmasituation zu überwinden und wie im spieltheoretischen Erklärungsansatz bietet sich hier ein Ansatzpunkt der Regimeanalyse die aufzeigt, wie in einer solchen Situation Erwartungssicherheit geschaffen und somit Kooperation ermöglicht werden kann.

2.2.2. Voraussetzungen für Kooperation

2.2.2.1 Die Art des Spiels: Nullsummen- / Nicht-Nullsummenspiele

Die Notwendigkeit der Kooperation allein führt jedoch noch nicht zwangsläufig zur Zusammenarbeit zwischen Staaten. Vielmehr sind für ein Zustandekommen von Kooperation noch eine Vielzahl von Schwierigkeiten zu überwinden. So ist es z.B. erforderlich, daß die staatlichen Akteure erst erkennen, daß eine Problemsituation existiert

³² vgl. Oberthür, S., 1997, S. 35/36

³³ vgl. ebenda, S. 36

³⁴ vgl. Rentz, H., 1995, S. 37 und Müller, H., 1993, S. 32

und diese Kooperation zwingend notwendig macht. Ebenso müssen Staaten sich ihrer Interessen bewußt sein und wissen was im Rahmen der Zusammenarbeit von ihnen verlangt wird. Es existieren demnach eine Reihe von Voraussetzungen, die in unterschiedlichem Maß erfüllt sein müssen und die zum Teil eng miteinander verknüpft sind, damit Kooperation stattfindet und aufrecht erhalten wird.

Die Art des Spiels ist gemäß den spieltheoretischen Annahmen eine wesentliche Voraussetzung dafür, ob Kooperation zustande kommt. Dabei können grundsätzlich zwei Arten von Spielen unterschieden werden, Nullsummen und Nicht-Nullsummenspiele. Die zuerst genannten Spiele schließen Kooperation aus, da ein Spieler das gewinnt, was der zweite verliert³⁶. Es kommt somit nicht zu Kooperation, weil die Eigeninteressen des zweiten Spielers ihr insoweit entgegenstehen, daß für ihn keine Vorteile zu erwarten sind und er deswegen nicht zur Zusammenarbeit bereit ist³⁷. Infolgedessen sind lediglich Nicht-Nullsummenspiele von Bedeutung. Bei diesen Spielen verfügen, wie im Gefangenendilemma oder der „Tragedy of the Commons“-Situation, die beteiligten Staaten zumindest über einen Grundbestand von gemeinsamen Interessen, was Kooperation möglich macht, umstritten ist dagegen die Frage der Verteilung der aus der Kooperation zu erzielenden Gewinne³⁸. Solche Koordinationsspiele mit Verteilungskonflikten sind in den internationalen Beziehungen sehr häufig³⁹, womit dann aber ein Verteilungsproblem auftaucht, das gelöst werden muß um miteinander kooperieren zu können. (Kap. 2.2.2.5, S. 34)

2.2.2.2 Das Betroffensein und dessen Wahrnehmung

Bevor aber die Verteilungsproblematik zum Tragen kommt, muß eine weitere, wichtige Voraussetzung für Kooperation erfüllt sein. Für die Bereitschaft von Staaten zur Zusammenarbeit untereinander ist entscheidend, daß diese von einer Problemsituation

³⁵ Die beiden Möglichkeiten der Lösung wurden schon von Hardin aufgezeigt; vgl. zum folgenden; Oberthür, S., 1997, S. 37/38

³⁶ Diese Fälle sind in der internationalen Politik aber nicht so häufig wie es der Realismus erscheinen läßt; vgl. Müller, H., 1993, S. 4

³⁷ Für die Regimetheorie gilt, daß eine asymmetrische Interessenslage eine Regimebildung nicht ausschließt. So ist die Errichtung Internationaler Regime, sogenannte hegemoniale Regime, in der spieltheoretischen Situationsstruktur „Leader“ sogar leichter als im „Gefangenendilemma“, vgl. Zürn, M., 1987, S. 91-103

³⁸ vgl. Müller, H., 1993, S. 4

betroffen sind. Es ist dabei zunächst unerheblich, ob sie unmittelbar oder lediglich mittelbar betroffen sind⁴⁰, wesentlich ist nur das Betroffensein als solches, weil erst dadurch ein Interesse entsteht, den gegebenen Zustand zu ändern⁴¹.

Das Betroffensein alleine ist aber nicht ausreichend, es muß auch als solches wahrgenommen werden. Erst die Wahrnehmung erzeugt eine Motivation und einen Zwang zum Handeln⁴², wobei diese sowohl durch die politischen Entscheidungsträger selbst oder aber auf dem Umweg des politischen Drucks durch gesellschaftliche Gruppen und Organisationen wie NGOs erfolgen kann⁴³. Hier bietet sich für sie eine Möglichkeit und Chance auf außenpolitische Prozesse und Entscheidungen indirekt einzuwirken.

Die Frage der Wahrnehmung ist aber keineswegs unproblematisch, da sie auch subjektive Elemente beinhaltet. Kooperation muß sich hier sowohl hinsichtlich der eigenen Problemsituation als auch derjenigen der anderen beteiligten Akteure in Realitätsdeutungen, Vorurteile, aber auch Feindbilder einfügen⁴⁴. Das Wissen von und über die Konfliktsituation bekommt an dieser Stelle eine zentrale Bedeutung.

Diese Wahrnehmungsproblematik gilt auch bezüglich der (Eigen-)Interessen der Staaten, denn auch diese sind nicht so eindeutig bestimmbar wie es der Realismus vermuten läßt.

2.2.2.3 Das Problem der Interessen und des Wissens darüber

Auch die Interessen von Staaten sind nicht rein objektivistisch bestimmbar, da sie erst wahrgenommen und umgesetzt werden müssen, um in der Politik wirksam zu werden⁴⁵. Deswegen ist hier ebenfalls die Dimension des Wissens von großer Wichtigkeit. So haben

³⁹ Zangl, B. / Zürn, M.: Theorien des rationalen Handelns in den Internationalen Beziehungen. Versuch eines Überblicks, in: Kunz, V. / Druwe, U., (Hrsg.), 1994, S. 87

⁴⁰ Sie können folglich auch in unterschiedlichem Maß von einer Problemsituation betroffen sein. So kann in vielen Problemfeldern zwischen Nutzern und Betroffenen unterschieden werden, je nachdem ob Akteure von einer bestimmten Situation profitieren oder nicht. Diese Einteilung ist demzufolge in den einzelnen Problemfeldern stark unterschiedlich; für die staatlichen Akteure im hier untersuchten Fall des Klimaschutzes; vgl. kurz; Ott, H. Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, (Hrsg.), 1997, S. 205-208

⁴¹ vgl. Görrissen, T., 1993, S. 222

⁴² Für die Regimetheorie bieten sich hier die Möglichkeiten sowohl für kognitive als auch für die lange weniger beachteten subsystematischen Erklärungsansätze, die sich mit den Präferenzstrukturen im inneren der Staaten beschäftigen; vgl. Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 272/273; insb. Zangl, B., 1994 und ders. 1999

⁴³ vgl. Görrissen, T., 1993, S. 222

⁴⁴ So werden hinsichtlich der Kooperationsbereitschaft die eigenen Positionen oft überschätzt, während Hemmnisse dem Kooperationspartner zugeschrieben werden; vgl. Müller, H., 1993, S. 3

auf Grund der Subjektivität von Interessen zum einen Politiker, Wissenschaftler und Bürger eigene, oft unterschiedliche Vorstellungen eines „nationalen Interesses“ (individuelle Seite des Interesses), zum anderen besitzen aber auch Bürokratien Eigeninteressen (organisatorische Seite des Interesses). Dies hat eine Konkurrenz von Erkenntnissen über Kausalzusammenhänge, aber auch von sich unterscheidenden Wissenssystemen zur Folge, welche Politik entscheidend beeinflussen können⁴⁶. Die Ausbildung und Festlegung staatlicher (Eigen-)Interessen ist somit immer wissensabhängig.

Die Interessen von Staaten sind aber für das Zustandekommen von Zusammenarbeit wesentlich. Wie das spieltheoretische Gefangenendilemma aufzeigen konnte, sind parallele Interessen eine notwendige Bedingung⁴⁷ für Kooperation. Staatliche Akteure sind folglich gezwungen sich der möglichen Interessensgleichheit erst bewußt zu werden, das heißt diese Interessen müssen sich gegebenenfalls auf der individuellen und / oder organisatorischen Seite durchsetzen und diese durchdringen. Dabei kann unter Umständen nichtstaatlichen Akteuren durch Einflußnahme eine entscheidende Rolle zukommen.

Daß diese parallelen Interessen bezüglich des Entstehens kollektiven Handels jedoch keineswegs hinreichend sind, wurde bereits von Olson⁴⁸ deutlich gemacht⁴⁹. Zusätzliche Voraussetzungen müssen erfüllt sein. Zum einen muß Erwartungssicherheit über die Verpflichtungsbereitschaft der anderen Akteure bestehen (Vertauensproblem). Zum anderen bedarf es Regelungen bezüglich der Verteilung von Kosten und Nutzen der Kooperation (Verteilungsproblem)⁵⁰.

⁴⁵ Für die Politikanalyse ist deswegen ihre Perzeption zu berücksichtigen; vgl. zum folgenden; Müller, H., 1993, S. 5/6

⁴⁶ Für die Regimetheorie bieten sich auch hier Ausgangspunkte für subsystematische und kognitive Erklärungsansätze. Kognitive Ansätze befassen sich u.a. mit der Veränderung der nationalen Interessen durch Machtveränderung aber auch normativen Wandel. Die Veränderung von Wissen im Sinne eines kognitiven Lernens aber ebenso Krisen oder transnationale Gruppierungen können die Präferenzstrukturen eines Staates wandeln und sie so z.B. kooperationsfreundlicher gestalten; vgl. Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 272 und Müller, H., 1993, S. 34-37

⁴⁷ Es wurde an der selben Stelle aber ebenso schon darauf hingewiesen, daß eine asymmetrische Interessenslage die Entstehung Internationaler Regime zwar behindert, sie aber keineswegs verhindert; vgl. auch Kohler-Koch, B.: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Kohler-Koch, B., (Hrsg.), 1989, S. 31

⁴⁸ Olson, M., 1998 (im Original, 1965)

⁴⁹ vgl. Kohler-Koch, B.: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Kohler-Koch, B., (Hrsg.), 1989, S. 22

⁵⁰ vgl. ebenda, S. 22/23

2.2.2.4 Das Vertrauensproblem

Zur Verwirklichung von Kooperation muß ebenso ein Vertrauensproblem bewältigt werden. Dabei beinhaltet das Vertrauensproblem zwei Elemente, die es zu überwinden und zu lösen gilt: die Frage der Kontrolle und der Sanktionen⁵¹.

Staaten müssen zum einen in der Lage sein sich wechselseitig zu kontrollieren, da es ihnen sonst nicht möglich ist Kooperation oder Selbsthilfe anderer Staaten zu erkennen und darauf angemessen zu reagieren. Kontrolle ist im ganz besonderen Maße dann erforderlich, wenn sie nicht automatisch⁵² möglich ist. In einem solchen Fall müssen Kontrollmechanismen entwickelt und eingerichtet⁵³ werden.

Das andere Element ist die Frage der Sanktionen. Staaten, die aus der Kooperation ausscheren und zur Selbsthilfe greifen, müssen dafür bestraft werden. Erst dies bedingt das Vertrauen aller anderen beteiligten Akteure in die Kooperation. Zwar besteht, wie das wiederholte Spiel im Lausbubendilemma gezeigt hat, durchaus die Möglichkeit die Selbsthilfe eines Staates in einer späteren Situation ebenfalls mit Selbsthilfe zu beantworten, dies hätte aber eine Beendigung der Kooperation zur Folge. Sollte eine Kooperationssituation nicht grundsätzlich aufgelöst werden, müssen demzufolge verlässliche Sanktionsmechanismen und –maßnahmen gebildet und umgesetzt werden.

Beide Elemente des Vertrauensproblems bilden dabei Koordinationsprobleme zweiter Ordnung, die erst gelöst werden müssen um ein Koordinationsproblem erster Ordnung, das eigentliche Kooperationsproblem, zu lösen. Aufgrund der Tatsache, daß sie eng mit dem Verteilungsproblem verknüpft sind, ist ihre Ausprägung je nachdem in der Kooperation zu behandelnden Verteilungsproblem unterschiedlich ausgeprägt⁵⁴.

2.2.2.5 Das Verteilungsproblem

Eines der wesentlichen Hindernisse, die auf dem Weg zur Kooperation oftmals⁵⁵ bewältigt werden müssen, ist das Verteilungsproblem. Hier sind die Staaten gezwungen festzulegen,

⁵¹ vgl. zum folgenden; Zangl, B., 1999, S. 68-73

⁵² Automatisch meint in diesem Zusammenhang, daß Kooperation bzw. Nicht-Kooperation von allen anderen staatlichen Akteuren offensichtlich und klar zu erkennen ist.

⁵³ Im Fall des Klimaschutzes können die Reduktionsmaßnahmen der einzelnen Staaten erst durch Nationalberichte und deren Evaluierung von allen anderen Staaten bewertet werden.

⁵⁴ vgl. Zangl, B., 1999, S. 91 (Schaubild 9)

was in der Kooperation jeweils von ihnen verlangt wird. Erst eine Einigung darüber macht es ihnen möglich das Verhalten der anderen beteiligten Staaten zu bewerten, aber auch hinsichtlich des eigenen Verhaltens zu wissen, was von ihnen selbst erwartet wird⁵⁶.

Bezüglich der Kooperation versetzen sie sich somit in die Lage zu erkennen, welches Verhalten sie einerseits als Kooperation betrachten und mit Kooperation ihrerseits beantworten können. Auf der anderen Seite aber auch zu wissen, wann eine Situation von Selbsthilfe vorliegt und sie diese dementsprechend mit eigener Selbsthilfe zu bestrafen haben. Gleichzeitig erhalten sie Sicherheit darüber, welches eigene Verhalten bei den anderen Akteuren Kooperation oder Selbsthilfe hervorruft⁵⁷.

Auf der Basis eines gelösten Verteilungsproblems kann dann das Vertrauensproblem bearbeitet werden, indem die Festlegung der Frage der Verteilung den Urteilsmaßstab für Kontrolle und Sanktionen bildet. Vor allem aber wird zugleich mit der Überwindung des Verteilungs- und Vertrauensproblems die in einer Kooperation notwendige Erwartungssicherheit betreffend des Verhaltens der Akteure geschaffen.

So überzeugend und einfach wie sich das Verteilungsproblem, das eigentlich ein Koordinationsproblem zweiter Ordnung ist, darstellt, so zentral ist seine Bedeutung für das Zustandekommen von Kooperation. Oftmals scheitert die von allen gewünschte Kooperation daran, daß keine Einigung über die Verteilung des von den einzelnen Staaten in der Kooperation Verlangten erzielt wird. Dies ist besonders dann der Fall, wenn verschiedene Möglichkeiten (Handlungsalternativen) für eine Kooperation zur Verfügung stehen, die sich hinsichtlich der Kosten und Nutzen für die einzelnen Akteure unterscheiden⁵⁸.

2.2.2.6 Die Verfügbarkeit von Handlungsalternativen

Dem Vorhandensein von Handlungsalternativen kommt ein entscheidender Einfluß auf die Kooperation zu⁵⁹. Die Verfügbarkeit von Handlungsalternativen zu einer angestrebten Zusammenarbeit kann, wie oben geschildert, das Zustandekommen von Kooperation

⁵⁵ Ein Verteilungsproblem taucht nicht zwangsläufig auf. So sind spieltheoretisch durchaus Koordinationssituation ohne Verteilungskonflikt denkbar, vgl. Zangl, B., 1999, S. 78-91

⁵⁶ vgl. Zangl, B., 1999, S. 71

⁵⁷ vgl. ebenda, S. 71

⁵⁸ vgl. ebenda, S. 72

verhindern, weil keine Einigung über das Verteilungsproblem erzielt wird. Aber auch ein Mangel an Handlungsalternativen kann Probleme erzeugen.

Sollten keine Alternativen (politischer, wirtschaftlicher oder technischer Art) präsent sein oder aber zumindest in erreichbarer Nähe und somit verwirklichtbar erscheinen, so wird Kooperation erschwert⁶⁰. Auch an dieser Stelle liegt die Schwierigkeit in der Lösung des Verteilungsproblems. Akteure, welche bezüglich der von ihnen erwarteten Verhaltensänderung über keine Handlungsalternativen verfügen, nehmen eine konfrontativere Position ein und das Ausmaß der Konfliktstellung erhöht sich⁶¹. Diese Akteure erkennen durchaus den Nutzen der Kooperation und würden von einer solchen profitieren, für sie sind oder erscheinen die Kosten aber besonders hoch.

Einer solch asymmetrischen Interessenslage auf der Ebene des Verteilungsproblems kann mittels Transferzahlungen oder einer Linkage-Politik begegnet werden⁶². Es findet dabei ein Interessensausgleich statt, der eine Bereitschaft zur Kooperation erhöht, die grundsätzliche Interessenskonstellation, die für das Zustandekommen der Kooperation notwendig ist, aber nicht verändert.

2.2.2.7 Kommunikation, Spielregeln und Transaktionskosten

Zu den wichtigsten und generellen Voraussetzungen⁶³ für Kooperation gehört das Vorhandensein von Kommunikation, Spielregeln und niedriger Transaktionskosten⁶⁴.

Damit sich staatliche Akteure über eine mögliche Kooperation überhaupt verständigen können, ist ein Mindestmaß an Kommunikation erforderlich. Ein Austausch über die Eigeninteressen ist notwendig, um eine Interessensgleichheit feststellen zu können, aber auch um sich über Verteilungs- und Vertrauensprobleme zu verständigen. Zwar können durch eine Kommunikation die Interessen von Staaten nicht geändert, wohl aber die

⁵⁹ Das Vorhandensein von Handlungsalternativen ist keine spieltheoretische Voraussetzung für Kooperation, kann an dieser Stelle aber Konfliktstellungen und deren Ausmaß in den Verhandlungen zur Erreichung von Kooperation erklären.

⁶⁰ vgl. Görrissen, T., 1993, S. 227

⁶¹ vgl. ebenda, S. 228

⁶² vgl. Kohler-Koch, B.: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Kohler-Koch, B., (Hrsg.), 1989, S. 31

⁶³ Diese, eine Kooperation wesentlich begünstigenden Voraussetzungen wurden bereits von Keohane dargelegt; vgl. Keohane, R.O., 1984

⁶⁴ vgl. Wolf, K.D., 1991, S. 77

Präferenzstrukturen bezüglich dieser Interessen im Inneren verändert werden und somit Kooperation unter Umständen erst ermöglicht werden.

Die Existenz bereits vorhandener Spielregeln und Interaktionsrahmen dagegen erhöht die Wahrscheinlichkeit von Kooperation, da die zukünftige Zusammenarbeit einer Höherbewertung unterliegt⁶⁵.

Zusätzlich sind niedrige Transaktionskosten eine Voraussetzung für Kooperation, weil mit höheren Transaktionskosten der von den Akteuren notwendige Aufwand zur Errichtung einer Kooperationsstruktur steigt und somit ihre Bereitschaft zur Kooperation sinkt.

Diese kooperationsbegünstigenden Bedingungen lassen sich in bereits bestehenden Kooperationsstrukturen finden, welche deswegen eine entscheidende Rolle spielen können⁶⁶. Dabei kommt vor allem dem Faktor der Kommunikation eine besondere Bedeutung zu. Hier bietet sich den Akteuren eine Chance auf das von der möglichen Kooperation betroffene Problemfeld Einfluß zu nehmen, indem sie auf die Interessenswahrnehmung der anderen Akteure einwirken.

⁶⁵ vgl. Wolf, K.D., 1991, S. 77 und Axelrod, R., 1997

⁶⁶ Dies bildet auch einen Ausgangspunkt des normativ-institutionellen Erklärungsansatzes der Regimetheorie, der sich mit dem Einfluß von internationalen Institutionen und Organisationen auf die Regimeentstehung befaßt; vgl. Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 271

3. Die Konfliktbearbeitung in Internationalen Regimen

3.1. Erklärungsansätze für Kooperation

3.1.1. Realismus und Neorealismus

Der Regimeansatz findet seinen Ausgangspunkt im klassischen Realismus, von dem er wesentliche Grundannahmen übernimmt, welchen er aber gleichzeitig weiter ausdifferenziert¹. So werden die Prämissen einer anarchischen Struktur der internationalen Beziehungen sowie die Kategorien von Macht und Interesse als zentrale Bestimmungsfaktoren für staatliche Akteure übernommen². Nicht geteilt werden dagegen sowohl die Auffassungen darüber, daß Kooperation lediglich nur vorübergehend möglich ist und Normen und Regeln nicht dauerhaft verhaltensleitend wirken können³, als auch die Annahmen hinsichtlich der Relevanz von internationalen Institutionen und nicht-staatlichen Akteuren⁴. Ausgehend von spieltheoretischen Überlegungen wird aufgezeigt, daß Kooperation durchaus möglich ist und sowohl internationale Organisationen wie auch subsystematische Akteure handlungsrelevant sind⁵. Die Regime-Analyse nimmt folglich die Kritik am Realismus⁶ auf und grenzt sich von diesem dadurch ab, daß die internationalen Beziehungen als eine „regulierte Anarchie“⁷ aufgefaßt werden.

Indem sich der Regimeansatz auch mit dem Politikfeld der Sicherheitspolitik befaßt, reicht er aber zugleich über die Schranken des Neorealismus hinaus. Die Weiterentwicklung des Realismus⁸ sieht zwar das anarchische Selbsthilfesystem in bestimmten

¹ vgl. Singer, A., 1993, S. 72/73

² Die Regime-Analyse verfolgt explizit die Frage der Kooperation zwischen Staaten, die Souveränität für sich reklamieren und in Konkurrenz um Macht und Einfluß stehen; vgl. Lehmkuhl, U.: 1997, S. 255

³ vgl. Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 273

⁴ Gemäß den Prämissen des Realismus beeinflussen internationale Institutionen die Chancen der Kooperation nur marginal und auch nicht-staatliche Akteure sind aufgrund eines fehlenden eigenen Machtpotentials für die internationalen Beziehungen nicht relevant. Die Staaten treten, ungeachtet ihrer inneren Verfassung, in gleicher Weise und Form auf; vgl. Druwe, U. / Hahlbohm, D. / Singer, A., 1995, S. 89

⁵ vgl. Singer, A., 1993, S. 72/73

⁶ Kritik findet der Realismus u.a. darin, daß die Verteilungsleistungen internationaler Organisationen, z.B. bei der Verbreitung von Informationen nicht berücksichtigt werden aber auch das nationale Interesse eines Staates nur schwer bestimmbar ist; vgl. Rittberger, V., 1995, S. 75 und Berg-Schlosser, D. / Stammen, T., 1992, S. 290/291

⁷ Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 279

⁸ vgl. kurz; Singer, A., 1993, S. 58-62 und Druwe, U. / Hahlbohm, D. / Singer, A., 1995, S. 93-95

Interaktionsbereichen als überwunden an⁹, was vor allem für die Wirtschaftspolitik gilt, nicht aber für den „high politics“-Bereich der Sicherheitspolitik zutrifft¹⁰. Zusätzlich wird im Neorealismus der Kreis der Akteure auf der internationalen Bühne um nicht-staatliche Akteure wie internationale Konzerne erweitert, sie sind jedoch weiterhin von staatlichen Vorgaben abhängig¹¹. Da Staaten somit die eigentlichen Hauptakteure bleiben und die Prozeßhaftigkeit ebenso wie die Komplexität der internationalen Beziehungen, von denen Interaktionen geprägt sind, ausgeblendet bleiben¹², können mögliche zentrale Dimensionen von Kooperation nicht erfaßt werden. Nicht zuletzt deswegen stehen die Vertreter des Regimeansatzes der realpolitischen Schule auch gleichzeitig kritisch gegenüber¹³.

3.1.2. Pluralistische Schule und Neoinstitutionalismus

Trotz der Tatsache, daß die Regimetheorie ihren Ansatzpunkt in den Prämissen des Realismus hat, liegen die theoriegeschichtlichen Wurzeln in der funktionalistischen Theorie internationaler Organisationen und vor allem in der Interdependenztheorie¹⁴.

Der Funktionalismus als theoriegeschichtliches Gegenstück zum Realismus aus den Erfahrungen der Weltkriege entstanden¹⁵, sieht globale Kooperation in speziell dafür geschaffenen internationalen Organisationen als Notwendigkeit zur Lösung einer Vielzahl von Aufgaben, wobei sich die Bedeutung der militärischen Sicherheit zunehmend relativiert¹⁶. Die institutionelle Kooperationsstruktur, die ihren Ausgangspunkt in den Bereichen der „low politics“ nimmt, würde später auch die „high politics“ betreffen.

In der weiterentwickelten Form des Neofunktionalismus tritt diese Annahme von sich selbstregulierenden Wirtschaftsgesellschaften hinter der grundsätzlichen Interdependenz von Ökonomie und Politik zurück¹⁷. Unpolitisch-technische Zusammenarbeit führt

⁹ Wolf, K.D., 1991, S. 31

¹⁰ Gerade hier hat aber der deutsche Zweig der Regimeforschung seinen Ansatzpunkt gefunden; vgl. Efinger, M. / Rittberger, V. / Zürn, M., 1988

¹¹ Singer, A., 1993, S. 58

¹² Breitmeier, H., 1996, S. 34

¹³ vgl. Lehmkuhl, U.: 1997, S. 255/256

¹⁴ Lehmkuhl, U.: 1997, S. 256

¹⁵ Müller, H., 1993, S. 10

¹⁶ vgl. Druwe, U. / Hahlbohm, D. / Singer, A., 1995, S. 105/106

¹⁷ Realpolitischer Ausgangspunkt war dabei die beginnende westeuropäische Integration; vgl. Rittberger, V., 1995, S. 77

zwangsläufig über spill-over-Effekte zur politischen Kooperation, da sonst die wirtschaftliche Zusammenarbeit vor zu vielen Hemmnissen stünde¹⁸.

Im Interdependenz-Ansatz führen nun auf der einen Seite Abhängigkeiten zwischen den Staaten zur Kooperation, auf der anderen Seite wird die wichtige Rolle souveräner Staaten aber nicht geleugnet. Im Gegensatz zu den homogenisierenden und eine Integrationsautomatik unterstellenden funktionalistischen Ansätzen werden folglich Machtgefälle und Ressourcenasymmetrien zwischen den Staaten berücksichtigt¹⁹. Jedoch wird dabei der Staat in eine Vielzahl von Handlungsträgern im politischen System aufgelöst, so daß neben die klassischen internationalen auch intergovernmentale, interparlamentarische, etc. Beziehungen treten und damit Gesellschaften auf verschiedenen Kanälen und Ebenen miteinander verbunden sind²⁰. Betrachtet wird nun die wachsende Verflechtung dieser verschiedenen Akteure in den internationalen Beziehungen, zu denen auch Nichtregierungsorganisationen gehören, und deren Interaktionsbeziehungen von unterschiedlicher Intensität und Qualität sind²¹. Eine Hierarchie von Problemfeldern ist nicht vorhanden und Konflikte können grundsätzlich auf allen Feldern entstehen, sobald unvereinbare Positionsdifferenzen hinsichtlich der Herstellung und Verteilung eines materiellen oder immateriellen Wertes²² vorhanden sind.

Der Regimeansatz setzt am Interdependenzansatz an, indem er über das gleiche Bild des Nationalstaates verfügt und ebenso subsystematische Akteure wie auch internationale Organisationen einschließt²³. Zusammen mit seinen stärker vom klassischen Realismus geprägten und übernommenen Prämissen wird der schon vom Interdependenzansatz versuchte Brückenschlag²⁴ zwischen Realismus und Funktionalismus des Regimeansatzes deutlich.

¹⁸ vgl. Müller, H., 1993, S. 11/12 und Druwe, U. / Hahlbohm, D. / Singer, A., 1995, S. 107-110

¹⁹ vgl. Müller, H., 1993, S. 13

²⁰ vgl. Singer, A., 1993, S. 63-71

²¹ vgl. Druwe, U. / Hahlbohm, D. / Singer, A., 1995, S. 95-99

²² Efinger, M. / Rittberger, V. / Zürn, M., 1988, S. 68

²³ Singer, A., 1993, S. 63 und 72/73

²⁴ vgl. Müller, H., 1993, S. 13

3.2. Kooperation in der besonderen Form der Internationalen Regime

3.2.1. Internationale Regime: Definition und Regimeelemente

3.2.1.1 Internationale Regime: Definition und Abgrenzung zu anderen Kooperationsformen

Aufbauend auf ähnlichen Definitionen²⁵ von Robert O. Keohane und Joseph S. Nye, sowie Ernst Haas und Headly Bull werden Internationale Regime von Stephen D. Krasner definiert „... als Zusammenhänge von impliziten oder expliziten Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren, an denen sich die Erwartungen von Akteuren in einem gegebenen Problemfeld der internationalen Beziehungen ausrichten. Prinzipien umfassen empirische, kausale und normative Grundsätze. Normen sind Verhaltensstandards, die sich in Rechten und Pflichten ausdrücken. Regeln sind spezifische Verhaltensvorschriften und –verbote. Entscheidungsverfahren sind die maßgeblichen Praktiken beim Treffen und der Implementation kollektiver Entscheidungen.“²⁶ Diese als Konsensdefinition weitgehend akzeptierte Festlegung²⁷ stellt dabei allerdings eher einen Minimalkonsens dar, dessen Erfolg von Oran R. Young²⁸ vor allem darin gesehen wird, das Forschungsgebiet zu ordnen und zu strukturieren²⁹.

Problematisch bleibt dabei allerdings der allgemeine und umfassende Charakter der Definition. So können prinzipiell natürliche Märkte³⁰ ebenso als Internationale Regime aufgefaßt werden, wie das Verhalten der europäischen Großmächte zur Zeit des Imperialismus zwischen 1870 und 1914³¹ als Internationales Regime begriffen wird³².

²⁵ vgl. Krasner, S.D.: Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, in: Krasner, S.D., (Hrsg.), 1983, S. 2

²⁶ Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 264 / 265.

Im Original: Krasner, S.D.: Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, in: Krasner, S.D., (Hrsg.), 1983, S. , 2

²⁷ Oberthür, S., 1997, S. 38

²⁸ Young, O.R., 1986, S. 105

²⁹ vgl. Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 265

³⁰ Young, O.R.: Regime Dynamics. The Rise and Fall of International Regimes, in: Krasner, S.D., (Hrsg.), 1983

³¹ Puchala, D.J. / Hopkins, R.F.: International regimes: lessons from inductive analysis, in: Krasner, S.D., (Hrsg.), 1983

³² vgl. auch: Efinger, M. / Rittberger, V. / Zürn, M., 1988, S. 64

Neben einer solchen externen Abgrenzung besteht auch bei der internen Abgrenzung der einzelnen regimekonstituierenden Elemente untereinander hinsichtlich eindeutiger Trennlinien keine Klarheit³³.

Mit der Fokussierung auf eine norm- und regelgeleitete Konfliktbearbeitung durch den deutschen Zweig der Regimeforschung erfuhr die Regimedefinition eine externe Eingrenzung³⁴. Dabei wurde zugleich sowohl der Begriff des Problemfeldes wie auch der, in der Definition implizit beinhaltete Begriff des regelhaften Verhaltens konkretisiert.

Ein Problemfeld beinhaltet mindestens einen oder aber auch mehrere Konfliktgegenstände³⁵ zwischen zwei oder mehreren Akteuren³⁶. Mehrere Konfliktgegenstände sind immer dann gegeben, wenn diese von den beteiligten Akteuren als untrennbar betrachtet werden oder aber diese durch ein Internationales Regime zusammengeführt werden. Ein Problemfeld wird folglich durch die Wahrnehmung der Akteure festgelegt und kann sich damit verändern³⁷, eine objektive Begrenzung ist nicht vorhanden³⁸.

Zusätzlich erfährt der Regimebegriff eine Konkretisierung bezüglich des von einem Internationalen Regime ausgehenden regelgeleiteten Verhaltens. Da ein solches Verhalten auch lediglich durch Strukturzwänge hervorgerufen werden kann, muß den einem Internationalen Regime zugrundeliegenden Normen und Regeln, welche das Verhalten der Akteure innerhalb eines Regimes beeinflussen, eine gewisse Unabhängigkeit von den grundlegenden Macht- und Interessensstrukturen zukommen³⁹. Erst damit können

³³ vgl. Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 265

³⁴ vgl. Efinger, M. / Rittberger, V. / Zürn, M., 1988, S. 64

³⁵ Ein Konfliktgegenstand ist ein Objekt, über das Positionsdifferenzen bestehen und zwar sowohl hinsichtlich seiner Herstellung und Verteilung, als auch bezüglich seiner Bewertung; vgl. Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 265 (Fußnote 7)

³⁶ vgl. zum folgenden; Efinger, M. / Rittberger, V. / Zürn, M., 1988, S. 68

³⁷ Aufgrund der Tatsache, daß sowohl Konfliktgegenstand als auch das Problemfeld durch die Bewertung und Wahrnehmung der beteiligten Akteure bestimmt wird, können die Ursachen einer Veränderung neben den objektiven Änderungen (z.B. Erfolge bei der Bearbeitung des Problemfeldes) auch in subjektiven Perzeptionen der einzelnen Akteure liegen.

³⁸ Die Grenzen eines Internationalen Regimes können sich demzufolge erheblich ausdehnen und sein Regelungsbereich sich ausweiten. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn der Geltungsbereich sich nicht räumlich („das Meeresregime“) sondern funktional („das internationale Informations- und Kommunikationsregime“) bestimmt. Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 265 / 266

³⁹ Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 265

Verhaltensänderungen der Kooperation zugeschrieben werden und sind außerhalb von Strukturzwängen beeinflussbar.

Die Regimedefinition Krasners wurde des Weiteren von der Tübinger Schule durch die Kriterien der Dauerhaftigkeit und Effektivität erweitert und damit weiter eingengt. Zwar unterschied schon Krasner Internationale Regime von ad hoc-Vereinbarungen indem er darauf hinwies, daß sie mehr sind als „... temporary arrangements that change with every shift in power or interests“⁴⁰. Allerdings war dies lediglich eine von den Regimewirkungen unabhängige Konstruktionseigenschaft und kein konstituierendes Merkmal⁴¹. Gemäß der Betonung einer norm- und regelgeleiteten Konfliktbearbeitung sind nun die Unterordnung der Eigeninteressen der Akteure zugunsten einer dauerhaften und effektiven Kooperation im Internationalen Regime entscheidend⁴². Dauerhaftigkeit bedeutet somit wieder eine gewisse Unabhängigkeit von Macht- und Interessensstrukturen, während Effektivität ein Mindestmaß an Wirksamkeit der Normen verlangt⁴³.

Ebenso bedeutend wie die Eingrenzung des Regimebegriffes, jedoch wesentlich unproblematischer, ist die Abgrenzung Internationaler Regime zu anderen Kooperationsformen.

Der Begriff der „Kooperation“ ist breit angelegt und umschließt ebenso die kurzfristige und sachlich eng begrenzte spontane Zusammenarbeit wie jene der sachlich umfassenden, dauerhaften Zusammenarbeit⁴⁴. Demgegenüber stellen Internationale Regime eine spezifischere Kooperationsform dar, da sie über einen klar definierten operativen Kern verfügen. Aufgrund ihrer kooperativen Art dürfen aber Drohungen mit Gewalt und Sanktionen kein vorherrschendes Mittel zu ihrer Errichtung sein⁴⁵.

Internationale Regime sind internationale kooperative Institutionen, weil sie Ordnung zwischen staatlichen Akteuren in den internationalen Beziehungen stiften und dabei deren Koordination sowie ihre Zusammenarbeit erleichtern und ermöglichen⁴⁶. Auch hier bilden

⁴⁰ Krasner, S.D.: Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, in: Krasner, S.D., (Hrsg.), 1983, S. 2

⁴¹ Kohler-Koch, B.: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Kohler-Koch, B., (Hrsg.), 1989, S. 18 / 19

⁴² vgl. Kohler-Koch, B.: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Kohler-Koch, B., (Hrsg.), 1989, S. 18 / 19 und Efinger, M. / Rittberger, V. / Zürn, M., 1988, S. 69

⁴³ vgl. Zürn, M., 1987, S. 18

⁴⁴ Breitmeier, H., 1996, S. 19

⁴⁵ Müller, H., 1993, S. 28

⁴⁶ Die Hauptakteure, denen sich die Regimeanalyse widmet, sind sicherlich die Staaten. Entsprechend der theoriegeschichtlichen Wurzel des Regimeansatzes im Interdependenzansatz zählen aber auch

sie wiederum die spezifischere Form, denn sie sind problemfeldbezogen und somit von problemfeldübergreifenden Institutionen zu trennen⁴⁷.

Sie sind aber nicht identisch mit der Unterkategorie von Institutionen, den internationalen Organisationen. Gegenüber deren physischen Strukturen, „gesetzten“ Arbeitsteilung und eigener Rechtspersönlichkeit ist der Grad der Materialität bei Internationalen Regimen geringer⁴⁸, da sie über keine eigene Rechtspersönlichkeit oder eigene soziale Identität verfügen müssen⁴⁹. Ein wesentlicher Unterschied liegt folglich darin, daß Internationale Regime nicht als Akteure auftreten können⁵⁰. Diese Abgrenzung ist insoweit von besonderer Bedeutung, weil internationalen Organisationen im Rahmen der Internationalen Regime eine tragende und unterstützende Rolle zukommen kann. So sind internationale Organisationen in der Lage zu helfen, ein Internationales Regime als Verhandlungssystem zu errichten, oder aber ein bereits existierendes Regime aufrecht zu erhalten⁵¹. Zwar können Internationale Regime vor allem dann, wenn sie über eigene organisatorische Elemente verfügen ohne solche Organisationen auskommen⁵², dennoch wirkt ihre Infrastruktur oft hilfreich⁵³.

Internationale Regime sind auch deutlich von (völkerrechtlichen) Verträgen und Vertragssystemen abzugrenzen⁵⁴. So beinhaltet ein Internationales Regime die Regelungsgrundlage, welche nicht unbedingt vertraglicher Art sein muß, die Implementation und die Einhaltung, so daß Verträge nur einen Teil eines Internationalen Regimes bilden. Das Kriterium der Effektivität stellt demgemäß auch eine Trennlinie zu Verträgen dar. Vom Begriff des „Vertrages“ wird folglich der prozeßhafte Charakter von Internationalen Regimen nicht erfaßt, der von den Tätigkeiten wissenschaftlicher und

internationale Organisationen und nichtstaatliche Akteure zum Untersuchungsfeld; vgl. Müller, H., 1993, S. 26-28

⁴⁷ vgl. Oberthür, S., 1997, S. 40 / 41

⁴⁸ vgl. Müller, H., 1993, S. 29 / 30

⁴⁹ vgl. Lehmkuhl, U.: 1997, S. 259

⁵⁰ Oberthür, S., 1997, S. 40

⁵¹ Der Fähigkeit internationaler Organisationen im Unterschied zu Internationalen Regimen zur Entfaltung zielgerichteter Aktivitäten kommt hierbei besondere Bedeutung zu; vgl. Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 267

⁵² Oberthür, S., 1997, S. 40

⁵³ Dies gilt in ganz besonderem Maße bezüglich der Voraussetzungen für Kooperation. Internationale Organisationen können nicht nur Beispiele für erfolgreiche Zusammenarbeit liefern. Sie gewährleisten vor allem eine ausreichende Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren, was wiederum bei der Wahrnehmung des Betroffenseins und des Wissens über die eigenen Interessen hilfreich ist.

⁵⁴ vgl. Wolf, K.D., 1991, S. 43

politischer Unter- und Nebenorgane über die rechtsbildende Arbeit der Plenarorgane bis zur Kontrolle und Überwachung der Regelungen reicht.⁵⁵

3.2.1.2 Elemente Internationaler Regime: Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren

Die interne Abgrenzung der einzelnen regimekonstituierenden Elemente ist ein häufiger Zielpunkt der Kritik am Regimeansatz, was seine Gründe nicht zuletzt darin finden dürfte, daß die viergliedrige Struktur induktiv aus der Beobachtung wirtschaftspolitischer Regime entwickelt wurde⁵⁶ und ihre Handhabung pragmatisch und nicht dogmatisch erfolgen sollte⁵⁷. Dabei liegt die Besonderheit von Internationalen Regimen gerade im Zusammenwirken der Strukturelemente, die in einer hierarchischen Beziehung zueinander gesehen werden⁵⁸. Die einzelnen Elemente müssen folglich unterschieden werden.

Prinzipien bilden den Ausgangspunkt jeglicher Institutionenbildung, da sie Klarheit darüber schaffen, ob in einem gegebenen Problemfeld eine ausreichende Gemeinsamkeit an Wahrnehmungen und Zielsetzungen vorhanden ist, um zur Kooperation zu gelangen⁵⁹. Darüber hinaus ist es aber auch möglich, daß erst die intensive Befassung mit den Prinzipien die notwendige Gemeinsamkeit schafft, da sie zu einer Vereinheitlichung der Erwartungen der Akteure hinsichtlich des angestrebten Nutzens der Kooperation führen kann⁶⁰. Die Gründe dafür liegen in der Tatsache, daß Prinzipien die Wirklichkeit interpretieren und sowohl Zustandsbeschreibungen, Zielvorstellungen und Zweck-Mittel-Relationen enthalten⁶¹, deren Wahrnehmungen einem Wandel unterliegen können und veränderbar sind. So kann unter Umständen erst ein wissenschaftlicher Konsens hinsichtlich der Bewertung eines Konfliktgegenstandes eine Gemeinsamkeit in der Zielsetzung zur Folge haben. Gemeinsame Prinzipien stellen eine unverzichtbare Basis von Internationalen Regimen dar, weil erst aus ihnen detaillierte Verhaltensvorschriften

⁵⁵ vgl. Ott, H.E., 1998, S. 42

⁵⁶ Müller, H., 1993, S. 39

⁵⁷ Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 266

⁵⁸ vgl. Kohler-Koch, B.: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Kohler-Koch, B., (Hrsg.), 1989, S. 35 / 36

⁵⁹ vgl. Müller, H., 1993, S. 40

⁶⁰ vgl. Kohler-Koch, B.: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Kohler-Koch, B., (Hrsg.), 1989, S. 42

ableitbar sind⁶², dennoch sind ebenso Spannungen zwischen verschiedenen nebeneinander in einem Internationalen Regime bestehenden Prinzipien durchaus möglich⁶³.

Normen dagegen benennen die konzeptionellen Grundlagen der Zielverwirklichung⁶⁴ indem sie, im Sinne von Rechten und Pflichten, die allgemeinen Verhaltensrichtlinien festlegen⁶⁵. Sie schränken dabei zwar die Zahl der Handlungsalternativen ein, reduzieren sie aber nicht zwangsläufig auf eine einzige⁶⁶, was wiederum einen Einfluß auf die Voraussetzungen für ein Zustandekommen von Kooperation hat (siehe Kap. 2.2.2.6, S. 35). Normen müssen nicht unbedingt regimespezifisch sein und für jedes Internationale Regime neu entwickelt werden, vielmehr kann auch auf schon existierende generelle Verhaltensvorschriften aus anderen Politikfeldern zurückgegriffen werden⁶⁷, womit möglichen bereits vorhandenen Spielregeln und Interaktionsrahmen eine wesentliche Bedeutung zukommen kann (siehe Kap. 2.2.2.7, S. 36). Sie müssen lediglich die Entscheidungen der Akteure für eine Selbsthilfe dermaßen einschränken, daß eine Komparabilität ihres Verhaltens mit dem Internationalen Regime entsteht und es somit auf Dauer konform mit den Regimeprinzipien gestellt wird⁶⁸. Hierbei sind Normen aber essentiell, denn obwohl normabweichendes Verhalten die Norm nicht entwertet, so werden damit doch die für eine Kooperation entscheidenden Verhaltenserwartungen der Akteure destabilisiert⁶⁹. Auf Normübertretungen muß deshalb so reagiert werden, daß eine zukünftige Fortexistenz der Norm gewährleistet, also das Vertrauensproblem (siehe Kap. 2.2.2.4, S. 34) gelöst ist. Normen sind folglich ein „...entscheidendes Scharnier der Regimekonstruktion“ und das „...entscheidende Bindeglied, aber auch das Schlachtfeld zwischen Kooperation und Selbsthilfe“⁷⁰.

Regeln, welche nicht zwangsläufig notwendig sind, da sie auch ganz oder teilweise informell gehalten werden können, bilden ein stärker formalisiertes Regimeelement⁷¹. Sie sind für eine Kooperation vor allem insoweit problematisch, weil erst sie eine genaue

⁶¹ Müller, H., 1993, S. 39

⁶² vgl. ebenda, S. 39

⁶³ vgl. Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 266

⁶⁴ Wolf, K.D. / Zürn, M., 1986, S. 204

⁶⁵ Müller, H., 1993, S. 40

⁶⁶ vgl. Oberthür, S., 1997, S. 39

⁶⁷ vgl. Müller, H., 1993, S. 40

⁶⁸ vgl. ebenda, S. 40

⁶⁹ vgl. Gehring, T., 1995, S. 203

⁷⁰ Müller, H., 1993, S. 40

Festschreibung des erwarteten Verhaltens leisten und damit dieses überprüfbar machen⁷². Für die souveränen staatlichen Akteure bedeutet dies den eigentlichen Souveränitätsverzicht, denn damit werden auch die Kosten und der Nutzen der Kooperation exakt festgelegt, und somit das Verteilungsproblem (siehe Kap. 2.2.2.5, S. 34) bearbeitet. Die Einigung über die Regimeregeln stellt folglich eine weitere Hürde auf dem Weg zur Verwirklichung von Kooperation in Internationalen Regimen dar.

Entscheidungsverfahren bilden ein eigenes Sub-System von Normen⁷³, das es Internationalen Regimen ermöglicht sich weiter zu entwickeln und sich zukünftigen Veränderungen anzupassen. Notwendig ist dies zum einen, weil eine Regelung aller (Detail-)Probleme gleich zu Beginn der Regimeentstehung meistens unmöglich und somit eine Kooperation von vorne herein zum Scheitern verurteilen würde, aber auch weil Entwicklungen (z.B. technologischer Art) eine Anpassung des Regimes an diese erzwingen können⁷⁴. Neben solchen Revisionsprozeduren können aber je nach Art des Regimes und des von ihm bearbeiteten Problemfeldes eine ganze Reihe weiterer Verfahren erforderlich sein, wobei die Festlegungen von Verifikationsverfahren (zur Kontrolle der Regeleinhaltung) und Sanktionsverfahren (bei Regelverletzung) oft besonders problematisch sind, da diese den Normen- und Regelungsbereich eines Regimes unmittelbar betreffen⁷⁵.

3.2.2. Kooperation in Internationalen Regimen

3.2.2.1 Der Regimeprozeß

3.2.2.1.1. Regimebedarf und Regimeentstehung

Sowohl der Regimebedarf als auch die -entstehung können im Regimeansatz mittels funktionalistischer Erklärungsansätze („Tragedy of the Commons“) und der Spieltheorie

⁷¹ vgl. Müller, H., 1993, S. 41

⁷² Gemeinsame Prinzipien und Normen leisten zwar eine gegenseitige Ausrichtung der Verhaltenserwartungen, machen aber diese nicht überprüfbar im Sinne eines Urteilsmaßstabes für eine Kontrolle und Sanktionen (siehe Kap. 2.2.2.4, S. 3); vgl. Kohler-Koch, B.: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Kohler-Koch, B., (Hrsg.), 1989, S. 43 und Müller, H., 1993, S. 41

⁷³ Oberthür, S., 1997, S. 40

⁷⁴ vgl. Müller, H., 1993, S. 41 / 42

⁷⁵ Sie haben somit auch einen direkten Einfluß auf das Vertrauens- und das Verteilungsproblem.

(siehe Kap. 2.2.1, S. 26) erklärt werden, wobei bezüglich der Entstehung zwischen der Problemstruktur⁷⁶ (Konfliktgegenstand) sowie der Situationsstruktur⁷⁷ (Art des Spiels) unterschieden werden kann.

Zusätzlich sind kognitive Erklärungsansätze⁷⁸ zu identifizieren, bei denen die Bedarfssituation alleine nicht zwangsläufig zur Regimeentstehung führt. Vielmehr müssen noch weitere, prozessuale Voraussetzungen beachtet werden. So finden die Ausbildungen und Änderungen der Situationsdefinitionen und Präferenzstrukturen⁷⁹ der staatlichen Akteure, die zu einer eine Kooperation begünstigenden Struktur führen müssen, deren Existenz die Akteure sich bewußt sind, ebenso Beachtung wie der Aushandlungsprozeß, der eine solche Einsicht in eine Regimekonstruktion umsetzt.

Subsystematische Erklärungsansätze⁸⁰ dagegen richten ihren Fokus auf innerstaatliche Entwicklungen wie außenpolitische Neuorientierungen im Rahmen eines Regierungswechsels. Die Abgrenzung vor allem zu den innerstaatlichen Präferenzstrukturen des kognitiven Ansatzes kann dabei allerdings nicht immer trennscharf aufrechterhalten werden, da Regierungswechsel mit einem Präferenzwandel hinsichtlich des Problemfeldes einhergehen können, aber nicht zwangsläufig müssen. Umgekehrt ist ein Präferenzwandel auch ohne einen Regierungswechsel möglich. Eine enge Verknüpfung zwischen beiden Faktoren ist durchaus denkbar und möglich.

⁷⁶ Problemstrukturell können Werte- und Mittelkonflikte bzw. Konflikte über relativ und absolut bestimmte Güter unterschieden werden. Jedem Konfliktgegenstand kann eine Regimetauglichkeit zugeordnet werden, d.h. Aussagen über die Wahrscheinlichkeit von Kooperation zugeordnet werden. Die Kooperation ist dabei (in der Reihenfolge): am schwersten, leicht, schwer, am leichtesten; vgl. Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 271 / 272 und Efinger, M. / Rittberger, V. / Zürn, M., 1988, S. 96

⁷⁷ Situationsstrukturell können wenigstens drei Spiele bzw. Klassen von Spielen mit jeweils unterschiedlicher Kooperationswahrscheinlichkeit unterschieden werden: „Leader“ (Koordinationsspiel), „Gefangenendilemma“ (Dilemmasituation); „Deadlock“ (Rambo-Situation). Die Kooperationswahrscheinlichkeit ist bei dieser Reihenfolge abnehmend; vgl. Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 269 / 270 und Zürn, M., 1987

⁷⁸ vgl. zum folgenden; Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 272 und Müller, H., 1993, S. 34

⁷⁹ Bei den Präferenzstrukturen können wiederum innerstaatliche Entwicklungen (z.B. Wandel gesellschaftlicher Einstellungen, Wissen) und externe Einflüsse (z.B. transnationale Interaktionszusammenhänge, Krisen, Katastrophen) unterschieden werden.

⁸⁰ vgl. Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 272 / 273

Normativ-institutionelle Erklärungsansätze⁸¹ wiederum befassen sich mit internationalen Institutionen und Organisationen als Einflußfaktor für die Regimeentstehung. Ihnen werden dabei positive Einflüsse konstatiert. Bestenfalls können Normen und Regeln unmittelbar durch einen direkten Transfer von einer Organisation auf ein Regime übertragen werden. Zumindest aber bieten internationale Institutionen und Organisationen einen Verhandlungsrahmen, der die Kommunikation zwischen den Akteuren verbessert und somit Transaktionskosten senkt. Geringstenfalls kann die Aufnahme eines Problems durch eine internationale Organisation das Thema auf die internationale Agenda setzen und staatliche Akteure zwingen, sich mit diesem zu beschäftigen. Zusammen mit dem subsystematischen Ansatz ist die Entwicklung und Hypothesenbildung hier am wenigsten entwickelt.

3.2.2.1.2. Regimeentwicklung

Das Regimeelement der Entscheidungsverfahren (siehe Kap. 3.2.1.2, S. 45) macht deutlich, daß sich Internationale Regime dynamisch an veränderte Bedingungen⁸² anpassen können und müssen. Neben der Tatsache, daß sie durch Rückwirkungen und Rückkoppelungsprozesse reflexiv auf ihre eigenen Entstehungs- und Kooperationsbedingungen zurückwirken⁸³, entwickeln sich Internationale Regime durch eine gradualistische Strategie einer schrittweisen Verregelung⁸⁴. Hierbei sind drei mögliche Entwicklungen zu unterscheiden.

Der Regimeverfall stellt eine der möglichen Entwicklungen dar⁸⁵, da Kooperation nicht unbedingt fortbestehen muß. Bei einem Verlust der Kohärenz der inneren Struktur nehmen die Konflikte über diese zu. Der Wandel von Prinzipien und Normen kann schließlich zu

⁸¹ vgl. Kohler-Koch, B.: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Kohler-Koch, B., (Hrsg.), 1989, S. 32-35, Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K.D. / Zürn, M.: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V., (Hrsg.), 1990, S. 271 und Müller, H., 1993, S. 37

⁸² vgl. Müller, H., 1993, S. 50-51

⁸³ So kann, ohne daß sich die Interessensgrundlage ändert, die Kalkulation von Interessen durch die Akteure beeinflusst werden, die Entscheidungsgrundlage modifiziert oder die Ressourcenverteilung beeinflusst werden, oder aber weniger einflußreiche Staaten an Einfluß gewinnen; vgl. Oberthür, S., 1997, S. 66-69. Dabei können stabilisierende und dynamisierende Rückwirkungen unterschieden werden; vgl. Oberthür, S., 1996, S. 9

⁸⁴ Kohler-Koch, B.: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Kohler-Koch, B., (Hrsg.), 1989, S. 44

⁸⁵ vgl. zum folgenden; Müller, H., 1993, S. 49 und Krasner, S.D.: Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, in: Krasner, S. D., (Hrsg.), 1983, S. 4 / 5

einem neuen und anderen Internationalen Regime führen, oder aber das alte kann einfach verfallen. Die Gründe dafür können im Machtverlust der Hegemonialmacht liegen, die den Bestand des Internationalen Regimes garantierte, oder die Bereitschaft der Teilnehmer zu einer Kooperation auf egalitärer Basis schwindet. Ebenso können Staaten das Internationale Regime für externe Positionsgewinne mißbrauchen oder aber die Interessensgrundlage der Kooperation entfallen.

Ein Regimeerhalt ist auch durchaus bei einem Wegfall der ursprünglichen regimebegründenden Interessensgrundlage möglich⁸⁶, weil das Regime aufgrund von Gewohnheit oder Tradition aufrechterhalten wird. Dergleichen können die Ängste der staatlichen Akteure vor einer Rückkehr in die unregelmäßigten, anarchischen Beziehungen oder die Vorteile eines andauernden politischen Verkehrs Beweggründe darstellen. Zwar wird eine solche Möglichkeit des Regimeerhalts von der realistischen Schule in Frage gestellt, doch wird die Standhaftigkeit internationaler Institutionen dabei unterschätzt.

Die Regimeevolution bildet die wesentliche und entscheidende Entwicklungslinie⁸⁷. Internationale Regime reagieren auf die an sie gerichteten Anforderungen mit einer Anpassung ihrer Regimeelemente. Die Möglichkeiten reichen dabei von einfachen, notwendigen Anpassungen über erweiterte Einzugsgebiete, wachsende Regelungsdichte, verbesserte Wirksamkeit, veränderte Verteilungsleistungen, gesteigerter Regimeeffizienz bis zur Verknüpfung mit anderen Regimen⁸⁸. Eine solche Regimeverknüpfung⁸⁹ kann wiederum die Stabilität von Regimen erhöhen oder gefährden und die Regimeevolution dynamisieren oder verzögern. Wichtig bleibt festzuhalten, daß sich die Regimeevolution ebenso wie die Regimeentstehung als ein beeinflussbarer „Lernvorgang“ verstehen läßt⁹⁰.

⁸⁶ vgl. zum folgenden; Müller, H., 1993, S. 49 / 50

⁸⁷ vgl. zum folgenden; Müller, H., 1993, S. 51

⁸⁸ zu den möglichen Beziehungen von Internationalen Regimen untereinander; vgl. Ruloff, D.: Kompatibilitätsprobleme internationaler Regime: Theoretischer Hintergrund und Forschungsfragen, in: Bernauer, T. / Ruloff, D., 1999, S. 32

⁸⁹ vgl. Müller, H., 1993, S. 42 / 43

⁹⁰ Müller, H., 1993, S. 51

3.2.2.2 Die Leistungen Internationaler Regime

3.2.2.2.1. Bereitstellung und Verteilung von Information

Für diese Prozesse des Zustandekommens und der Aufrechterhaltung von Kooperation stellen Internationale Regime eine Reihe von Funktionsleistungen zur Verfügung, von denen die Bereitstellung und Verteilung von Information eine der wichtigsten ist. Zum einen erhöhen Internationale Regime durch regelhafte und häufige Interaktionen den Informationsaustausch, zum anderen schaffen sie spezielle Kanäle für diesen Informationsaustausch⁹¹.

So stellen sie sowohl sach- wie auch akteursbezogene Informationen zur Verfügung, welche wiederum die Basis für eine Ausarbeitung und Konkretisierung eines für alle beteiligten Akteure befriedigenden Übereinkommens bilden⁹². Desweiteren wird dadurch auch das Verhalten der Interaktionspartner vorherseh- und berechenbar und die erforderliche Transparenz erzeugt, um deren Verhalten bezüglich einer Regimekonformität wechselseitig überprüfen und bewerten zu können. Dies geschieht vor allem durch eine verbesserte Kommunikation auf dem von einem Internationalen Regime bearbeiteten Problemfeld welche zur Folge hat⁹³, daß sich nicht nur die Wahrscheinlichkeit von „Schummeln“⁹⁴ verringert und eine Möglichkeit von Fehlinterpretationen des Verhaltens der anderen Regimeteilnehmer abnimmt und das Vertrauen ihnen gegenüber gesteigert wird. Ebenso ermöglicht wird die Metakommunikation über die kollektive Bearbeitung der Situationsstruktur und eine innovative Problemlösung.

Geleitet und gesteuert wird die Kommunikation und der damit verbundene Informationsaustausch nicht nur durch eine allgemein gesteigerte Interaktionsdichte der Akteure im Internationalen Regime, sondern auch durch die Einführung von Regelungen für diesen Informationsaustausch, so daß alle Staaten einen erleichterten Zugang zu den politikrelevanten Informationen aus den anderen Teilnehmerstaaten erhalten⁹⁵. Dazu

⁹¹ Zürn, M., 1987, S. 30

⁹² vgl. Kohler-Koch, B.: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Kohler-Koch, B., (Hrsg.), 1989, S. 23

⁹³ vgl. Zürn, M., 1987, S. 34

⁹⁴ „Schummeln“ meint hier, daß ein Akteur versucht sich den Nutzen der Kooperation anzueignen (internalisiert), während er gleichzeitig bestrebt ist die Kosten der Kooperation auf die anderen Akteure abzuwälzen (externalisiert).

⁹⁵ Müller, H., 1993, S. 38

werden zum einen oft Sekretariate internationaler Organisationen eingerichtet oder genutzt um einen Datenaustausch zu gewährleisten, zum anderen können zwischen den Regimeteilnehmern auch direkte Konsultationsverfahren errichtet werden⁹⁶.

Dieses gesteigerte Maß an Information erhöht nicht nur die Wahrscheinlichkeit von Kooperation, sondern verbessert auch die Qualität der Ergebnisse, was wiederum dazu beiträgt, die Zusammenarbeit zu stabilisieren⁹⁷.

3.2.2.2.2. Schaffung von Erwartungssicherheit

Internationale Regime leisten ebenso Erwartungssicherheit bezüglich des Verhaltens der beteiligten Akteure, indem sie für alle Akteure Verhaltensrichtlinien aufstellen⁹⁸. Diese für ein Zustandekommen von Kooperation zentrale Regimefunktion beinhaltet dabei mehrere Dimensionen.

Die Festlegung verbindlicher Urteilsmaßstäbe für richtiges und falsches Verhalten bezüglich der Bearbeitung eines gemeinsamen Problemfeldes vermindert die Ungewißheit und stabilisiert die Erwartungen an das zukünftige Verhalten der anderen Regimeteilnehmer⁹⁹. Damit wird nicht nur die Zahl der möglichen Reaktionen des Interaktionspartners reduziert, viel wichtiger ist die Tatsache, daß dies auf Dauer geschieht und damit aus der isolierten Zusammenarbeit eine langfristige Strategie der Kooperation entsteht¹⁰⁰ (siehe Kap. 2.2.1.1, S. 26).

Die Erwartungssicherheit hat ebenso Auswirkungen auf das eigene Verhalten eines Akteurs. Mit der Vorgabe von Entscheidungsregeln bindet sich ein Staat nicht nur selbst an ein verbindliches Verhalten gegenüber seinen Interaktionspartnern, er wird auch entlastet von einer immer neuen und aufwendigen Suche nach Alternativen für eine Problemlösung¹⁰¹.

Zusätzlich werden durch ein Internationales Regime die Grenzen eines Politikfeldes festgelegt und diese von anderen Politikfeldern abgegrenzt, Internationale Regime

⁹⁶ ebenda, S. 42

⁹⁷ vgl. Zürn, M., 1987, S. 30

⁹⁸ vgl. Kohler-Koch, B.: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Kohler-Koch, B., (Hrsg.), 1989, S. 23

⁹⁹ vgl. Müller, H., 1993, S. 37 / 38

¹⁰⁰ Die unilaterale Reziprozität wird durchbrochen, d.h. die Unsicherheit ob die anderen Akteure in einer wiederkehrenden Situation kooperieren, schwindet.

¹⁰¹ vgl. Müller, H., 1993, S. 38

strukturieren folglich für alle beteiligten Akteure die gleichen „issue-areas“¹⁰². Somit entsteht auch Erwartungssicherheit hinsichtlich der Grenzen und der Reichweite der Kooperation. Das Feld, auf dem die verbindlichen Verhaltensrichtlinien gelten, kann in Zukunft nur noch in Zusammenarbeit mit den anderen Akteuren verändert werden.

3.2.2.2.3. Senkung von Transaktionskosten

Eine weitere wesentliche Leistung Internationaler Regime stellt die Senkung von Transaktionskosten dar. Internationale Regime bilden sowohl einen normativ-institutionellen, aber gegebenenfalls auch organisatorischen Rahmen für Aushandlungsprozesse, der die Transaktionskosten der internationalen Zusammenarbeit verringert¹⁰³.

Die Gründe dieser Reduzierung finden sich somit auf der einen Seite in der dauerhaften Kommunikation und dem ständigen Informationsaustausch innerhalb des Internationalen Regimes, wie auch in der Versicherung gegen Verhaltensungewißheiten in einer regimefreien Welt, also der Schaffung von Erwartungssicherheit¹⁰⁴. Hier werden Transaktionsforen gebildet und zur Verfügung gestellt, welche die Transaktionskosten verringern und die Einsicht in eine Überlegenheit von kollektiven Entscheidungen fördern können¹⁰⁵.

Zusätzlich bilden Internationale Regime auf der anderen Seite nach ihrer Entstehung sowohl dauerhafte Transaktionsforen materieller und personeller Art¹⁰⁶ wie auch Rahmenbedingungen, welche weitere Aushandlungsprozesse für Ad-hoc-Abmachungen im entsprechenden Politikfeld verkürzen¹⁰⁷. Somit müssen Koordinationskanäle und –plattformen nicht neu errichtet werden, sondern sind bereits vorhanden, was ebenfalls Transaktionskosten reduziert.

Durch die von Internationalen Regimen geschaffenen Transaktionsforen werden nicht nur die Transaktionskosten gesenkt, vielmehr bilden sie auch die Voraussetzungen zur

¹⁰² vgl. Zürn, M., 1987, S. 35

¹⁰³ vgl. Kohler-Koch, B.: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Kohler-Koch, B., (Hrsg.), 1989, S. 23

¹⁰⁴ vgl. Müller, H., 1993, S. 38

¹⁰⁵ vgl. Zürn, M., 1987, S. 31

¹⁰⁶ Zürn, M., 1987, S. 30

¹⁰⁷ Müller, H., 1993, S. 38

Entstehung und Ausbildung von transnationalen Koalitionen von international orientierten und kooperationsfreundlichen „sub-units“¹⁰⁸ der Akteure, die gegenüber ihren national orientierten Gegenspielern gestärkt werden¹⁰⁹.

3.2.2.2.4. Schaffung von Rechtssicherheit

Die Schaffung von Rechtssicherheit kann ebenfalls als eine Leistung betrachtet werden, die von Internationalen Regimen erbracht werden kann¹¹⁰. Zwar gelingt es auch ihnen nicht Rechtssicherheit im herkömmlichen Sinne, das heißt mittels einer übergeordneten Instanz, welche die Einhaltung und Durchsetzung regelkonformen Verhaltens erzwingen kann, herzustellen. Durch die Schaffung einer Art quasi-Recht in Form von „Spielregeln“ wird aber die Rechtssicherheit ersetzt durch ein funktionelles Äquivalent und somit Kooperation auch ohne eine zentrale Autorität möglich.

Die Schaffung von Rechtssicherheit darf folglich keineswegs überbewertet werden. Das Grundproblem der anarchischen Staatenwelt ist nicht überwunden, der Ausstieg aus der Kooperation ist und bleibt jederzeit möglich. Innerhalb der Kooperation können die staatlichen Akteure aber dennoch durch die Entwicklung von Kontroll- und Sanktionsmechanismen an die Regeleinhaltung gebunden werden.

¹⁰⁸ Gemäß der Verwurzelung der Regimetheorie im Interdependenzansatz sind damit subsystematische Akteure unterhalb der staatlichen Ebene gemeint, die auch Nichtregierungsorganisationen einschließen (siehe Kap. 3.1.2, S. 3)

¹⁰⁹ vgl. Zürn, M., 1987, S. 30 / 31 und 35

¹¹⁰ Zürn, M., 1987, S. 29

4. Zusammenfassung

Die Bedeutung des Regimeansatzes für die Erklärung von Kooperation in einer anarchisch geprägten Staatenwelt wird besonders deutlich, wenn die von Internationalen Regimen erbrachten Leistungen den Voraussetzungen für ein Zustandekommen von Kooperation direkt gegenübergestellt werden. Hierfür soll den einzelnen Fragen was vorhanden sein muß, damit Kooperation überhaupt stattfindet, die jeweiligen Leistungen der Internationalen Regime zugeordnet werden (siehe Abb. 1, S. 57).

Wichtig für das Zustandekommen von Kooperation ist die Art des Spiels, welche durch die Problem- und Situationsstruktur bestimmt ist. Internationale Regime können, wenn auch mit unterschiedlicher Wahrscheinlichkeit, in allen Fällen zur Kooperation beitragen, sind aber zunächst nicht in der Lage die Art des Spiels zu beeinflussen. Eine Leistung im Sinne einer Veränderung oder Umwandlung eines Spiels ist somit im Regimeansatz weder notwendig noch erkennbar.

Bezüglich des Betroffenseins, dessen Wahrnehmung und den Interessen der Akteure von und über einen Konfliktgegenstand sind die Leistungen Internationaler Regime deutlich auszumachen. Sie gewährleisten die Bereitstellung und Verteilung von Information, indem durch eine gesteigerte Interaktionsdichte und –häufigkeit der Informationsaustausch erhöht und Informationskanäle errichtet werden. Dadurch kann den staatlichen Akteuren vor allem ein nur mittelbares und indirektes Betroffensein von einer Problemsituation bewußt werden, aber auch die Möglichkeit bestehen, parallele Interessen zwischen den Akteuren, die eine notwendige Bedingung für Kooperation sind, sichtbar zu machen und herauszuarbeiten.

Bei der Lösung des Vertrauensproblems, also der Frage von Kontrollen und Sanktionen, können Internationale Regime Erwartungs- und Rechtssicherheit zur Verfügung stellen. Durch eine Strukturierung von issue-areas, die Aufstellung von Richtlinien für das Verhalten der Akteure und der damit verbundenen Festlegung von Urteilsmaßstäben wird eine Stabilisierung von Verhaltenserwartungen erreicht. Zusätzlich wird auf diese Weise Rechtssicherheit erzeugt, indem diese durch ein funktionelles Äquivalent ersetzt wird.

Leistungen werden auch erbracht hinsichtlich einer ausreichenden Kommunikation, der niedrigen Transaktionskosten und der Existenz von Spielregeln. Hierbei werden primär Transaktionskosten gesenkt, indem ein normativ-institutioneller und gegebenenfalls

organisatorischer Rahmen ebenso zur Verfügung gestellt wird wie Transaktionsforen materieller und personeller Art. Dadurch ist nicht nur für ein gewisses Maß an Kommunikation gesorgt, sondern es kann zusätzlich die Einsicht in die Überlegenheit der Kooperation gesteigert werden. Darüber hinaus wird eine Bildung von transnationalen Koalitionen von „sub-units“ ermöglicht, welche wiederum einen Einfluß auf die Kommunikation zwischen den (sub-staatlichen) Akteuren haben.

Zur Lösung des Verteilungsproblems tragen Internationale Regime lediglich insoweit bei, daß sie allgemein für eine Bereitstellung und Verteilung von Information sorgen und Transaktionskosten senken und somit Verhandlungen ermöglichen und vereinfachen. Die eigentliche Festlegung des Verhaltens verbleibt aber im Aushandlungsprozeß der staatlichen Akteure, kann aber durch eine Veränderung und Ausweitung des vom Internationalen Regime bearbeiteten Problemfeldes beeinflußt werden indem damit für einzelne beteiligte Akteure Handlungsalternativen geschaffen werden. Bezüglich des Verteilungsproblems und der Verfügbarkeit von Handlungsalternativen sind zwar im Regimeansatz Einflußmöglichkeiten zu erkennen, explizite Funktionsleistungen stehen diesen Voraussetzungen von Kooperation aber nicht unmittelbar gegenüber.

Kurz zusammengefaßt hilft die Regimeleistung der Bereitstellung und Verteilung von Information bei der Erfüllung der Voraussetzungen der Wahrnehmung des Betroffenseins sowie der Feststellung der Interessen (und des Wissens darüber). Die Funktionsleistung der Schaffung von Erwartungssicherheit trägt zur Lösung des Vertrauensproblems bei und die Senkung der Transaktionskosten sorgt für die Bereitstellung von ausreichender Kommunikation und niedrigen Transaktionskosten. Da bei der Bewältigung des Kooperationsproblems alle Voraussetzungen gleichermaßen erfüllt sein müssen, ist eine Festlegung der Reihenfolge der Bearbeitung bei der hier vorgenommenen Zuordnung nicht möglich. Ebenso sind aus diesem Grund die Grenzen zwischen den einzelnen Zuordnungen nicht trennscharf zu verstehen.

Abb. 1: Leistungen Internationaler Regime

| Voraussetzungen für Kooperation (spieltheoretisch) | Leistungen Internationaler Regime |
|---|--|
| Was muß vorhanden sein, damit Kooperation stattfindet? | Welche Leistungen tragen Internationale Regime zur Ermöglichung der Kooperation bei? |
| <p style="text-align: center;">Betroffensein (und dessen Wahrnehmung)</p> <ul style="list-style-type: none"> - unmittelbar / mittelbar - direkt / indirekt - Vorurteile und falsche Realitätsdeutungen | <p style="text-align: center;">Bereitstellung / Verteilung von Information</p> <ul style="list-style-type: none"> - erhöhter Informationsaustausch - Schaffung von Informationskanälen |
| <p style="text-align: center;">Interessen (und das Wissen darüber)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Interessensdefinition (unterschiedliche und falsche Wahrnehmungen) - parallele Interessen als notwendige (aber nicht hinreichende) Bedingung für Kooperation | |
| <p style="text-align: center;">Vertrauen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kontrolle - Sanktionen | <p style="text-align: center;">Erwartungssicherheit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Strukturierung von issue-areas - Aufstellung von Richtlinien für das Verhalten der Akteure - Festlegung von Urteilsmaßstäben - Stabilisierung von Erwartungen (an das künftige Verhalten) <p style="text-align: center;">Rechtssicherheit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Funktionelles Äquivalent zur Rechtssicherheit |
| <p style="text-align: center;">Kommunikation / Spielregeln / Transaktionskosten</p> <ul style="list-style-type: none"> - ausreichende Kommunikation - niedrige Transaktionskosten - Existenz von Spielregeln | <p style="text-align: center;">Senkung der Transaktionskosten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bildung eines normativ-institutionellen (ggf. organisatorischen) Rahmens - Bereitstellung von Transaktionsforen (materieller und personeller Art) - Steigerung der Einsicht in die Überlegenheit der Kooperation - Ermöglichung der Bildung transnationaler Koalitionen von "sub-units" |

III Integration der theoretischen Bestandteile

Um einen möglichen Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen (Kap. 5, S. 59) und Wissenschaftlichen Gemeinschaften (Kap. 6, S. 76) ermessens zu können, ist es zunächst notwendig, in einem ersten Schritt eine Definition und Abgrenzung der beiden Akteure vorzunehmen und auf grundsätzliche Probleme ihres Wirkens hinzuweisen, um die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit aufzuzeigen (Kap. 5.1, S. 59 und Kap. 6.1, S. 76). In einem zweiten Schritt muß dann verdeutlicht werden, daß beide Akteure sowohl auf der nationalen wie internationalen Ebene ihren Einfluß entfalten können bevor jene Elemente ihres Wirkens zu betrachten und herauszuarbeiten sind, welche für einen Leistungsbeitrag zu den Regimeprozessen in Frage kommen (Kap. 5.2, S. 64 und Kap. 6.2, S. 84). Darauf aufbauend kann dann abschließend eine Zuordnung zu den Regimeleistungen erfolgen und ihr Leistungsbeitrag für diese dargestellt werden (Kap. 7, S. 90).

5. Der Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen

5.1. Nichtregierungsorganisationen: Definition und Entwicklung

5.1.1. Definition und Abgrenzung

Bereits auf der ersten Umweltkonferenz der UNO von Stockholm 1972 (United Nations Conference on the Human Environment, UNCHE), die als Beginn der internationalen Umweltpolitik betrachtet werden kann¹, waren Nichtregierungsorganisationen beteiligt. Dennoch dauerte es bis zur UN-Konferenz von Rio 1992 (United Nations Conference on Environment and Development, UNCED), bis eine UN-Institution offen private Akteure in den politischen Prozeß mit einbezog². Zwar war auch hier die Einbindung von Nichtregierungsorganisationen mehr aus der konkreten Situation heraus entstanden³, ihr politisches Engagement im Umweltbereich fand aber durch verbesserte Zugangsbedingungen zu internationalen Verhandlungen im Rahmen der UN zunehmend Anerkennung und auf der Rio+5-Konferenz 1997 in New York (UNGLASS) durften ihre Vertreter vor der General Assembly der UN sprechen⁴. Obwohl schon zu diesem Zeitpunkt deutlich wurde, daß Nichtregierungsorganisationen, die seit Rio 1992 in sie gesetzten Hoffnungen zu einer Lösung internationaler Probleme beizutragen nicht erfüllen können, erweiterten sie ihren Aktionsbereich mit den Protesten rund um die 3. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Seattle 1999 auf das Feld der internationalen Wirtschaftspolitik⁵, auch wenn ihre Einbeziehung in die politischen Prozesse und Verhandlungen hier noch nicht so weit fortgeschritten ist wie im Umweltbereich.

Es ist kein Zufall, daß Nichtregierungsorganisationen ihren Durchbruch auf der internationalen Bühne erst mit ihrer Mitwirkung an der Serie der großen UNO-Konferenzen der 1990er Jahre, also nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, erreichten⁶. Erst dadurch wurden die globalen Grundprobleme, mit denen sich

¹ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 96

² vgl. Hummel, H.: Die Privatisierung der Weltpolitik. Tendenzen, Spielräume und Alternativen, in: Brühl, T. / Debil, T. / Hamm, B. / Hummel, H. / Martens, J., (Hrsg.), 2001, S. 22

³ vgl. Schrader, L., 2000, S. 44

⁴ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 99

⁵ vgl. Brand, U., 2000, S. 8

⁶ vgl. Schrader, L., 2000, S. 21 / 22

Nichtregierungsorganisationen befaßten, verstärkt wahrgenommen und politisiert und gleichzeitig machten technologische Entwicklungen (wie das Internet) diese neuen Akteure global präsent, mobilisierungsfähig, öffentlichkeitswirksam und kampagnentauglich⁷. Zusätzlich führten neoliberale Politikkonzepte zu einer gewissen Privatisierung der Weltpolitik und eröffneten so den Aktionsraum für nichtstaatliche Akteure⁸.

Vor diesem Entwicklungshintergrund ist klar, daß die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Wirken von Nichtregierungsorganisationen sich erst seit Mitte der 1990er Jahre verstärkte und vor allem der formale und faktische Einfluß im Rahmen der UNO im Forschungsinteresse lag⁹. Die Erforschung hat somit noch keine lange Tradition und trotz einer Vielzahl von Einzelarbeiten sind Überblicksarbeiten und theoretisch angelegte Gesamtuntersuchungen nur im begrenzten Umfang vorhanden¹⁰.

Hierin liegen auch die Gründe dafür, daß eine einheitliche wissenschaftliche Definition was Nichtregierungsorganisationen sind, nicht auszumachen ist¹¹, obwohl der Begriff der „non-governmental organization“ schon 1945 in der UNO-Charta Verwendung findet¹², dort aber sehr weit gefaßt ist¹³. Eine Einengung ist deswegen unbedingt erforderlich, sollen nicht aufgrund einer großzügigen Begriffsdefinition alle nicht-staatlichen Gruppen und Organisationen in ein Untersuchungsraaster fallen. Zur Festlegung einer Nichtregierungsorganisation sollen im folgenden sechs Kriterien erfüllt sein: „... es muß sich erstens um freiwillige Zusammenschlüsse handeln, die zweitens parteipolitisch unabhängig und drittens nicht an wirtschaftlichem Gewinn oder viertens an den Eigeninteressen der Mitglieder oder der Zielgruppe im Sinn von berufsständischen oder „special interests“ orientiert sind. Sie dürfen fünftens nicht exklusiv (ethnisch, national, religiös, etc.) sein und sollten sechstens einen inhaltlichen Bezug zu Problemen haben, die von alten und neuen sozialen Bewegungen thematisiert werden.“¹⁴

⁷ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 97

⁸ vgl. Hummel, H.: Die Privatisierung der Weltpolitik. Tendenzen, Spielräume und Alternativen, in: Brühl, T. / Debil, T. / Hamm, B. / Hummel, H. / Martens, J., (Hrsg.), 2001, S. 35- 38

⁹ einen Überblick bietet hier Furtak, F.T., 2001, S. 19 / 20

¹⁰ vgl. Schrader, L., 2000, S. 8

¹¹ Schon allein die „negative“ Begriffsdefinition ist schwierig, deutet diese doch lediglich an was Nichtregierungsorganisationen nicht sind – nämlich keine staatlichen Strukturen. Auch die Übersetzung aus dem Englischen ist nicht unproblematisch; vgl. Schrader, L., 2000, S. 27 / 28

¹² Bei der Gründungskonferenz hatten US-amerikanische NGOs einen offiziellen Beraterstatus und traten auch als Beobachter auf; vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 1997, S. 624

¹³ vgl. Schrader, L., 2000, S. 27 und Furtak, F.T., 2001, S. 61

¹⁴ Walk, H. / Brunnengräber, A. / Altvater, E.: Einleitung, in: Altvater, E. / Brunnengräber, A. / Haake, M. / Walk, H., (Hrsg.), 2000, S. 13

Mit dieser Eingrenzung kann zwar eine notwendige Fokussierung und Konzentration auf bestimmte Nichtregierungsorganisationen vorgenommen werden¹⁵, dennoch bleibt eine gewisse Begriffsverwirrung aufgrund einer Vielzahl von synonymen Bezeichnungen und vor allem Unterscheidungen in der NGO-Forschung bestehen¹⁶. Bezüglich der möglichen alternativen Bezeichnungen soll an dieser Stelle lediglich betont werden, daß die Begriffe der Nichtregierungsorganisationen und nichtstaatlichen Akteure bzw. ihre englischen Übersetzungen der non-governmental organization und non-state actor in gleicher Weise Verwendung finden und nationale wie internationale Organisationen umschließen. In Hinsicht auf die große Anzahl von Unterscheidungen zwischen den Nichtregierungsorganisationen ist darauf hinzuweisen, daß diese wesentliche Differenzen aufweisen können, was den Grad ihrer Finanzierung, Professionalität und Unabhängigkeit von staatlichen Akteuren betrifft¹⁷.

5.1.2. Grundsätzliche Probleme und Schwierigkeiten

Aufgrund der Tatsache, daß im Problemfeld des internationalen Klimaschutzes auf der Seite der „grünen“ nichtstaatlichen Akteure mit dem Climate Action Network (CAN), einem transnationalen Netzwerk verschiedenster Nichtregierungsorganisationen, ein zentraler und dominanter, aber keineswegs in sich homogener Verbund entstanden ist, muß auf einige wesentliche grundsätzliche Probleme von NGOs und vor allem ihrer Zusammenschlüsse hingewiesen werden, da sie Handlungsrestriktionen ihres Wirkens aufzeigen können. Nichtregierungsorganisationen und ihre Netzwerke sind weder völlig einheitliche, freie und unabhängige Akteure noch ist ihr Agieren absolut losgelöst von der Verfolgung bestimmter Eigeninteressen.

Ein erstes Grundproblem stellt die Dominanz des Nordens dar. Hier werden in der NGO-Community die Verhältnisse der internationalen Staatenwelt widergespiegelt¹⁸. Die

¹⁵ Im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen die „grünen“ Umwelt-NGOs und v.a. ihr internationaler Zusammenschluß im Climate Action Network (CAN) (siehe Kap. IV9.3.1, S. 3).

¹⁶ Zu alternativen Bezeichnung; vgl. Furtak, F.T., 2001, S. 63 / 64; zu den Unterscheidungen; vgl. Furtak, F.T., 2001, S. 64 / 65

¹⁷ Zwar finden solche Unterscheidungen im Rahmen dieser Arbeit keine Beachtung, da ein genereller Leistungsbeitrag im Regimeprozeß untersucht wird. Es kann aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, daß unterschiedliche NGOs auch einen unterschiedlichen Leistungsbeitrag erbringen.

¹⁸ vgl. zum folgenden im besonderen Fall des Climate Action Networks; Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 141-147

Möglichkeiten der Einflußnahme durch südliche NGOs werden zum einen begrenzt durch ihre eingeschränkten finanziellen Ressourcen, was sowohl Eigenmittel als auch staatliche Zuschüsse betrifft und die Fähigkeit zur Partizipation an internationalen Verhandlungen einengt. Hinzu kommen Sprachprobleme bei den in englisch geführten Verhandlungen, was wiederum eine Dominanz der englischsprachigen NGO-Vertreter zur Folge hat. Abhängig sind die NGOs des Südens aber auch vom politischen Freiraum, den ihnen ihre nationalen Regierungen zugestehen¹⁹. In der Folge kommt es häufig zu einer Verknüpfung der eigentlichen Forderungen mit sozialen und ökonomischen Aspekten (z.B. Fragen einer Nord-Süd-Gerechtigkeit) oder sogar zu dem radikalen Verlangen nach einem Ausstieg aus dem Verhandlungsprozeß. Auch die scheinbare Lösung einer anwaltschaftlichen Interessenvertretung durch NGOs aus dem Norden ist dabei keineswegs unproblematisch²⁰. Eng verbunden mit der Dominanz des Nordens ist eine gleichermaßen existente Dominanz von großen und bekannten NGOs in den Verhandlungen²¹. Zwar gewährleisten kleine und lokal ausgerichtete NGOs eine basisnahe und regionalspezifische Verknüpfung der Themen, in den Verhandlungsprozessen selber bestimmen allerdings die „NGOMultis“ das Feld. Hier sind es wiederum vor allem die US-amerikanischen NGOs, welche sowohl über die notwendigen finanziellen Mittel²² als auch die fachlichen Kompetenzen²³ verfügen, um sich in vollem Umfang beteiligen zu können. Wie schon im Fall der Süd-NGOs nehmen auch kleinere NGOs in der Folge dessen oft eine extremere Position bezüglich der einzelnen Verhandlungspunkte ein und plädieren auf Grund ihrer geringeren Integration sowohl in den Verhandlungsprozeß als auch in das NGO-Umfeld für einen Ausstieg. Die Frage der Finanzen bildet somit eines der zentralen Grundprobleme der NGO-Partizipation. Eine gewisse Größe einer NGO ist auf der einen Seite unabdingbare

¹⁹ Dies betrifft nicht nur Fragen der freien Meinungsäußerung und Beschränkungen der Reisefreiheit in undemokratischen Systemen, sondern auch den Zugang und die Kontrolle über wissenschaftliche Daten und Analysen.

²⁰ Hummel, H.: Die Privatisierung der Weltpolitik. Tendenzen, Spielräume und Alternativen, in: Brühl, T. / Debil, T. / Hamm, B. / Hummel, H. / Martens, J., (Hrsg.), 2001, S. 47; vgl. auch: Ludermann, B.: Privater Arm der Geberstaaten? Widersprüchliche NGOs in der Not- und Entwicklungshilfe, und Liese, A.: Privatisierung und die (Um-)Setzung der Menschenrechte? Die Rolle lokaler und transnationaler NGOs, in: Brühl, T. / Debil, T. / Hamm, B. / Hummel, H. / Martens, J., (Hrsg.), 2001

²¹ vgl. zum folgenden im besonderen Fall des Climate Action Networks; Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 141-147

²² Große finanzielle Ressourcen werden benötigt um Flug-, Unterbringungs- und Aufenthaltskosten bestreiten zu können und damit in der Lage zu sein der „Konferenzkaravane“ zu ihren unterschiedlichen Veranstaltungsorten zu folgen.

²³ Fachliche Kompetenz und hauptamtliche Mitarbeiter sind vor allem dann immer von Bedeutung wenn es um die Regelung technischer Detailfragen geht.

Voraussetzung zur Einflußnahme auf politische Prozesse, auf der anderen Seite ist aber damit auch eine Bürokratisierung und die dazu notwendige Finanzierung verbunden²⁴. Die Möglichkeit der Fremdfinanzierung in Form staatlicher Zuschüsse oder durch Kooperation mit privatwirtschaftlichen Unternehmen birgt immer auch Gefahren für die politische Unabhängigkeit²⁵, da den Gebern damit ein Einfluß zukommen kann²⁶ und ist deswegen in der NGO-Gemeinschaft keineswegs unumstritten²⁷.

Ein weiteres Grundproblem, das sich für Nichtregierungsorganisationen stellt, ist die Frage der Legitimation, die spätestens mit der Greenpeace-Kampagne gegen die Versenkung der Ölplattform „Brent Spar“ ins Zentrum des Interesses gerückt ist²⁸. Grundsätzlich kann in der Weltpolitik privates Engagement nur dann als legitim betrachtet werden, wenn das Ergebnis nicht eine einseitige und rücksichtslose Interessensdurchsetzung einzelner Gruppen ist²⁹. Wohl können NGOs für sich beanspruchen als Interessenvertreter derjenigen aufzutreten, die keine Stimme haben³⁰, sie benötigen aber auch immer ein politisches Gegenüber, was zumindest zum Teil ebenso ihre grundsätzliche Dialogbereitschaft, Verhandlungsgeschick und moderate Kritik an den erzielten Ergebnissen erklären kann wie das prinzipielle Festhalten an den Verhandlungsprozessen, selbst bei ihrer Meinung nur unzureichenden Ergebnissen³¹.

Diese moderate und kompromißbereite Haltung von Nichtregierungsorganisationen findet ihre Begründung ebenso in einer weiteren Schwierigkeit, die NGOs bewältigen müssen, nämlich dem Spannungsverhältnis zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Lobbying³². Auf der einen Seite bilden sie die kritischen Mahner und Protestierer, werden als solche vor allem von den Medien wahrgenommen und beziehen daraus zum Teil ihre Einflußkraft und

²⁴ Je größer die Professionalisierung und Bürokratisierung einer NGO voranschreitet, um so stärker können freiwilliges Engagement, Flexibilität und offene Diskurse leiden, welche einige ihrer Stärken sind; vgl. Hummel, H.: Die Privatisierung der Weltpolitik. Tendenzen, Spielräume und Alternativen, in: Brühl, T. / Debil, T. / Hamm, B. / Hummel, H. / Martens, J., (Hrsg.), 2001, S. 42

²⁵ Hummel, H.: Die Privatisierung der Weltpolitik. Tendenzen, Spielräume und Alternativen, in: Brühl, T. / Debil, T. / Hamm, B. / Hummel, H. / Martens, J., (Hrsg.), 2001, S. 42 / 43

²⁶ Für den Fall der Not- und Entwicklungshilfe; vgl. Luderhann, B.: Privater Arm der Geberstaaten? Widersprüchliche NGOs in der Not- und Entwicklungshilfe, in: Brühl, T. / Debil, T. / Hamm, B. / Hummel, H. / Martens, J., (Hrsg.), 2001, S. 186-193

²⁷ Für den Fall des Climate Action Network; vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 175-178

²⁸ Zur Frage der Legitimation; vgl. Schrader, L., 2000, S. 59-70

²⁹ Hummel, H.: Die Privatisierung der Weltpolitik. Tendenzen, Spielräume und Alternativen, in: Brühl, T. / Debil, T. / Hamm, B. / Hummel, H. / Martens, J., (Hrsg.), 2001, S. 46

³⁰ Im Bereich des Klimaschutzes tun dies die NGO-Vertreter auch; vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 183

³¹ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 185

³² vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 138-140

Zugangslegitimation zu den Verhandlungen. Auf der anderen Seite sind sie gleichzeitig konstruktive Beteiligte an den Verhandlungsprozessen und können bzw. wollen diese somit weder durch allzu heftige Kritik zum Erliegen bringen, noch deren Ergebnisse in einem ausgesprochen schlechten Licht erscheinen lassen und dadurch ihren Zugang zu den Verhandlungen in Gefahr bringen.

Zusammenfassend muß festgehalten werden, daß der Charakter von Nichtregierungsorganisationen und ihrer Netzwerke durchaus vielfältig³³ und ambivalent sein kann. Selbst innerhalb ihrer Positionen und Forderungen bezüglich eines Konfliktgegenstandes stellen NGOs nicht unbedingt einheitliche und ausgewogene Akteure dar, womit ihrem Wirken innerhalb Internationaler Regime zweifellos Schranken und Grenzen gesetzt sein können.

5.2. Das Wirken von Nichtregierungsorganisationen

5.2.1. Beeinflussung politischer Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen

Grundsätzlich können Nichtregierungsorganisationen, wie alle privaten Akteure, in der Weltpolitik zweigleisig handeln. Erstens agieren sie durch weltpolitisch aktive Staaten, zweitens bemühen sie sich jenseits staatlicher Strukturen transnational tätig zu werden³⁴. Obwohl sich beide Ebenen, die nationale wie die internationale, hinsichtlich der grundsätzlichen Wirkungsmöglichkeiten der NGOs kaum unterscheiden³⁵, so werden diese doch von ihnen unterschiedlich genutzt und bieten ihnen dabei unterschiedliche Bedingungen.

Viele Ziele von NGOs sind selbst in der Ära der ökonomischen Transnationalisierung entweder direkt mit dem Staatsapparat verbunden oder können aber am ehesten durch staatliches Handeln erreicht werden, so daß sogar transnationale NGOs in nationalen

³³ Zu einer idealtypischen Unterscheidung der Vielzahl der Rollen von NGOs, vgl. Kohout, F. / Mayer-Tasch, P.C., 2002

³⁴ vgl. Van der Pijl, K.: „Private Weltpolitik“. Zur Geschichte der liberalen Weltordnung, in: Brühl, T. / Debil, T. / Hamm, B. / Hummel, H. / Martens, J., (Hrsg.), 2001, S. 82

³⁵ Take listet 5 Leistungen von NGOs auf, die den politischen Akteuren sowohl auf der einzelstaatlichen wie der internationalen Ebene einen Anreiz bieten Ressourcen von NGOs zu nutzen; vgl. Take, I.: Allianzbildungen zwischen Staat, Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen im Nord-Süd-Verhältnis, in: Brunnengräber, A. / Klein, A. / Walk, H. (Hrsg.), 2001, S. 240

Entscheidungsprozessen partizipieren³⁶. Hier werden von ihnen Themen auf die Agenda gebracht, öffentliche Debatten beeinflusst, Lobbying betrieben und die Implementation von Beschlüssen überwacht. Auf staatlicher Seite gehört es inzwischen zum guten Ton, auch NGO-Experten in offizielle Delegationen aufzunehmen³⁷, was diesen größere Einflußmöglichkeiten bietet³⁸, sie jedoch gleichzeitig nötigt sich staatlichen Zwängen zu unterwerfen und Teile ihrer Ressourcen bindet³⁹. Diese Unterwerfung kann auf Seiten der NGOs zu einer Angleichung der Zielsetzung, einer Anpassung an staatliche Handlungsroutrinen oder zu einer Reduzierung auf die Rolle des Dienstleisters führen. Auch wird den NGOs mit einer Eingliederung in Delegationen der oppositionelle Charakter und die revolutionäre Spitze ihrer Forderungen genommen.

Auf der internationalen Ebene bieten die Sekretariate Internationaler Organisationen mit ihrer gewachsenen Bedeutung bei den Verhandlungen und der Implementation internationaler Verträge den NGOs Möglichkeiten der Einflußnahme, wobei ihr Einfluß wiederum durch die begrenzte Macht dieser Sekretariate eingeschränkt wird⁴⁰. Bei der Einflußnahme auf die eigentlichen Verhandlungsprozesse differieren die Chancen der NGOs je nach dem Stand der Verhandlungen im policy-Zyklus⁴¹. Während des Agenda-Settings und der öffentlichen Diskussion verfügen sie über einen größeren Einfluß als bei der politischen Entscheidungsfindung und der administrativen Implementationsphase⁴², was nicht zuletzt darin begründet liegt, daß je nach Verhandlungsstand und –situation die von NGOs zur Verfügung gestellten Leistungen von den staatlichen Akteuren unterschiedlich nachgefragt und damit ihre Zugangsbedingungen zu den Verhandlungen unterschiedlich sind. Zusätzlich sind die Teilnahmerechte der NGOs um so geringer, je konfrontativer die Problemstruktur ist⁴³. Der policy-Zyklus kann aber ebenso bedeutend sein für die Wahl des Einflußadressaten der NGO-Aktivitäten, da je nach Phase des Zyklus

³⁶ vgl. Nölke, A., 1997 (a), S. 13 / 14

³⁷ Schrader, L., 2000, S. 24

³⁸ Für den Fall der Beteiligung von Süd-NGOs in Regierungsdelegationen bei den internationalen Klimaschutzverhandlungen; vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 145 / 146

³⁹ vgl. dazu; Take, I.: Allianzbildungen zwischen Staat, Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen im Nord-Süd-Verhältnis, in: Brunnengräber, A. / Klein, A. / Walk, H. (Hrsg.), 2001, S. 244 / 245

⁴⁰ vgl. Nölke, A., 1997 (a), S. 22 / 23

⁴¹ Zwar folgen die Phasen des Agenda-Settings, der eigentlichen Verhandlungen und der Implementierung zeitlich aufeinander, aber gerade in Umweltregimen findet dieser Zyklus zeitversetzt immer wieder aufs Neue statt; vgl. Brühl, T.: Mehr Raum für unbequeme Mitspieler? Die Einbeziehung von NGOs in die internationalen Umweltverhandlungen, in: Brunnengräber, A. / Klein, A. / Walk, H. (Hrsg.), 2001, S. 145

⁴² vgl. Nölke, A., 1997 (b), S. 90 / 91

sich das Geschehen von der nationalen auf die internationale Ebene und umgekehrt verlagern kann⁴⁴.

NGOs verfügen somit über transnationale Aktionsformen, welche zwischen staatlicher und internationaler Politik angesiedelt sind und ihnen gegenüber anderen Organisationstypen komparative Vorteile verschaffen⁴⁵. Hinsichtlich ihres Wirkens und des Leistungsbeitrages für Internationale Regime ist es zwar zunächst nebensächlich welche Ebene der Einflußnahme gewählt wird, aufgrund der Tatsache aber, daß beide Ebenen von Bedeutung sind, müssen im Folgenden zweifellos auch beide Ebenen beobachtet werden und Beachtung finden.

5.2.2. Mittel der Einflußnahme

5.2.2.1 Mobilisierung der Öffentlichkeit

Nichtregierungsorganisationen agieren nicht per se öffentlich⁴⁶, dennoch bildet die Fähigkeit zur Mobilisierung von Öffentlichkeit eine ihrer entscheidenden Machtressourcen, da sie auf Grund fehlender formalisierter Mitwirkungsmöglichkeiten erst auf deren Druck hin überhaupt ins politische Spiel kommen⁴⁷. Hierfür verfügen die NGOs zwar über eigene Medien, welche vor allem der Herstellung der eigenen (verbandsinternen) Öffentlichkeit, der Vernetzung, der Gewinnung eines positiven Images und der Information dienen⁴⁸. Von wesentlich größerer Bedeutung sind aber infolge der eigenen materiellen und legitimatorischen Ressourcenschwäche die modernen Massenmedien einschließlich ihrer medientaktischen Themenselektion, welche NGOs zur Anpassung zwingen. Dazu gehören eine publikumsorientierte Auswahl der Themen und

⁴³ vgl. Brühl, T.: Mehr Raum für unbequeme Mitspieler? Die Einbeziehung von NGOs in die internationalen Umweltverhandlungen, in: Brunnengräber, A. / Klein, A. / Walk, H. (Hrsg.), 2001, S. 137- 156

⁴⁴ Für den Fall des EU-Mehrebenensystems; vgl. Furtak, F.T., 2001, S. 75-78

⁴⁵ Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 271

⁴⁶ Oft sind sie nur indirekt mit einer breiten Öffentlichkeit verbunden, so z.B. wenn sie mit der Implementation von Vereinbarungen betraut sind, Informationen bereitstellen, Lobbying betreiben oder sie über eine eigene Verbandsmacht verfügen; vgl. Brand, U., 2000, S. 117

⁴⁷ Hirsch, J.: Des Staates neue Kleider. NGO im Prozess der Internationalisierung des Staates, in: Brand, U. / Demirovic, A. / Görg, C. / Hirsch, J., (Hrsg.), 2001, S. 30 / 31

⁴⁸ vgl. Brand, U., 2000, S. 117. Für einen Überblick zu einer möglichen Vielzahl von Informationsschriften im Falle des BUND; vgl. Hövelborn, J., 1999, S. 108-110

Aktionsformen, werbewirksame Erfolgsmeldungen, eine Vereinfachung komplexer Zusammenhänge und das Aufbauen von Feindbildern⁴⁹.

Im Gegenzug versetzen sich NGOs damit aber in die Lage durch professionelle Medien- und Kampagnenarbeit Öffentlichkeit herzustellen und Mobilisierungsprozesse auszulösen⁵⁰. Es werden Probleme in den Aufmerksamkeitshorizont der Menschen geholt, von der Wirtschaft und den Regierungen vernachlässigte Entwicklungsbahnen aufgezeigt, eigene Projekte durchgeführt und Forderungen erhoben⁵¹, also die öffentliche Resonanz gezielt genutzt um eigene Anliegen durchzusetzen⁵². NGOs können ihre öffentliche Reputation dabei ebenso direkt in politische und ökonomische Macht umsetzen, indem sie Wähler beeinflussen und Verbraucher zu einem bestimmten Verhalten gegenüber Unternehmen motivieren⁵³. Erfolgreiche Kampagnen wie „Brent-Spar“ zeigen, weder multinationale Konzerne noch Minister sind in der Lage, in solchen Fällen intervenierende NGOs zu ignorieren⁵⁴.

Die Mobilisierung der Öffentlichkeit bildet somit ein tragendes Element des Wirkens und der Einflußnahme der NGOs auf politische Prozesse, weil erst der Rückhalt in der Öffentlichkeit dem Fachwissen und den Informationen, der zweiten zentralen Machtressource, über welche NGOs verfügen und die sie in politische Prozesse einbringen können, Geltung verschafft. Erst auf diese Weise wird effektive und erfolgreiche Lobbyarbeit für NGOs möglich.

5.2.2.2 Lobbying

Gegenüber den klassischen Protestformen der NGOs gewinnen Aktionsformen wie Informationsaustausch und Lobbying zunehmend an Bedeutung⁵⁵. Zunächst einmal läßt sich Lobbying zusammenfassend beschreiben mit Gesprächen in Fluren, die Teilnahme in

⁴⁹ vgl. Roth, R.: Auf dem Wege zur transnationalen Demokratie? Vorläufiges zum Beitrag von Protestmobilisierungen und Nichtregierungsorganisationen, in: Brunnengräber, A. / Klein, A. / Walk, H., (Hrsg.), 2001, S. 45 /46 und Furtak, F.T., 1997, S. 40 / 41

⁵⁰ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 121

⁵¹ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 158

⁵² Schrader, L., 2000, S. 80

⁵³ vgl. Hummel, H.: Die Privatisierung der Weltpolitik. Tendenzen, Spielräume und Alternativen, in: Brühl, T. / Debil, T. / Hamm, B. / Hummel, H. / Martens, J., (Hrsg.), 2001, S. 42

⁵⁴ vgl. Schmidt, H. / Take, I., 1997, S. 15

⁵⁵ Walk, H. / Brunnengräber, A.: NGO-Netzwerke. Strukturen, Aufgaben, Funktionsbedingungen und Handlungsräume, in: Calließ, J., 1998, S. 121

Gremien, Foren und Delegationen, die Wahrnehmung von Beratungsfunktionen und der Unterbreitung alternativer Lösungsvorschläge⁵⁶. Doch Lobbying umfaßt wesentlich mehr und ist hinsichtlich einer wissenschaftlichen Betrachtung keineswegs unproblematisch, da es sich der Beobachtung durch eine breite Öffentlichkeit entzieht und für diese im verborgenen stattfindet.

Zum einen bedeutet Lobbying für NGOs, immer über den aktuellen Stand und den Verlauf der momentanen Verhandlungen auf dem Laufenden zu sein⁵⁷, zum anderen Zugang zu den potentiellen Adressaten von Lobbyarbeit (zumeist heimische und ausländische Regierungsvertreter, internationale Beamte anderer staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen und im jeweiligen Politikbereich einflußreiche Einzelpersonen) zu haben⁵⁸. Lobbying zwingt NGOs aber ebenso dazu, dialogbereit zu sein, da es weniger um die Artikulation von Gegenpositionen, als um die Suche nach Kurskorrekturen geht⁵⁹, gute Kontakte und Kompromisse sind hier wichtiger als die erfolgreiche Durchsetzung eigener Forderungen.

Erst auf der Basis dieser Dialogbereitschaft und des persönlichen Beziehungsgeflechts können NGOs ihre eigentliche Stärke des Fachwissens und der Expertise in die politischen Prozesse einbringen. Lobbying stellt sich somit als eine Arbeit dar, die sich aus Kontinuität und Kompetenz zusammensetzt⁶⁰. Für das Lobbying von NGOs ist damit nicht nur ihre Rolle als Vermittler gesellschaftlicher Interessen und Meinungen bedeutend, sondern auch und vor allem ihre Funktion als Berater und Bereitsteller von Wissen und Information (siehe Kap. 5.2.2.6, S. 73). Erst dadurch werden sie für die staatlichen Akteure interessant und relevant.

Hinsichtlich eines möglichen Leistungsbeitrages von NGOs für Internationale Regime läßt sich damit konstatieren, daß sowohl ihr Wirken als Lobbyisten aber auch die dem Lobbyismus vorausgehende Mobilisierung der Öffentlichkeit lediglich Mittel zum Zweck dafür sind, ihre eigentliche Rolle als Informations- und Wissensresource voll zu entfalten.

⁵⁶ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 190, Abb. 6

⁵⁷ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 164

⁵⁸ vgl. Furtak, F.T., 1997, S. 40

⁵⁹ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 164

⁶⁰ Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 167

5.2.2.3 Stärkung schwächerer Akteure auf der internationalen Ebene

Trotz der Tatsache, daß im Bezug auf einen Regimebeitrag das Lobbying von NGOs eher als ein Instrument denn als eigentliche Leistung betrachtet werden kann, so liegen hier ebenso Wirkungsmöglichkeiten begründet. Mittels ihres Insiderwissens und dem Zugang zu den informellen Kreisen innerhalb eines Verhandlungsprozesses sind NGOs in der Lage in eine Art Unterstützerrolle für kleinere und schwächere nichtstaatliche und vor allem staatliche Akteure zu schlüpfen.

Durch die Kooperation von NGOs in Netzwerken können, ungeachtet der dadurch gegebenen Schwierigkeiten und Probleme (siehe Kap. 5.1.2, S. 61), kleineren Organisationen Mitsprache- und Einflußchancen auf internationale Prozesse gegeben werden. Ihre ansonsten oftmals marginalisierten Forderungen erhalten dadurch zumindest Gelegenheit Zugang zu und Beachtung in den Verhandlungen zu finden.

Für die Regimeprozesse von wesentlich größerer Bedeutung ist insbesondere jene Unterstützerrolle, die NGOs vor allem für staatliche Akteure aus der 3. Welt spielen können. Diese Leistung von NGOs fand bislang weniger Beachtung, was nicht zuletzt daran liegt, daß sie ihre Unterstützung im wesentlichen im Rahmen des Lobbyings bewerkstelligen, also im verborgenen informellen Bereich. Die Ergebnisse dieser Unterstützung, wie z.B. Stellungnahmen oder Verhandlungsvorschläge werden dann wiederum von den einzelnen Staaten in die Verhandlungen eingebracht, so daß die Beteiligung von NGOs als solche nicht oder nur schwer zu erkennen ist. Gerade bei den internationalen Klimaschutzverhandlungen stellten aber NGOs den kleineren, weniger industrialisierten Staaten, die über nur geringen Sachverstand in Form von wissenschaftlichen Experten verfügten, Politikanalyse und –empfehlungen zur Verfügung⁶¹. Es waren vor allem die Mitgliedsstaaten der AOSIS-Gruppe (Alliance of Small Island States), die durch NGO-Unterstützung eine stärkere Verhandlungsmacht wurden⁶².

Allerdings muß auch hier wieder zusammenfassend festgestellt werden, daß die eigentliche von NGOs erbrachte Leistung in der von ihnen zur Verfügung gestellten Expertise und

⁶¹ vgl. Raustiala, K.: Non-state Actors, in: Sprinz, D. / Luterbacher, U., (Hrsg.), 1996, S. 60 / 61

⁶² vgl. Raustiala, K.: Non-state Actors, in: Sprinz, D. / Luterbacher, U., (Hrsg.), 1996, S. 60 / 61

Information besteht. Die Unterstützung der staatlichen Akteure stellt nur eine besondere Ausprägung und Form der Informationsbereitstellung dar.

5.2.2.4 Übernahme staatlicher Aufgaben

In vielen Fällen wäre es zu kurz gegriffen, würden die NGOs allein als ein weiterer mehr oder weniger mächtiger Akteur mit Beobachterstatus im internationalen Verhandlungszirkus betrachtet werden. Oft sind sie gerade im Rahmen Internationaler Regime wesentlich mehr und nehmen Funktionen wahr, die eigentlich von den Staaten oder Internationalen Organisationen übernommen werden müßten⁶³.

So wurden NGOs vorübergehend mit der Ausfüllung der Sekretariatsfunktion betraut, bis diese von einer Regierungsorganisation übernommen werden konnte⁶⁴ oder sie werden bei der Durchsetzung von Konventionszielen mit einbezogen⁶⁵. Gleichgültig ob die NGOs explizit in einem Vertragswerk mit der Übernahme von Implementationsaufgaben beauftragt werden, oder dies nur aus eigener Veranlassung zur Kontrolle geschieht, dürfen ihre Leistungen nicht überschätzt werden. Zum einen sind ihre Möglichkeiten gerade bei der weltweiten Überwachung einer Vielzahl internationaler Normen aufgrund ihrer finanziellen Ressourcen nur begrenzt⁶⁶, zum anderen birgt die dauerhafte Einbeziehung in Internationale Regime für NGOs immer auch die Gefahr ihren Nichtregierungsstatus und ihren genuinen Charakter als Basis- und Protestbewegung zu verlieren⁶⁷.

Zugegebenermaßen wird mit der Einbeziehung von nichtstaatlichen Akteuren in die von staatlichen Akteuren getroffenen Regelungen in Form einer direkten Beteiligung der NGOs den internationalen Verträgen eine gewisse Legitimation und Akzeptanz verschafft, sicherlich stehen jedoch vor allem bei einer NGO-Beteiligung am Implementationsprozeß in demselben Maße die von ihnen erbrachten Leistungen im Mittelpunkt. Zum einen können NGOs und ihre zum Teil weltweiten Netzwerke eine breite und basisnahe

⁶³ Am weitesten ist diese Übernahme von staatlichen Aufgaben sicherlich im Bereich der internationalen Not- und Entwicklungshilfe vorangeschritten, vgl. Schrader, L., 2000, S. 46-50 und Ludermann, B.: Privater Arm der Geberstaaten? Widersprüchliche NGOs in der Not- und Entwicklungshilfe, in: Brühl, T. / Debil, T. / Hamm, B. / Hummel, H. / Martens, J., (Hrsg.), 2001

⁶⁴ Dies war der Fall bei der „Convention on Wetlands of International Importance“; vgl. Hobe, S., 1999, S. 166

⁶⁵ vgl. Hobe, S., 1999, S. 166 /167

⁶⁶ vgl. Nölke, A., 1997 (b), S. 88

Informationsbasis bieten. Zum anderen können sie in ihrem Selbstverständnis als Anwalt und Interessenvertreter derjenigen, die keine Stimme haben (siehe Kap. 5.1.2, S. 61), als von den Staaten unabhängig und vertrauenswürdig angesehen werden⁶⁸.

5.2.2.5 Vertrauensbildung

Eine Möglichkeit für NGOs auf der internationalen Bühne Einfluß zu nehmen, besteht darin, daß sie vertrauensbildend und vermittelnd wirken können. Sie nutzen dabei ihren komparativen Vorteil der politischen Unabhängigkeit, um Kooperation zwischen mißtrauischen Staaten zu ermöglichen⁶⁹. Die Bedeutung von NGOs reicht hier wesentlich weiter als bei der Übernahme staatlicher Aufgaben bei der Implementation oder Ausführung staatlicher Entscheidungen⁷⁰.

So gelingt es den NGOs durch die Vermittlung zwischen staatlichen Akteuren immer wieder, zu einer Fortentwicklung von Vereinbarungen beizutragen⁷¹, indem sie einen Beitrag zur Problem- und Interessenvermittlung zwischen verschiedenen politischen Ebenen leisten⁷² und als Vermittlungsinstanz zwischen staatlichen, marktwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen agieren⁷³.

Durch diese Verbindung und Verknüpfung unterschiedlicher Ebenen und Akteure durch NGOs bei ihrem Wirken als Vertrauens- und Vermittlungsinstanz sind sie mehr als nur

⁶⁷ Roth, R.: NGO und transnationale soziale Bewegungen: Akteure einer „Weltzivilgesellschaft“?, in: Brand, U. / Demirovic, A. / Görg, C. / Hirsch, J., (Hrsg.), 2001, S. 55

⁶⁸ Es muß an dieser Stelle besonders betont werden, daß NGOs lediglich als nicht unmittelbar am Verhandlungsprozeß Beteiligte unabhängig und vertrauenswürdig sind. Die Tatsache allein, daß sie sich in ihrem Selbstverständnis so sehen reicht nicht aus. Um sie als unabhängige und neutrale Informanten und Umsetzer von Entscheidungen zu betrachten, müssen sich die staatlichen Akteure darauf erst verständigen. Ist dies nicht der Fall, können ihre Leistungen von diesen jederzeit angezweifelt und als (eigen-) interessengeleitete Parteinahme verworfen werden.

⁶⁹ Hummel, H.: Die Privatisierung der Weltpolitik. Tendenzen, Spielräume und Alternativen, in: Brühl, T. / Debil, T. / Hamm, B. / Hummel, H. / Martens, J., (Hrsg.), 2001, S. 41

⁷⁰ Die Unabhängigkeit bzw. Neutralität der NGOs ermöglicht ihnen vor allem in der Not- und Entwicklungshilfe zwischen und hinter den Fronten zu agieren. Allerdings wurden sie dabei auch schon im Kalten Krieg von den staatlichen Akteuren als zusätzlicher Kanal genutzt um auf die Länder des Südens einzuwirken. Zu NGOs und ihrer Rolle in der Entwicklungshilfe während des Kalten Krieges vgl. Ludermann, B.: Privater Arm der Geberstaaten? Widersprüchliche NGOs in der Not- und Entwicklungshilfe, in: Brühl, T. / Debil, T. / Hamm, B. / Hummel, H. / Martens, J., (Hrsg.), 2001, S. 178-182

⁷¹ Schmidt, H. / Take, I., 1997, S. 16 / 17

⁷² NGOs sind dabei mit einer Vielzahl von unterschiedlichsten Akteuren wie z.B. internationalen Organisationen, Staaten, Basisinitiativen und anderen NGOs konfrontiert; vgl. Hirsch, J.: Des Staates neue Kleider. NGO im Prozess der Internationalisierung des Staates, in: Brand, U. / Demirovic, A. / Görg, C. / Hirsch, J., (Hrsg.), 2001, S. 30

Makler zwischen den Interessen der staatlichen Akteure in den Verhandlungen. Vertrauensbildung heißt hier auch und vor allem die Probleme der Kontrolle und Sanktionen zu verringern, was NGOs dadurch tun, daß sie Druck auf nationale Gesetzgeber ausüben, die internationalen Vereinbarungen auch umzusetzen und deren Einhaltung gegebenenfalls überwachen, also die Gefahr von Trittbrettfahrern verringern⁷⁴. Der Einfluß der nichtstaatlichen Akteure beruht hierbei darauf, daß sowohl die inhaltlichen Positionen der Staaten in den Verhandlungen als auch ihre Bereitschaft zur tatsächlichen Umsetzung vor allem für sie restringierender internationaler Entscheidungen gleichermaßen von äußerem Druck abhängen wie von entsprechenden innenpolitischen Meinungsbildungsprozessen und Machtverhältnissen⁷⁵, worauf wiederum die NGOs über die Mobilisierung der Öffentlichkeit einwirken können.

Als vertrauensbildend und vermittelnd in diesem erweiterten Sinne kann auch die Tatsache betrachtet werden, daß NGOs helfen, Information zu „multilateralisieren“, das heißt allen an Verhandlungen beteiligten Akteuren Informationen und Analysen zur Verfügung zu stellen, was Staaten gefordert haben, was sie momentan unternehmen und was sie wahrscheinlich in Zukunft tun werden⁷⁶. NGOs gelingt es auf diese Weise nicht nur die Erwartungsunsicherheiten bezüglich der Ziele und des Verhaltens der einzelnen Staaten zu reduzieren, also Vertrauen zu bilden. Sie sind ebenso in der Lage, die Interessen der Staaten offen zu legen und auf eine mögliche Kongruenz zwischen den Interessen aufmerksam zu machen, oder gar diese mittels einer innerstaatlichen Mobilisierung der Öffentlichkeit den staatlichen Akteuren erst bewußt zu machen und somit auf eine Interessengleichheit unter den Verhandlungspartnern hinzuwirken⁷⁷. Um solchermaßen agieren zu können müssen NGOs allerdings in umfassendem Maße und kompetent Information und Expertise bereitstellen.

⁷³ Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 272

⁷⁴ NGOs kontrollieren ebenso, ob neue internationale Vereinbarungen nicht hinter bereits erreichte Beschlüsse zurückfallen; vgl. Schmidt, H. / Take, I., 1997, S. 16

⁷⁵ vgl. Hillebrand, E., 1999, S. 19

⁷⁶ Raustiala, K.: Non-state Actors, in: Sprinz, D. / Luterbacher, U., (Hrsg.), 1996, S. 59

⁷⁷ Es muß an dieser Stelle betont werden, daß NGOs damit sicherlich nicht in der Lage sind neue Interessen auf die Tagesordnung der staatlichen Akteure zu setzen, sie können aber durchaus auf eine Verschiebung der Prioritäten der Interessen innerhalb der staatlichen Präferenzstruktur hinwirken.

5.2.2.6 Informationsbereitstellung

Die Informationsbereitstellung bildet die zentrale Kategorie des Wirkens von NGOs, da sie für alle anderen hier identifizierten Wirkmöglichkeiten grundlegend ist oder zumindest für diese eine entscheidende Bedeutung hat. Fachwissen, Expertise und das Bereithalten und die Verteilung von Information sind ihre eigentliche Stärke, welche es ihnen erlaubt, auf die staatlichen Akteure Einfluß auszuüben.

Auf diesem Gebiet sind NGOs gegenüber den Staaten, die sich mit einer Vielzahl von Problemfeldern auseinandersetzen müssen dadurch im Vorteil, daß sie sich auf ein eng begrenztes Sachgebiet konzentrieren⁷⁸ und sich oft an den Themen und Einflußstrukturen eines - ihres - spezifischen Regimes ausrichten. Zwar wurde damit die Expertise von NGOs für viele Internationale Regime unentbehrlich, eine solche Spezialisierung birgt aber auch politische Gefahren sowohl hinsichtlich einer sachlichen und fachlichen Kappung zu anderen Politikbereichen („selektive Blindheit“), als auch einer Abtrennung der NGOs von ihren Wurzeln als Protestbewegung (siehe Kap. 5.1.2, S. 61)⁷⁹. Der Hintergrund dieser Entwicklung ist dabei nicht nur die Professionalisierung der NGOs und die technischen Entwicklungen, die das Informationsmonopol der Regierungen gesprengt und damit demokratisiert haben⁸⁰, sondern vor allem die Tatsache, daß wissenschaftlicher Forschung und Politikberatung ein überragender Stellenwert bei der Strukturierung von Problemen und Konfliktfeldern zukommt⁸¹.

Eine Dimension der Informationsbereitstellung bezieht sich folglich direkt auf die Verhandlungen in einem Problemfeld. NGOs sind an der politischen Problemkonstitution beteiligt und zwar vor allem dann, wenn innerhalb eines spezifischen Konfliktfeldes hohe Unsicherheit in Bezug auf die Problemsituation und der möglichen Problemlösungen besteht, wie dies gerade in dem von wissenschaftlichen Ungewißheiten bestimmten Konfliktfeld der internationalen Umweltpolitik gegeben ist. Die Problemlösungsfindung wird in diesem Fall sowohl auf internationaler wie auf nationaler Ebene durch alternative Vorschläge und Ideen sowie eigene Expertisen unterstützt, so daß NGOs

⁷⁸ vgl. Furtak, F.T., 2001, S. 18

⁷⁹ vgl. Roth, R.: Auf dem Wege zur transnationalen Demokratie? Vorläufiges zum Beitrag von Protestmobilisierungen und Nichtregierungsorganisationen, in: Brunnengräber, A. / Klein, A. / Walk, H., (Hrsg.), 2001, S. 44 / 45

⁸⁰ vgl. . Schrader, L., 2000, S. 25

⁸¹ vgl. Brand, U., 2000, S. 204

Transferleistungen zwischen internationalen und nationalen Handlungsarenen in Form von Information und Wissen erbringen⁸². Diesem Informationsinput durch NGOs wird dabei, zumindest teilweise, von Regierungsvertretern mehr Kompetenz zugesprochen als den staatlichen Studien⁸³ und auch in den Klimaschutzverhandlungen wurden die NGOs von den Regierungsvertretern so lange willkommen geheißen und als einflussreich betrachtet, wie sie substantielles Wissen zur Verfügung stellten⁸⁴. Der Einfluß von NGOs ist dementsprechend immer dann besonders groß, wenn in einem Konfliktfeld die zur Problemlösung benötigten Informationen knapp sind oder in einer Verhandlungssituation von den staatlichen Akteuren besonders nachgefragt werden (siehe Kap. 5.2.1, S. 64)⁸⁵.

Indirekt beeinflussen NGOs die Politik auch, indem sie als Informationsfilter wirken und Journalisten gerne auf ihre Unterstützung vor Ort zurückgreifen⁸⁶. Sie sind hier Mittler, die komplizierte wissenschaftliche Themen für eine breite Öffentlichkeit aufarbeiten⁸⁷, indem sie eine (oftmals zu vereinfachte) Destillation neuester wissenschaftlicher Forschungsergebnisse⁸⁸ dazu nutzen, politisches Handeln mittels einer Mobilisierung der Öffentlichkeit zu stimulieren⁸⁹.

In beiden Fällen, bei der indirekten und vor allem bei der direkten Einflußnahme, wird die wissenschaftliche Informationsbereitstellung und Expertise ergänzt durch das nicht-kodifizierte (Erfahrungs-) Wissen, das tacit knowledge, also jenem Wissen über den Ablauf politischer Prozesse und wie in diese interveniert werden kann⁹⁰. Erst damit ist es den NGOs zusammen mit dem Kontextwissen über die Verhandlungslogik möglich unter

⁸² Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 272

⁸³ vgl. Schmidt, H. / Take, I., 1997, S. 17

⁸⁴ vgl. Arts, B., 1998, S. 258 / 259

⁸⁵ Nölke, A., 1997 (b), S. 87 / 88; vgl. auch: Brühl, T.: Mehr Raum für unbequeme Mitspieler? Die Einbeziehung von NGOs in die internationalen Umweltverhandlungen, in: Brunnengräber, A. / Klein, A. / Walk, H. (Hrsg.), 2001

⁸⁶ Die gilt vor allem in der Not- und Entwicklungshilfe, wenn der Zugang in Krisen- und Konfliktgebiete schwierig ist; vgl. Luderemann, B.: Privater Arm der Geberstaaten? Widersprüchliche NGOs in der Not- und Entwicklungshilfe, in: Brühl, T. / Deibel, T. / Hamm, B. / Hummel, H. / Martens, J., (Hrsg.), 2001, S. 197. Beispiele dafür finden sich aber auch in den Verhandlungen zum internationalen Klimaschutz; vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 1996, S. 77

⁸⁷ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 1996, S. 80

⁸⁸ vgl. Raustiala, K.: Non-state Actors, in: Sprinz, D. / Luterbacher, U., (Hrsg.), 1996, S. 60 / 61

⁸⁹ Für NGOs entsteht dabei erneut ein Spannungsverhältnis. Eine starke Vereinfachung ist nur möglich, weil NGOs den Ruf der politischen Glaubwürdigkeit genießen, oft aber glaubwürdiges Handeln heute gleichgesetzt wird mit einem „Zupacken“, ohne erst nach umfangreichen Analysen zu fragen; vgl. Gebauer, T.: „... von niemanden gewählt!“ über die demokratische Legitimation von NGOs, in: Brand, U. / Demirovic, A. / Görg, C. / Hirsch, J., (Hrsg.), 2001, S. 111 / 112. Ebenso steht eine Vereinfachung gegenüber der Öffentlichkeit in einem starken Kontrast zu der in den Verhandlungen nachgefragten fundierten fachlichen Expertise.

anderem die den Verhandlungen zugrundeliegenden Dokumente zu bearbeiten, zu kritisieren, auf ihre späteren Auslegungsmöglichkeiten hin zu überprüfen und den Delegierten konkrete Änderungsvorschläge zu unterbreiten⁹¹.

Weil somit NGOs oftmals nicht wegen ihrer breiten Mitgliedschaft, sondern aufgrund ihrer Expertise bedeutend sind und sich politische Interessen in vielen Fragen erst im politischen Prozeß herausbilden, bieten sich NGOs Möglichkeiten auf diese Prozesse einzuwirken⁹² indem sie versuchen können auf die Interessenkonstellationen und Problemwahrnehmungen der staatlichen Akteure einzuwirken. Bezüglich ihres Expertenwissens bilden NGOs daher einen Teil der größeren „epistemic community“, also jener Gruppen und Netzwerke von Professionellen mit anerkanntem und politikrelevantem Wissen und Kompetenz auf einem bestimmten Themenfeld⁹³.

⁹⁰ vgl. Brand, U., 2000, S. 204

⁹¹ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 167 / 168

⁹² vgl. Brand, U., 2000, S. 87

⁹³ vgl. Roth, R.: NGO und transnationale soziale Bewegungen: Akteure einer „Weltzivilgesellschaft“?, in: Brand, U. / Demirovic, A. / Görg, C. / Hirsch, J., (Hrsg.), 2001, S. 59. Im Fall des Klimaschutzes; vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 169 / 170

6. Leistungsbeitrag von „Wissenschaftlichen Gemeinschaften“

6.1. „Wissenschaftliche Gemeinschaften“: Definition und Probleme

6.1.1. Definition und Abgrenzung

Im Zentrum der Untersuchung über Wissenschaftliche Gemeinschaften steht der Einfluß des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) auf das Internationale Klimaschutzregime. Dabei sollen nicht die Auseinandersetzungen innerhalb dieses wissenschaftlichen Beratergremiums betrachtet werden, sondern lediglich jener Leistungsbeitrag, den seine Expertisen und Stellungnahmen für das Entstehen und die Entwicklung des Internationale Regimes leisten. Von Bedeutung ist somit vor allem der von ihm für die Verhandlungen zur Verfügung gestellte wissenschaftliche Input. Weil aber nicht ausschließlich das IPCC Beachtung finden soll, sondern generell das Wirken von Gruppen und Organisationen, die einen solchen Leistungsbeitrag liefern und darüber hinaus das IPCC aufgrund seiner Art und Zusammensetzung (siehe Kap. 9.2.1, S. 108) als ein nichtstaatlicher Akteur sui generis¹ betrachtet werden muß, soll im folgenden der Ausdruck „Wissenschaftliche Gemeinschaften“ Verwendung finden, um diese Akteure von den „epistemic communities“ zu unterscheiden und andere Spezialisten aus Wissenschaft und Forschung mit einbeziehen zu können.

Eine „epistemic community“ ist ein „...network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue area. Although an epistemic community may consist of professionals from a variety of discipline and backgrounds, they have (1) a shared set of normative and principled beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members; (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and disired outcomes; (3) shared notions of validity – that is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in the

¹ vgl. Raustiala, K.: Nonstate Actors in the Global Climate Regime, in: Luterbacher, U. / Sprinz, D.F., (Hrsg.), 2001, S. 98

domain of their expertise; and (4) a common policy enterprise – that is, a set of common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence.“²

Von den „epistemic communities“, wie sie P. M. Haas definiert, unterscheidet sich das IPCC (zum IPCC siehe Kap. 9.2.1, S. 108) allein schon dadurch, daß durch die politische Zusammensetzung und die von politischen Interessen geleitete Bearbeitung seiner Ergebnisse vor der Veröffentlichung ein Netzwerk von Gleichgesinnten, die gemeinsame Weltbilder, Ursache-Wirkungsannahmen und Lösungsvorschläge teilen³ bezüglich der Klimaproblematik nicht gegeben ist. Dennoch hat trotz der Kontroversen innerhalb des Gremiums über die Ursachen, Folgen und vor allem die politischen Konsequenzen des Klimawandels seine Glaubwürdigkeit nicht gelitten und die Arbeit des IPCC diene als Hauptbezugspunkt in fast allen Debatten⁴. Auch wenn die Ergebnisse und Reporte des IPCC in den Verhandlungen immer wieder angezweifelt und angefeindet werden, spiegeln sie doch den von der internationalen Gemeinschaft der Forscher gemeinsam geteilten Stand des Wissens⁵ wider und es gelang ihm immer wieder wissenschaftliche Standards gegenüber einer „nackten“ Interessenpolitik hochzuhalten⁶. Insoweit gleicht das IPCC mehr einer „epistemic community“ als einer Interessensgruppe, da es in seiner Funktion als wissenschaftliches Beratergremium gezwungen wäre im Fall von Anomalien seines gemeinsamen Weltbildes sich aus der politischen Debatte zurückzuziehen⁷.

Daß das IPCC dennoch mit einer „epistemic community“ vergleichbar ist, liegt folglich einzig und alleine in seiner Außenwirkung, also in seinem Einwirken auf den Regimeprozeß. Diese Außenwirkung wiederum hat ihre Gründe im Inneren des IPCCs, das

² Haas, P.M., 1992, S. 3

³ Grundmann, R., 1997, S. 252

⁴ vgl. Raustiala, K.: Nonstate Actors in the Global Climate Regime, in: Luterbacher, U. / Sprinz, D.F., (Hrsg.), 2001, 112

⁵ Die gilt auch, wenn auf der nationalen Ebene wie z.B. in Deutschland die Berichte der Enquête-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ unter dem Personal der Umweltverwaltungen mehr Aufmerksamkeit zuteil wird als dem IPCC; vgl. Weingart, P. / Engels, A. / Pansegrau, P., 2002, S. 37

⁶ Die Aufrechterhaltung wissenschaftlicher Standards gegenüber einer „wissenschaftlichen“ Bemäntelung gegebener Interessen ist ein Wesensmerkmal von „epistemic communities“; vgl. Roth, R.: NGO und transnationale soziale Bewegungen: Akteure einer „Weltzivilgesellschaft“?, in: Brand, U. / Demirovic, A. / Görg, C. / Hirsch, J., (Hrsg.), 2001, S. 59

⁷ vgl. Haas, P.M., 1992, S. 18

heißt in seiner Zusammensetzung, Struktur und Funktionsweise dieses Gremiums. Ein Blick hinter die Kulissen des IPCCs verdeutlicht dies⁸.

Zunächst einmal ist festzuhalten, daß das IPCC im Bezug auf die Repräsentanz der, von den einzelnen nationalen Regierungen in dieses Gremium entsandten Vertreter, wahrhaft transnational ist. Die an den IPCC-Berichten mitwirkenden Regierungsvertreter und mehrere tausend Wissenschaftler der unterschiedlichsten Fachrichtungen stammen aus nahezu allen Staaten der Erde, was verhindert, daß einzelnen nationalen Sichtweisen eine dominierende Rolle zukommt. Auch die Struktur des IPCCs spiegelt die Versuche wieder, eine möglichst große geographische Repräsentanz zu erreichen und damit, zumindest in dieser Hinsicht, eine möglichst große Ausgewogenheit der Arbeit des IPCCs zu gewährleisten. So sind die zu Beginn der Arbeit des IPCCs eingesetzten drei Arbeitsgruppen („Working Groups“, WG) derart strukturiert, daß sie neben dem Chairman über zwei Co-Chairs, jeweils aus einem Industrie- und einem Entwicklungsland, auch über fünf Vice-Chairmen aus unterschiedlichen Ländern verfügen. Alle zusammen wiederum bilden, gemeinsam mit dem Vorsitzenden des IPCCs, seinem Co-Chair und den fünf Stellvertretern das IPCC-Bureau. Zusätzlich sorgen die fünf konkreten, dem IPCC bei dessen Einsetzung übertragenen, Aufgaben dafür, daß die unterschiedlichsten wissenschaftlichen Fachdisziplinen an der Arbeit des IPCCs beteiligt sind. So ist beispielsweise für die Bewertung der verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Treibhauseffekt, für die Anfertigung von Analysen über die sozialen und ökonomischen Folgen von Klimaänderungen und für die Identifikation und Stärkung der internationalen gesetzlichen Instrumente, wissenschaftlicher Sachverstand aus den unterschiedlichsten Disziplinen gefragt. Die Repräsentanz innerhalb des IPCCs muß somit nicht nur als transnational, sondern auch als interdisziplinär betrachtet werden.

Für das einheitliche Erscheinungsbild und Auftreten des IPCCs nach außen ist aber ein anderer Punkt von wesentlich größerer Bedeutung. Die vom IPCC erstellten Berichte, die das zentrale Kernelement seiner Arbeit bilden, unterliegen einem mehrstufigen „review“-Prozeß, welcher, je nach Art des Berichtes, unterschiedlich umfangreich ist.

⁸ vgl. o. A., 1994 (a), S. 177-178, Treber, M. / Bals, C. / Milke, K., 2000, Steffan, M., 1994, S. 67-70 und Newell, P., 2000, S. 54-63

Die einfachste Berichtsart, welche deshalb relativ schnell und zügig erstellt werden kann, bilden die Technischen Papiere („Technical Papers“). Ihre einzige und ausschließliche Quelle sind die, allerdings bereits „reviewten“, Sachstands- und Sonderberichte.

Darüber angesiedelt sind die Sonderberichte („Special Reports“) zu einzelnen Aspekten und Themen der Klimaproblematik und vor allem die, wesentlich bekannteren und bedeutenderen, Sachstandsberichte („Assessment Reports“). Das Beispiel des Second Assessment Reports (SAR) zeigt dabei überaus deutlich und eindrucksvoll, wie sich der „review“-Prozeß in der Praxis gestaltet.

Die einzelnen Beiträge der drei Arbeitsgruppen des IPCCs sind im Falle des SARs in insgesamt 50 Kapitel untergliedert. Die Verantwortung für die jeweiligen Kapitel tragen bis zu sechs renommierte Wissenschaftler, welche als „Lead-Autoren“ fungieren und deren Auswahl derart erfolgt, daß sie ausgewogen unterschiedliche wissenschaftliche Standpunkte reflektieren und darüber hinaus noch eine Berücksichtigung von Experten aus Entwicklungsländern gewährleistet ist. Die Basis der Arbeit der „Lead-Autoren“ ist das ihnen von über 200 „Contributors“ zur Verfügung gestellte Material, welches von ihnen so zusammengefasst wird, daß es nicht nur den aktuellen wissenschaftlichen Sachstand zusammenfasst, sondern auch das Ausmaß bestehender Unsicherheiten, die wissenschaftlichen Kontroversen und die Wissenslücken identifiziert. Der so gewonnene erste Entwurf des „Assessment Reports“ wird sorgfältig von Wissenschaftlern und Experten der Mitgliedsländer des IPCCs geprüft. Der daraus resultierende zweite Entwurf wird dann nochmals abschließen von den Regierungsvertretern der Mitgliedsländer überprüft.

Für diese Sachstandsberichte, aber auch für die Sonderberichte, werden dann noch kurze politische Zusammenfassungen erstellt, so genannte „Summaries for Policy Makers“ (SPM). Für die Erstellung dieser Zusammenfassung stimmen und wägen die Regierungsvertreter im IPCC-Plenum, bzw. in den jeweiligen Arbeitsgruppen, noch einmal sorgfältig und genau Wort für Wort ab.

Zusammenfassend kann an dieser Stelle somit festgehalten werden, daß die Zusammensetzung und Arbeitsweise des IPCCs für die breite Anerkennung und Akzeptanz seiner Arbeit verantwortlich sind. Erst dadurch wird es möglich, daß das Auftreten und Wirken des IPCCs nach außen durch eine besonders große Homogenität und Einigkeit gekennzeichnet ist. Wissenschaftliche Streitigkeiten und Kontroversen werden intern, das

heißt innerhalb des Gremiums gelöst, indem sie von vorneherein berücksichtigt werden und, nach der abschließenden Erstellung der Berichte, nicht mehr nach außen getragen werden. Die Berichte des IPCC stellen die gemeinsam und von allen geteilte Auffassung und das gemeinsam vertretene Wissen dar.

Trotz dieser, einer „epistemic community“ ähnlichen Außenwirkung, kann das IPCC nicht als reine „epistemic community“ gesehen werden. Alleine die eingangs angedeutete Auswahl seiner Mitglieder nach politischen Kriterien verhindert dies. Das IPCC befindet sich somit in einer gewissen Sonder- oder Zwitterstellung, welche auch daran deutlich wird, daß, obwohl seine Erkenntnisse politisch gefiltert und aufbereitet werden, es auch den „Spezialisten“ ähnlich ist.

Spezialisten aus Wissenschaft und Forschung berufen sich darauf, objektive Ergebnisse zu liefern, ihr Anspruch ist daher, eine neutrale Rolle zu spielen⁹. Ihr Wissen ist systematisch angelegt und orientiert sich an grundlegenden Prinzipien und universell gültigen „Gesetzen“, es ist allerdings als disziplinäres „Fachwissen“ nicht ohne weiteres identisch mit dem in der Politik benötigten problembezogenen „Sachwissen“, das oftmals nur interdisziplinär angemessen erfaßt werden kann¹⁰. Zusätzlich muß, um für eine politische Beratung informativ zu sein, Wissen immer auch in einen kontextuellen Zusammenhang gestellt und hinsichtlich eines angestrebten Zustands oder Problems bewertet werden, so daß die Spezialisten gezwungen sind, die Grenzen ihres wissenschaftlichen „Fachwissens“ zu überschreiten. Hier bewegen sie sich nun in einer öffentlichen Sphäre, in der keine reine Erkenntnis mehr entscheidet, sondern ihre Reputation in öffentlichen Einfluß und Aufmerksamkeit umgewandelt wird und besseren Argumenten und griffigeren Formulierungen Bedeutung zukommt – der Spezialist wandelt sich nun zu einem Experten, der Wissen filtert und in politikfähige Botschaften und Forderungen umsetzt¹¹.

Zusammenfassend muß folglich festgehalten werden, daß wissenschaftliches Wissen im Sinne einer reinen, allgemein gültigen Erkenntnis in politischen Prozessen nicht oder nur sehr selten anzutreffen ist, auch wenn sich hinsichtlich dem Grad seiner „Reinheit“ sicherlich graduelle Unterschiede andeuten. Der hier verwendete Begriff der „Wissenschaftlichen Gemeinschaften“ soll dieser Problematik Rechnung tragen,

⁹ Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 167, Fußnote 140

¹⁰ vgl. zum folgenden: Saretzki, T: Demokratisierung von Expertise? Zur politischen Dynamik der Wissensgesellschaft, in: Klein, A. / Schmalz-Bruns, R. (Hrsg.), 1997, S. 281 / 282

¹¹ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 170, Fußnote 142

gleichzeitig aber auch grundsätzlich alle Akteure zusammenfassen, die außerhalb von Interessensgruppen¹² eine wissenschaftliche Eingabe in den Regimeprozeß leisten. Insgesamt umschließt der Begriff dabei zunächst sowohl reine „epistemic communities“, den Sonderfall des IPCCs und wissenschaftliche Forschungseinrichtungen und Institutionen, auch wenn dem eigens dafür gegründeten IPCC sicherlich eine, wenn nicht sogar die entscheidende Bedeutung zukommt.

Insgesamt fand in den letzten fünfzig Jahren eine Etablierung eines großen wissenschaftlichen Beratungsapparates statt und die auftragsgesteuerte Wissensproduktion ist zu einer zentralen Aktivität von Regierungen geworden¹³. Die Gründe für diese Entwicklung sind in den einfachen Tatsachen zu finden, daß Politik auch handeln muß, wenn das erforderliche Wissen nicht zur Verfügung steht und wissenschaftliches Wissen hilft, richtige, problemlösende Entscheidungen zu treffen¹⁴. Entscheidend war aber letztendlich, wie auch im Problemfeld „Klimawandel“, die zunehmende Komplexität der Ursache-Wirkungszusammenhänge und bestehende Unsicherheiten hinsichtlich der Bewertung der Folgen von technologischen Entwicklungen¹⁵.

Diese Entwicklung blieb für die Politik nicht folgenlos und warf neue Fragen und Probleme hinsichtlich der Beteiligung dieser Akteure an politischen Entscheidungsprozessen auf.

6.1.2. Grundsätzliche Probleme und Schwierigkeiten

Das Wirken und die Einflußnahme der Wissenschaftlichen Gemeinschaften auf politische Prozesse und Verhandlungen ist keineswegs unproblematisch. Ihre Beteiligung an der Politik wirft dabei nicht nur einige grundsätzliche Probleme und Fragen auf, sondern ist vor allem an eine Vielzahl von Bedingungen und Voraussetzungen geknüpft, welche im

¹² Entscheidend ist ihre Unabhängigkeit von Eigeninteressen gegenüber dem politischen Verhandlungsprozeß auch wenn die Übergänge zu den Interessensgruppen fließend sein können, wie die Informationsbereitstellung durch NGOs zeigt (siehe Kap. 5.2.2.6, S. 3)

¹³ Die Art der Beratung reicht dabei von Beratungsgremien über Stäbe, Kommissionen bis zu ad-hoc berufenen Experten und variiert stark zwischen den unterschiedlichen politischen Systemen und Kulturen; vgl. Weingart, P., 2001, S. 129 / 130

¹⁴ vgl. Murswiek, A.: Wissenschaftliche Beratung im Regierungsprozeß, in: Murswiek, A., (Hrsg.) 1994, S. 103-107

¹⁵ Görrissen, T., 1993, S. 225. Zur generellen Problematik der Bewertung technologischer Entwicklungen und der Folgen für Politik und Gesellschaft in der Debatte der „Risikogesellschaft“ seit Mitte der 1980er Jahre; vgl. Beck, U. 1986 und Beck, U., 1991

folgenden kurz skizziert werden, da sie dem Wirken von Wissenschaftlichen Gemeinschaften Schranken und Grenzen setzen können und somit für ihren möglichen Leistungsbeitrag für Internationale Regime keineswegs folgenlos bleiben müssen.

Zum einen verändern sich mit der Einbeziehung von Wissenschaftlichen Gemeinschaften in Verhandlungsprozesse die politischen Entscheidungsstrukturen, da durch die Verteilung der Entscheidungsmacht die Ergebnisse zwar politisch sanktioniert, diese aber keine rein politischen mehr sind¹⁶. Wissenschaftler werden zu Mitentscheidern, verstehen sich auch selber als solche und wandeln sich somit von neutralen Spezialisten zu wertenden Experten (siehe Kap. 6.1.1, S. 76) was auch bedeutet, daß sie Konsenszwängen und Koordinationsproblemen in mixed-motive Spielen in einem solchen horizontalen Entscheidungsnetzwerk unterliegen.

Zum anderen steht damit in einem engen Zusammenhang die Frage der fehlenden öffentlichen Legitimierung der Wissenschaftlichen Gemeinschaften bei ihrer Einbeziehung in politische Entscheidungen. Während sich NGOs noch auf die, wenn auch vage, Mobilisierung der Öffentlichkeit und ihre Rolle als „Sprachrohr der Sprachlosen“ berufen können (siehe Kap. 5.1.2, S. 61), entfällt ersteres im Fall der Wissenschaftlichen Gemeinschaften. Ihre Legitimation ist zunächst lediglich eine Innerwissenschaftliche. Zusätzlich wird als kritisch erachtet, daß durch die Verfolgung von Eigeninteressen ein besonderer Interessenkonflikt für Wissenschaftler in ihrer Beraterrolle entsteht¹⁷. Insgesamt bleibt das Thema der Legitimation problematisch, auch wenn es hier nicht im Zentrum des Interesses steht.

Eine Schwierigkeit des Einwirkens von wissenschaftlichen Erkenntnissen auf politische Prozesse liegt auch darin, daß dafür ein Zusammentreffen einer Reihe von Faktoren notwendig ist¹⁸ um erfolgreich zu sein. Grundvoraussetzung ist das Vorhandensein wissenschaftlicher Daten, welche allerdings relativ unsicher sein können und nicht unbedingt einen wissenschaftlichen „Beweis“ liefern müssen, da sie in der politischen Auseinandersetzung mit Werturteilen und Argumenten versehen werden. Hinzu kommen müssen aber ebenso engagierte Wissenschaftler, vor allem großer und prestigeträchtiger Universitäten und Einrichtungen, da ihre Aussagen und Publikationen auch diesen

¹⁶ vgl. zum folgenden; Mayntz, R.: Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells, in: Murswiek, A., (Hrsg.) 1994, S. 24 / 25

¹⁷ Zum Problem der demokratischen Legitimation und dem Spannungsverhältnis zwischen Einfluß und Eigeninteressen im Überblick; vgl. Weingart, P., 2001, S. 133-139

Institutionen zugeschrieben werden. Die Umwandlung der eigentlich nur innerwissenschaftlichen Reputation in Prominenz wird durch häufiges Auftreten in der Öffentlichkeit erreicht und damit der eigentliche Transfer von wissenschaftlicher Legitimation in die öffentlich-politische Sphäre ermöglicht. Die so gewonnene mediale Prominenz muß nicht unbedingt mit wissenschaftlicher Reputation einhergehen. Sie ist nur eine Bedingung unter anderen. Hinzu kommen auch die von den Medien gestellten Anforderungen wie z.B. Attraktivität des Themas, Sprachgewandtheit, etc.¹⁹. Weiterhin notwendig ist Rezeptionsbereitschaft der Politik gegenüber den wissenschaftlichen Themen und Lösungsvorschlägen, welche wiederum durch öffentliche Debatten in den Medien und die Parteinahme anderer wichtiger Akteure gesteigert wird.

Erfolgreiche wissenschaftliche Politikberatung vollzieht sich somit fachöffentlich, aber ebenso häufig auch öffentlich, da mit einem so erweiterten Adressatenkreis ein Multiplikatorensystem in Gang gesetzt wird, das die Einflußmöglichkeiten steigern und verstärken kann²⁰. Um aber die Öffentlichkeit zum Engagement in wissenschaftlich-technischen oder umweltpolitischen Problemfeldern zu motivieren, müssen diese als riskant, ethisch oder moralisch fragwürdig erscheinen oder aber mögliche Gewinner und Verlierer erkennbar sein²¹. Eine solche Zuspitzung und Polarisierung wird oftmals auch durch andere nichtstaatliche Akteure wie NGOs geleistet, da ihnen im Vergleich zu den Wissenschaftlichen Gemeinschaften eine Vereinfachung und Verschärfung der Themen ohne einen direkten Verlust an (innerwissenschaftlicher) Legitimation leichter fällt, sie dafür aber ein größeres Publikum erreichen²². Allerdings lassen sich damit Verwissenschaftlichung und Politisierung (oder Popularisierung) immer weniger voneinander trennen²³.

Zusammenfassend muß noch einmal hervorgehoben werden, daß zum einen das Wirken Wissenschaftlicher Gemeinschaften an eine Reihe von Voraussetzungen gebunden ist und somit nicht jede mögliche Einflußnahme auf politische Prozesse erfolgreich sein kann.

¹⁸ vgl. zum folgenden; Grundmann, R., 1997, S. 252-255

¹⁹ vgl. Weingart, P., 2001, S. 262-267

²⁰ vgl. Hennig, J.K.: Beratung der Politik durch das Gesundheitsamt, in: Murswiek, A., (Hrsg.) 1994, S. 69

²¹ vgl. Saretzki, T: Demokratisierung von Expertise? Zur politischen Dynamik der Wissensgesellschaft, in: Klein, A. / Schmalz-Bruns, R., (Hrsg.), 1997, S. 287

²² Eine Aufbereitung von wissenschaftlichen Ergebnissen, ist aber auch für NGOs keineswegs unproblematisch (siehe Kap. 5.2.2.6, S. 3). Dennoch fällt ihnen eine Mobilisierung der Öffentlichkeit leichter (siehe Kap. 5.2.2.1, S. 3)

²³ Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 43

Zum anderen ist zu konstatieren, daß die Grenzen zwischen dem Wirken von Wissenschaftlichen Gemeinschaften und NGOs fließend sind, was sich sowohl auf die notwendigen Mittel bezieht als auch auf ein Zusammenwirken beider Akteure.

6.2. Das Wirken „Wissenschaftlicher Gemeinschaften“

6.2.1. Legitimationsfunktion für die Politik

Neben dem instrumentellen Wissen zur Lösung konkreter Probleme bieten Wissenschaftliche Gemeinschaften auch Legitimation für politische Entscheidungen²⁴. Diese Funktion unterscheidet sich wesentlich von den anderen hier identifizierten Leistungen, da der von Wissenschaftlichen Gemeinschaften geleistete Input von den politischen Akteuren vor allem dazu genutzt wird, um in den politischen Auseinandersetzungen (unpopuläre) Entscheidungen zu vermeiden, zu verzögern und zu rechtfertigen. Wissenschaftliche Gemeinschaften werden in diesem Fall instrumentalisiert und ein eigenständiger Funktionsbeitrag für die Regimeprozesse ist dabei nicht erkennbar²⁵.

Die legitimatorische Funktion steht gerade in Debatten mit einem stark wissenschaftlich-technischen Inhalt im Vordergrund²⁶ und begründet tendenziell eine Konkurrenz unter den politischen Akteuren um wissenschaftliche Erkenntnisse²⁷. Verstärkt wird diese Situation noch, wenn in einem Problemfeld die Fakten unsicher, Werte umstritten, die Einsätze hoch und gleichzeitig der Handlungsbedarf groß und Entscheidungen dringlich sind²⁸. Die Auswahl der beratenden Wissenschaftlichen Gemeinschaften erfolgt oft entsprechend ihrer

²⁴ Weingart, P., 2001, S. 27 / 28

²⁵ Dieser Punkt soll im folgenden dennoch Beachtung finden, da gerade in den Auseinandersetzungen im Internationalen Klimaschutzregime von den staatlichen Akteuren wissenschaftliche Erkenntnisse als Rechtfertigung der Verhandlungspositionen eine wichtige Rolle spielten.

²⁶ Weingart, P., 2001, S. 143

²⁷ Eine solche Konkurrenz besteht dabei nicht nur zwischen den staatlichen Akteuren, sondern auch zwischen ihnen und den Nichtregierungsorganisationen sowie zwischen diesen untereinander. Letzteres ist gerade dann der Fall, wenn NGOs in die politischen Prozesse mit einbezogen werden; vgl. Weingart, P., 2001, S. 160

²⁸ vgl. Weingart, P., 2001, S. 161

Nützlichkeit für die politische Position²⁹ und nicht aufgrund ihrer wissenschaftlichen Reputation³⁰.

Der Legitimationsfunktion sind aber gerade in der Umweltpolitik ebenso Grenzen gesetzt. Umweltpolitische Entscheidungen beruhen nicht nur auf naturwissenschaftlichen Erkenntnissen, sondern beziehen überdies den Sachverstand anderer Disziplinen (z.B. der Wirtschaftswissenschaften) mit ein. Die einzelnen Disziplinen stimmen allerdings selten hinsichtlich der Problembewertung und der möglichen Lösungswege überein und werden darüber hinaus politisch unterschiedlich bewertet und gewichtet³¹. Eine weitere Grenze ist sicherlich in der Konkurrenz der verschiedenen politischen Akteure zu sehen, welche „falsche“ Legitimationsversuche aufdecken und bekämpfen können.

6.2.2. Beitrag zur Wahrnehmung des Problems

Eine bedeutende Funktion kommt den Wissenschaftlichen Gemeinschaften bei der Wahrnehmung eines Problems zu, welches durch eine Veröffentlichung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse nachhaltig beeinflusst wird³². Besonders in der Umweltpolitik ist die frühzeitige Erkennung von Problemen und Problemfeldern wichtig, um rechtzeitig handeln zu können³³ und oft wurden Probleme zuallererst von der Wissenschaft wahrgenommen bevor sie auf die politische Agenda gelangten³⁴.

Vor allem bezüglich der Problemdefinition spielt die Autorität bestimmter und einflußreicher Wissenschaftlicher Gemeinschaften eine besondere Rolle, die umso größer ist, je weniger Fakten und Ursachen sowie die Verantwortlichkeiten einer

²⁹ vgl. Weingart, P., 2001, S. 148 / 149

³⁰ Dies hat vor allem wiederum Folgen auf ihre politische Legitimation (siehe Kap. 6.1.2, S. 3).

³¹ vgl. Müller, E.: Zur Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Umweltpolitik. Ein Kommentar aus der Regierungspraxis, in: Murswiek, A., (Hrsg.) 1994, S. 50 / 51

³² Görrissen, T., 1993, S. 224

³³ Hier stoßen die Wissenschaftlichen Gemeinschaften auf innerwissenschaftliche Probleme, da zum einen exakte Ergebnisse oft erst nach dem Eintreten des Problems vorliegen und zum anderen die wissenschaftliche Spezialisierung gerade in der Umweltpolitik dazu führt, daß Frühwarnsignale übersehen und / oder unterbewertet werden, vgl. Müller, E.: Zur Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Umweltpolitik. Ein Kommentar aus der Regierungspraxis, in: Murswiek, A., (Hrsg.) 1994, S. 50

³⁴ Für die Wissenschaftlichen Gemeinschaften gilt dabei, daß sie, je stärker sie in das Regierungshandeln einbezogen sind, desto größer ist ihr Einfluß auch auf die Gestaltung der politischen Agenda; vgl. Weingart, P., 2001, S. 140 / 141

Problemverursachung eindeutig kommunizierbar und bestimmbar sind³⁵. Hier ist es wiederum der Umweltbereich und im besonderen Maße das Problemfeld des „Klimawandels“ in dem der Einfluß der (Natur-) Wissenschaft auf Problem- und Politikformulierung äußerst hoch ist³⁶, da gerade in Deutschland die öffentliche Thematisierung und Politisierung eindeutig von der Wissenschaft ausging³⁷.

Die Einflußmöglichkeiten sind dabei allerdings nicht gleichbleibend hoch, sondern verringern sich im Verlauf des politischen Prozesses³⁸. Während die Initiativ- und Anstoßfunktion von großer Bedeutung ist, verringert sich diese bei der Suche nach Wegen der Problemlösung. In der Umsetzungsphase ist die wissenschaftliche Unterstützung am schwächsten, da an dieser Stelle der eigentliche Interessensaustrag im Mittelpunkt steht und machtpolitische Faktoren ausschlaggebend sind.

Wissenschaftliche Gemeinschaften bieten somit durchaus bezüglich der Problemwahrnehmung einen Leistungsbeitrag für Internationale Regime. Ihre Einflußmöglichkeiten bei der Problemwahrnehmung versetzen sie in die Lage auf die Wahrnehmung des Betroffenseins der staatlichen Akteure einzuwirken und Vorurteilen und falschen Realitätswahrnehmungen entgegenzuwirken.

6.2.3. Beitrag zur Willensbildung und Entscheidungsfindung

Die Leistungen der Wissenschaftlichen Gemeinschaften sind aber nicht nur auf die eigentliche Problemwahrnehmung beschränkt, sondern reichen auch über diese hinaus, indem sie dabei ebenso einen Beitrag zur Willensbildung und Entscheidungsfindung leisten³⁹.

Durch die Bereitstellung von Informationen sind Wissenschaftliche Gemeinschaften gerade in Situationen, die durch Unsicherheiten gekennzeichnet sind, in der Lage, bei der

³⁵ vgl. Mayer-Ries, J.F.: Globales Arrangement für eine lokale Politik nachhaltiger Entwicklung – das „Klima-Bündnis“, in: Prittwitz, V. von, (Hrsg.), 2000, S. 151

³⁶ vgl. Mayer-Ries, J.F.: Globales Arrangement für eine lokale Politik nachhaltiger Entwicklung – das „Klima-Bündnis“, in: Prittwitz, V. von, (Hrsg.), 2000, S. 151, Fußnote 11

³⁷ vgl. Engels, A. / Weingart, P.: Die Politisierung des Klimas. Zur Entstehung von anthropogenem Klimawandel als politischem Handlungsfeld, in: Hiller, P. / Krücken, G., (Hrsg.), 1997, S. 92

³⁸ vgl. zum folgenden; Müller, E.: Zur Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Umweltpolitik. Ein Kommentar aus der Regierungspraxis, in: Murswiek, A., (Hrsg.) 1994, S. 51 / 52

³⁹ Die Übergänge sind sicherlich fließend und analytisch schwer zu trennen. Eine Unterscheidung ist dennoch wichtig, da eine Problemwahrnehmung durch Wissenschaftliche Gemeinschaften und die Formulierung

Definition von Eigeninteressen von Staaten oder Gruppen innerhalb der Staaten zu helfen und zu einer Neudefinition bisheriger oder zu einer Identifikation neuer Interessen beizutragen⁴⁰. Sie helfen somit Politik zu formulieren und können nicht nur das Bewußtsein der politischen Entscheidungsträger nachhaltig beeinflussen, sondern auch deren Haltung bezüglich eines Konfliktgegenstandes prägen⁴¹.

Das Wirken Wissenschaftlicher Gemeinschaften ist dabei nicht auf die nationale Ebene begrenzt. Aufgrund der Tatsache, daß sich ihr Wissen und ihre Erkenntnisse über Konferenzen, wissenschaftliche Kooperation und Publikationen verbreitet und sich ihre Mitglieder auch nicht unbedingt regelmäßig und in einem formellen Rahmen treffen müssen⁴², können sie auch transnational wirken. Ihre Einbeziehung in internationale Organisationen und deren Sekretariate bilden dabei oft einen Ausgangspunkt oder Plattform, von denen aus sich ihre Ideen und Vorstellungen verbreiten⁴³. Auch haben internationale Konferenzen zum Klimawandel, an denen sowohl Wissenschaftler wie auch politische Entscheidungsträger teilnahmen, maßgeblich zur Willensbildung der politischen Akteure beigetragen⁴⁴.

In Bezug auf einen Leistungsbeitrag für Internationale Regime können Wissenschaftliche Gemeinschaften durchaus an der Interessensbildungs- und definition der staatlichen Akteure beteiligt sein. Da dies nicht nur im jeweiligen nationalstaatlichen Rahmen geschieht sondern auch transnational sind sie ebenso in der Lage nicht nur bei der Bildung einzelner Eigeninteressen der Staaten zu helfen, sondern können darüber hinaus zugleich kollektive Interessen identifizieren. Dies ermöglicht es den Wissenschaftlichen Gemeinschaften zusätzlich vertrauensbildend zu wirken, indem sie gemeinsames Wissen schaffen.

von Lösungsvorschlägen noch nicht automatisch bedeutet, daß sie auch einen Einfluß bei der eigentlichen politischen Entscheidungsfindung haben.

⁴⁰ Haas, P.M., 1992, S. 15

⁴¹ In der Bundesrepublik Deutschland war hierbei in der Klimafrage die Rolle der Enquête-Kommission des deutschen Bundestages „Schutz der Erdatmosphäre“ entscheidend; vgl. Görrissen, T., 1993, S. 224. Zur generellen Bedeutung der Enquête-Kommission bei der Politikformulierung in Politikfeld „Klimawandel“; vgl. Weingart, P. / Engels, A. / Pansegrau, P., 2002

⁴² vgl. Haas, P.M., 1992, S. 17

⁴³ Bei ihrer Einbeziehung übernehmen sie oft staatliche Aufgaben wie z.B. der Überwachung der getroffenen Vereinbarungen. Für den Fall des Schutzes des Mittelmeeres; vgl. Haas, P.M., 1989, S. 380

⁴⁴ Görrissen, T., 1993, S. 244

6.2.4. Schaffung einer gemeinsamen Wissensbasis

Die Bedeutung einer gemeinsamen Wissens- und Wertebasis wird im internationalen Problemfeld des „Klimawandels“ besonders deutlich. Angesichts großer Unsicherheiten findet eine Institutionalisierung kooperativen Verhaltens dann statt, wenn unter anderem ein Expertennetzwerk vorhanden ist, das eine Wissensautorität darstellt⁴⁵. Auch beim Klimawandel begannen die konkreten Verhandlungen erst, als über dessen Ursachen eine ausreichende Evidenz vorhanden und mit den Veröffentlichungen des IPCC eine, von allen Akteuren anerkannte wissenschaftliche Grundlage gegeben war⁴⁶.

Die Gründe des Wirkens von Wissenschaftlichen Gemeinschaften durch die Schaffung einer gemeinsamen Wissensbasis für Verhandlungsprozesse liegen darin, daß sie durch eine Kontrahierung des Wissens, das Eingang in politische Prozesse findet, zum einen den Zugang zu diesem kontrollieren, zum anderen delegitimierende Effekte widersprüchlicher Äußerungen verhindern⁴⁷. Wissenschaftliche Kontroversen werden somit aus den politischen Verhandlungen ausgelagert bzw. diesen vorgelagert, dort geklärt und geschlichtet und können in den politischen Prozeß in Form eines Konsenses eingebracht werden⁴⁸. Neben dieser Ausbildung einer Wissensautorität, die eine Verhandlungsgrundlage herstellt und Widersprüche vermeidet, wird zusätzlich auch Vertrauen gebildet, indem innerhalb solcher Akteure ein stetiger Informationsaustausch stattfindet, der dafür sorgt, daß die staatlichen Akteure über einen gemeinsamen Stand des Wissens verfügen. Ebenso können Unklarheiten zwischen den Problembewertungen durch die einzelnen Staaten vermindert und Interessenskongruenzen herausgearbeitet und betont werden. Die Gefahr von Fehleinschätzungen und Mißtrauen in den politischen Verhandlungsprozessen wird damit verringert.

Für den Leistungsbeitrag für Internationale Regime läßt sich konstatieren, daß Wissenschaftliche Gemeinschaften durch die Schaffung einer gemeinsamen Wissensbasis zwar sowohl auf die Problemwahrnehmung und Interessenbildung einwirken, sie aber auch

⁴⁵ Dies ist nur eine Bedingung unter anderen; vgl. Petschow, U. / Dröge, S., 1999, S. 30 und Zürn, M., 1998, S. 180-200

⁴⁶ vgl. Görrißen, T., 1993, S. 226 / 227 und 224

⁴⁷ Im Gegensatz zu einer epistemic community gelingt dies dem IPCC nur durch den ihm auferlegten Zwang zum Konsens; vgl. Weingart, P., 2001, S. 164 / 165

⁴⁸ Der Fall des IPCC zeigt dabei, daß die erfolgreiche wissenschaftliche Konsensfindung außerhalb der eigentlichen Verhandlungen nicht zwangsläufig in die politischen Prozesse übernommen wird.

und vor allem vertrauensbildend wirken. Die Verlagerung der wissenschaftlichen Auseinandersetzungen aus den politischen Prozessen und das Agieren als transnationale Netzwerke ermöglichen es den Wissenschaftlichen Gemeinschaften zunächst einmal Expertise aus der Legitimationsfunktion für politische Entscheidungen und Positionen herauszulösen, Kontroversen rein wissenschaftlich zu klären und Vertrauen durch einen freien und offenen Informationsaustausch zu gewährleisten.

7. Zusammenfassung

Eine Gegenüberstellung des hier identifizierten Wirkens von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlichen Gemeinschaften und den Leistungen Internationaler Regime bezüglich der Voraussetzungen für eine Kooperation ist nun möglich. Dabei sollen NGOs und Wissenschaftliche Gemeinschaften aufgrund der Ähnlichkeiten, Gemeinsamkeiten und der fließenden Grenzen zwischen ihrem Wirken zusammengefaßt werden. Der gesamte Leistungsbeitrag der beiden Akteure für das Entstehen und die Aufrechterhaltung von Kooperation in Internationalen Regimen wird dadurch deutlich erkennbar. Auch wenn eine direkte Zuordnung zu den einzelnen Regimeleistungen sich abzuzeichnen scheint, muß darauf verzichtet werden. Der herausragende Stellenwert, den die Information im Wirken von NGOs und Wissenschaftlichen Gemeinschaften einnimmt, verhindert eine trennscharfe Zuordnung ihrer Leistungen und macht eine exakte und feste Abgrenzung schwierig (siehe Abb. 2, S. 89).

NGOs und Wissenschaftliche Gemeinschaften sind in der Lage durch die Bereitstellung von Information, ihre Hilfe bei der Problemwahrnehmung und ihrem Beitrag zur Willensbildung und Entscheidungsfindung auf die Wahrnehmung des Betroffenseins und die Interessensdefinition der staatlichen Akteure einzuwirken. Ihnen kommt folglich ein Einfluß auf die Voraussetzungen für Kooperation zu und ein solcher Leistungsbeitrag ermöglicht es den beiden Akteuren einen wesentlichen Bestandteil Internationaler Regime zu bilden und an den Regimeprozessen maßgeblich beteiligt zu sein. Sie sind damit durchaus befähigt innerhalb Internationaler Regime einen entscheidenden Anteil an der Bereitstellung und Verteilung von Information zu haben, indem sie am erhöhten Informationsaustausch und an der Schaffung von Informationskanälen beteiligt sind und darüber die Regimeentstehung und -entwicklung beeinflussen.

Ebenso können NGOs und Wissenschaftliche Gemeinschaften vertrauensbildend wirken und unter den staatlichen Akteuren eine gemeinsame Wissensbasis schaffen. Sie sind damit in der Lage einen Einfluß auf diese Voraussetzung für das Zustandekommen von Kooperation auszuüben. Durch ihr Fungieren als von den Staaten unabhängige Informationsquelle, Vermittlungsinstanz und die Bildung einer Wissensautorität sind sie an der Herstellung von Erwartungssicherheit beteiligt. Sie können teilhaben an der

Strukturierung von issue-areas, an der Aufstellung von Verhaltensrichtlinien und der Festlegung von Urteilsmaßstäben oder konkrete Kontroll- und Überwachungsfunktionen ausüben. Sie erzeugen aber auch Transparenz und tragen somit zur Stabilisierung von Erwartungen bei. Ihr Leistungsbeitrag für Internationale Regime bleibt allerdings auf diesen Teil beschränkt, da es auch ihnen nicht gelingt die Problematik der Sanktionen zu lösen und damit Rechtssicherheit zu schaffen.

Generell sorgen die beiden hier betrachteten Akteure für eine ausreichende Kommunikation und niedrige Transaktionskosten. Sie können einen Bestandteil der Transaktionsforen bilden und durch die Bereitstellung von Information und in ihrer vertrauensbildenden Funktion die Einsicht in die Überlegenheit der Kooperation steigern. Ihr Leistungsbeitrag für die Regimeprozesse ist dabei zunächst unabhängig von ihrer unmittelbaren und direkten Einbeziehung in den institutionellen oder organisatorischen Rahmen, da sie ihr Wirken außerhalb des Regimes entfalten. Ein Internationales Regime ist aber insoweit für sie von Bedeutung, als es ihnen die Bildung von transnationalen Netzwerken entlang des vom Regime behandelten Problemfeldes ermöglicht, und ein Zugang zu oder eine Beteiligung an den Verhandlungen ihre Einflußnahme erleichtert.

Die Mobilisierung von Öffentlichkeit und die Legitimationsfunktion spielen durchaus eine Rolle, wirken aber keineswegs direkt auf die Voraussetzungen für Kooperation. Sie sind für den Zugang zu den Verhandlungen wichtig bzw. als Argument in diesen von Bedeutung, haben aber keinen unmittelbaren Einfluß auf den Regimeprozeß selbst.

Zusammenfassend kann folglich Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlichen Gemeinschaften ein theoretischer Leistungsbeitrag für Internationale Regime zugeschrieben werden. Durch ihr Wirken erbringen sie Leistungen, die einen Einfluß auf das Zustandekommen von Kooperation haben und somit auch für die Regimeprozesse bedeutend sind und in einem Bezug zu diesen stehen. Ihre Leistungen können einen wesentlichen Anteil an den von Internationalen Regimen erbrachten Leistungen bezüglich der Kooperation haben. Es bleibt zu untersuchen, ob sie diesen Anteil auch tatsächlich erbringen und wie hoch dieser einzuschätzen ist.

Abb. 2: Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften

| Voraussetzungen für Kooperation (spieltheoretisch) | Leistungen Internationaler Regime | (Leistungs-) Beitrag von NGOs und Wissenschaftlicher Gemeinschaften |
|---|--|--|
| Was muß vorhanden sein, damit Kooperation stattfindet? | Welche Leistungen tragen Internationale Regime zur Ermöglichung der Kooperation bei? | Welchen Anteil haben / leisten NGOs und Wissenschaftliche Gemeinschaften? |
| <p>Betroffensein (und dessen Wahrnehmung)</p> <ul style="list-style-type: none"> - unmittelbar / mittelbar - direkt / indirekt - Vorurteile und falsche Realitätsdeutungen | <p>Bereitstellung / Verteilung von Information</p> <ul style="list-style-type: none"> - erhöhter Informationsaustausch - Schaffung von Informationskanälen | <p>Informationsbereitstellung / Problemwahrnehmung und Beitrag zur Willensbildung und Entscheidungsfindung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bereitstellung von Information - Lobbying - Wirken als Informationsfilter - Unterstützung bei der Interessensdefinition - Hilfe bei der Problemwahrnehmung - Hilfe bei der Problemlösungssuche |
| <p>Interessen (und das Wissen darüber)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Interessensdefinition (unterschiedliche und falsche Wahrnehmungen) - parallele Interessen als notwendige (aber nicht hinreichende) Bedingung für Kooperation | | |
| <p>Vertrauen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kontrolle - Sanktionen | <p>Erwartungssicherheit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Strukturierung von issue-areas - Aufstellung von Richtlinien für das Verhalten der Akteure - Festlegung von Urteilsmaßstäben - Stabilisierung von Erwartungen (an das künftige Verhalten) <p>Rechtssicherheit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Funktionelles Äquivalent zur Rechtssicherheit | <p>Vertrauensbildung / Schaffung einer gemeinsamen Wissensbasis</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fungieren als unabhängige Informationsquelle - Wirken als Vermittlungsinstanz - Erzeugung von Transparenz - Bildung einer "Wissensautorität" - Schaffung einer gemeinsamen Verhandlungsbasis - Vermeidung von Widersprüchen - Informationsaustausch |
| <p>Kommunikation / Spielregeln / Transaktionskosten</p> <ul style="list-style-type: none"> - ausreichende Kommunikation - niedrige Transaktionskosten - Existenz von Spielregeln | <p>Senkung der Transaktionskosten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bildung eines normativ-institutionellen (ggf. organisatorischen) Rahmens - Bereitstellung von Transaktionsforen (materieller und personeller Art) - Steigerung der Einsicht in die Überlegenheit der Kooperation - Ermöglichung der Bildung transnationaler Koalitionen von "sub-units" | <p>Übernahme staatlicher Aufgaben</p> <ul style="list-style-type: none"> - in Ergänzung / Konkurrenz zu staatlichen und internationalen Institutionen |

IV Empirische Untersuchung

Im folgenden soll überprüft werden, ob ein Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlichen Gemeinschaften bei der Entstehung und Entwicklung des Internationalen Klimaschutzregimes zu erkennen ist. Dazu ist es in einem ersten Schritt notwendig das Problem der Bewertung des Leistungsbeitrages von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften allgemein zu erläutern (Kap. 8, S. 94). Hier muß besonders auf ihren unterschiedlichen Einfluß im Verlauf eines Regimeprozesses hingewiesen (Kap. 8.1, S. 94) und ein Bewertungsmaßstab für ihren Leistungsbeitrag entwickelt werden (Kap. 8.2, S. 97). Erst in einem daran anschließenden und darauf aufbauenden zweiten Schritt kann die eigentliche empirische Untersuchung erfolgen. Die Unterteilung und Gliederung des Verhandlungsverlaufes in unterschiedliche Phasen ergibt sich dabei aus dem regimetypischen Prozeß der schrittweisen Konkretisierung und Verregelung des Konfliktfeldes unter der besonderen Berücksichtigung des möglichen Leistungsbeitrages der beiden zu untersuchenden Akteure und der Besonderheiten des Klimaschutzregimes. Die erste Phase (Kap. 9, S. 101) umfaßt den gesamten Prozeß des Agenda-Settings bis zum Abschluß der grundlegenden und prinzipiell gehaltenen Klimarahmenkonvention. Die zweite Phase der Regimeentwicklung (Kap. 10, S. 143) umschließt die jeweiligen Verhandlungsabschnitte der nun zunehmenden Ausgestaltung des Rahmenübereinkommens und der sich verstärkenden Regelungsdichte des Klimaschutzregimes. Die Verhandlungen über das Kyoto-Protokoll (Kap. 10.1, S. 143) und die Auseinandersetzungen um dessen Ausformulierung (Kap. 10.2, S. 224) bilden dementsprechend die weiteren Teilabschnitte, wobei letzterer die gescheiterte Vertragsstaatenkonferenz in Den Haag berücksichtigen muß, da sich, mit dem Ausstieg der USA, die Verhandlungssituation grundlegend änderte. Jede dieser Regimephasen und jeder dieser Verhandlungsabschnitte ist gekennzeichnet durch neue, sich vom vorherigen Abschnitt unterscheidende Probleme und Konfliktstellungen, welche demzufolge auch neue Themen und Verhandlungspunkte auf die politische Tagesordnung bringen.

8. Das Problem der Bewertung des Leistungsbeitrags

8.1. Der unterschiedliche Leistungsbeitrag im Verlauf des Regimeprozesses

Wie schon an anderer Stelle deutlich wurde (siehe Kap. 5.2.1, S. 64) variiert der Einfluß von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften im Verlauf von Verhandlungsprozessen. Die von beiden Akteuren für die Verhandlungen zur Verfügung gestellten Leistungen, wie zum Beispiel die Informationsbereitstellung und die Vertrauensbildung, werden von den politischen Akteuren im Verlauf eines policy-Zyklus unterschiedlich nachgefragt. Es zeigte sich dabei, daß in Phasen des Agenda-Settings ihr Einfluß am größten ist, während er sich in zugespitzten und konfrontativen Problemstellungen am Ende eines Verhandlungsprozesses verringert. Ebenfalls deutete sich an der selben Stelle bereits an, daß gerade in Umweltregimen mit einem mehr oder weniger erfolgreichen Abschluß eines Verhandlungsabschnittes im Verlauf eines Regimeprozesses ein neuer policy-Zyklus seinen Anfang nehmen kann und ein neues Agenda-Setting beginnt¹.

Die Besonderheiten Internationaler Regime machen es somit notwendig diesen Sachverhalt noch einmal genauer zu betrachten, bevor die eigentliche empirische Untersuchung erfolgen kann. Erst auf diese Weise wird es möglich, genauere Aussagen über den Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften zu treffen.

Bei der Beschäftigung mit Internationalen Regimen verdient zum einen der gesamte Regimeprozeß Beachtung, da dieser in seiner Gesamtheit als ein policy-Zyklus gesehen werden kann, der mit einem Agenda-Setting beginnt und bis zur abschließenden Implementation von getroffenen Entscheidungen und Regelungen reicht. Der Gesamtprozeß in diesem Sinne reicht hier von den Anfängen der Thematisierung des Klimaproblems bis zum heutigen aktuellen Stand² der Verhandlungen.

¹ Es muß darauf hingewiesen werden, daß durchaus auch während des Verlaufes eines einzelnen Verhandlungsabschnittes neue Themen und Probleme auf der politischen Tagesordnung erscheinen können.

² Der aktuelle Stand der Verhandlungen ist im Rahmen dieser Arbeit gleichzusetzen mit dem letzten abgeschlossenen und beendetem Verhandlungsabschnitt, da nur eine solche Beschränkung eine vollständige Anwendung des hier verwendeten Bewertungsmaßstabes des Leistungsbeitrages erlaubt (siehe Kap. IV8.2, S. 3).

Zum anderen kann und muß dieser Gesamtprozeß bei einer Untersuchung in einzelne Verhandlungsabschnitte unterteilt werden. Internationale Regime entwickeln sich über eine schrittweise Konkretisierung und zunehmende Verregelung von allgemeinen Prinzipien hin zu immer spezifischeren Regeln (siehe Kap. 3.2.1.2, S. 45). Bezogen auf den Gesamtprozeß bedeutet dies, daß sich dieser gradualistisch, in einzelnen sich deutlich voneinander unterscheidenden Verhandlungsabschnitten, vollzieht. Auf die Verabschiedung einer prinzipiellen Grundsatzklärung folgen weitere Schritte, in denen deren regelhafte Ausgestaltung erfolgt. Dieser Prozeß, in dem immer mehr konkreter werdende Probleme auf die politische Tagesordnung gelangen und verhandelt werden, hat damit auch zur Folge, daß sich immer wieder ein neuer Prozeß des Agenda-Settings und daran anschließender Verhandlungen erneut vollzieht. Damit verbunden ist ebenso wieder eine steigende Nachfrage nach den von den beiden hier untersuchten Akteuren zur Verfügung gestellten Leistungen. Ihr möglicher Leistungsbeitrag zum Regimeprozeß kann sich dadurch wieder erhöhen.

Mit anderen Worten läßt sich dies so zusammenfassen: Den staatlichen Akteuren werden im Verlauf des Gesamtprozesses immer konkretere Entscheidungen abverlangt, das heißt, die Verhandlungssituation wird immer konfrontativer. Dies gilt auch für die einzelnen Verhandlungsabschnitte innerhalb des Gesamtprozesses, in denen zum Abschluß der Verhandlungen die Situation zunehmend konfrontativer wird. Das an einen solchen Verhandlungsabschnitt anschließende neue Agenda-Setting für den nächsten Verhandlungsabschnitt ermöglicht allerdings den Nichtregierungsorganisationen und den Wissenschaftlichen Gemeinschaften einen neuen und erhöhten Leistungsbeitrag, welcher größer sein kann, als am Ende des vorangegangenen Verhandlungsabschnittes. Der Leistungsbeitrag erstreckt sich folglich nicht gleichmäßig über den gesamten Regimeprozeß, sondern variiert mit den jeweiligen Verhandlungsabschnitten. Während er zu Beginn eines neuen Verhandlungsabschnittes immer wieder deutlich erhöht ist, nimmt er im Verlauf des gesamten Regimeprozesses gleichzeitig kontinuierlich ab, weil insgesamt der konkrete Entscheidungsbedarf, der den staatlichen Akteuren abverlangt wird, steigt.

Die empirische Untersuchung muß diesen Sachverhalt berücksichtigen und ihm Rechnung tragen. Eine Unterteilung der Verhandlungen des Klimaschutzregimes basiert deswegen auf den einzelnen Verhandlungsabschnitten, welche den jeweils unterschiedlichen Grad der Konkretisierung der getroffenen Übereinkünfte beachten.

Die erste Phase, das Agenda-Setting, beginnt demzufolge mit der Thematisierung der Klimaproblematik und reicht bis zur Annahme der Klimarahmenkonvention in Rio de Janeiro im Jahr 1992. Mit ihrem allgemeinen und weitestgehend unverbindlichen Charakter bildet sie als prinzipielle Grundsatzklärung nicht nur die Basis der weiteren Verhandlungen, sondern verlangt auch den beteiligten staatlichen Akteuren noch kaum spezifische und konkrete Maßnahmen ab. Aus der Sicht der Nichtregierungsorganisationen und der Wissenschaftlichen Gemeinschaften ist in dieser Phase vor allem der Prozeß der zunehmenden Politisierung des Themas „Klimawandel“ von Bedeutung.

Die unmittelbar daran anschließende zweite Phase der nun beginnenden Regimeentwicklung ist im Fall des Klimaschutzregimes zweigeteilt.

Der erste Teil umfasst den „prompt start“ nach dem Umweltgipfel von 1992 und endet mit der Einigung über das „Kyoto-Protokoll“ 1997. Dieses Protokoll, welches exakte Reduktionszahlen für die einzelnen Staaten festlegt, ist in dem, was von den staatlichen Akteuren abverlangt wird, schon wesentlich konkreter als die grundsätzliche Erklärung von Rio. Trotzdem bildet „Kyoto“ auf dem Weg zur (Ver-)Regelung des internationalen Klimaschutzes lediglich einen Zwischenschritt, da keine Übereinkunft darüber gefunden werden konnte, wie diese Reduktionen zu erzielen sind und welche Anrechnungsmodalitäten ihnen zugrunde liegen. Die entscheidende Ausformulierung der Regeln blieb somit den weiteren Verhandlungsabschnitten überlassen. Für die beiden hier im Mittelpunkt des Interesses stehenden Akteure ist der Prozeß des neuen Agenda-Settings, also die Entwicklung der ersten Protokollvorschläge im Vorfeld und auf der ersten Konferenz der Vertragsstaaten Berlin 1995, bedeutend, weil hier erneut ihre Leistungen gefragt sind.

Der zweite Teil dieser Phase kann als „Kyoto-Folgeprozeß“ bezeichnet werden und ist ebenfalls zweigeteilt zu betrachten. Zum ersten steht hier der Versuch der Ausgestaltung und Ausformulierung des Kyoto-Protokolls, der mit dem Scheitern der sechsten Vertragsstaatenkonferenz in Den Haag 2000 sein unrühmliches Ende fand. Zum zweiten finden sich an dieser Stelle die Bemühungen im unmittelbaren Anschluß daran, ein solch endgültiges Scheitern doch noch zu verhindern. Beide Verhandlungsabschnitte, welche eine noch weiterreichende (Ver-)Regelung des Klimaschutzregimes zum Ziel hatten, brachten neue Probleme, Schwierigkeiten und Konflikte an die Spitze der politischen Agenda, wobei zusätzlich der Ausstieg der USA aus dem Verhandlungsprozeß im

Anschluß an „Den Haag“ die politische Landschaft zunächst grundlegend veränderte. Auch wenn sich die Verhandlungen nicht zuletzt deswegen zunehmend verengten und festgefahren waren, so boten doch beide Abschnitte in reduziertem Maße mit der neuen politischen Agenda neue Chancen und Möglichkeiten für einen Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften.

Während innerhalb der empirischen Untersuchung die Verhandlungen zur Regimebildung noch in ihrer Gesamtheit und Komplexität erfasst werden sollen, um so auch dem grundsätzlichen und prinzipiellen Charakter der Klimarahmenkonvention Rechnung tragen zu können, wird bei der Darstellung der Regimeentwicklung eine andere Vorgehensweise notwendig. Die zunehmende Breite der Themen des Verhandlungsfeldes und die immer detaillierter werdenden Probleme und Konflikte des Aushandlungsprozesses der einzelnen konkreten Regelungen lassen nur noch eine Betrachtung einzelner und isolierter Konflikt- und Streitpunkte zu³. Die Auswahl der jeweiligen Verhandlungspunkte erfolgt dabei nicht nur anhand ihrer Bedeutung für den politischen Gesamtprozeß und des jeweiligen Verhandlungsabschnittes, sondern berücksichtigt ebenso das Engagement und die Wichtigkeit, welche ihnen die Nichtregierungsorganisationen und die Wissenschaftlichen Gemeinschaften entgegenbringen.

8.2. Der Bewertungsmaßstab für den Leistungsbeitrag

Eines der Hauptprobleme bei der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlichen Gemeinschaften bildet die Festlegung eines zuverlässigen Bewertungsmaßstabes für ihr Wirken. Wie schon gezeigt wurde (siehe Kap. 5.1.2, S. 61 und siehe Kap. 6.1.2, S. 81) unterliegen die beiden Akteure bei ihrer Einflußnahme auf politische Prozesse einer ganzen Reihe von Handlungszwängen. Besonders die Betrachtung des Lobbyings von Nichtregierungsorganisationen (siehe Kap. 5.2.2.2, S. 67) machte dabei deutlich, daß sich diese Einflußnahme zusätzlich oftmals nicht öffentlich, sondern für den außenstehenden Betrachter im Verborgenen vollzieht. Auch gelangen ihre Forderungen und Stellungnahmen nur in den seltensten Fällen in ihrer ursprünglichen Form in den

³ Die politische Verknüpfung einzelner Verhandlungspunkte macht es allerdings an verschiedenen Stellen dennoch notwendig, einen „Blick über den Tellerrand hinaus“ zu werfen.

politischen Prozeß. Hier ist es das Beispiel der Wissenschaftlichen Gemeinschaften das klar vor Augen führt, daß im Verlauf politischer Verhandlungen wissenschaftliche Positionen und Äußerungen „gefiltert“ werden (siehe Kap. 6.1.2, S. 81) und somit eine eindeutige Zuordbarkeit zu den jeweiligen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren oft kaum mehr möglich ist. Dennoch sind Kriterien zur Festlegung eines Bewertungsmaßstabes für einen Leistungsbeitrag der beiden im Rahmen dieser Arbeit zu untersuchenden Akteure unerlässlich und durchaus vorhanden.

Im folgenden sollen drei Kriterien zusammengenommen den Bewertungsmaßstab bilden. Das erste Kriterium bilden die zum jeweiligen Zeitpunkt im politischen Prozeß maßgeblich handelnden und die Agenda bestimmenden Akteure. Entscheidend sind dabei zum Beispiel die Fragen danach, wer die politische Tagesordnung bestimmt, die Verhandlungen vorantreibt und mit seinem Handeln und Wirken die Themen und die Richtung des Geschehens dominiert und lenkt. Hierfür ist es notwendig in den einzelnen Phasen und Verhandlungsabschnitten herauszuarbeiten, welche Akteure die Initiative ergreifen und zu zeigen, welcher Erfolg diesen beschieden ist. Der Verhandlungsprozeß ist unter diesem Aspekt zu rekonstruieren und zu analysieren.

Eng mit diesem ersten Kriterium verbunden, ist ein zweites, allerdings stärker inhaltlich geprägtes Element des Bewertungsmaßstabes. Im Mittelpunkt stehen dabei nicht die Akteure als solche und ihr Anteil an den Verhandlungen, sondern vielmehr ihre substantiellen Forderungen und Positionen bezüglich der verhandelten Konfliktgegenstände. Vor allem ihre ursprünglich in die Verhandlungen eingebrachten Standpunkte und Stellungnahmen müssen den letztendlich erzielten Ergebnissen der einzelnen Verhandlungsabschnitte gegenübergestellt und zu diesen in Bezug gesetzt werden. Im Gegensatz zu der eher prozeßhaft angelegten Betrachtungsweise des ersten Kriteriums ist dieses zweite damit wesentlich statischer angelegt. Es erfolgt ein Abgleich zwischen den Forderungen der Nichtregierungsorganisationen und der Wissenschaftlichen Gemeinschaften, soweit diese in ihrer Reinform verfügbar sind⁴, mit den abschließenden

⁴ Auf Seiten der NGOs kann dabei v.a. auf die Konferenzzeitung ECO des CAN zurückgegriffen werden, in welcher die Grundforderungen für eine breitere Öffentlichkeit und ohne politische Einflußnahme formuliert werden. Auf Seiten der Wissenschaftlichen Gemeinschaften ist der Rückgriff auf Grundpositionen wesentlich problematischer, da gerade die Stellungnahmen und Veröffentlichungen des IPCC von Beginn an einem politischen review-Prozeß und damit der politischen Einflußnahme unterlagen (zum IPCC vgl. Kap. IV9.2.1, S. 3).

politischen Übereinkommen. Auf diese Weise kann deutlich gemacht werden, inwieweit sie ihre Positionen durchsetzen konnten.

Aufgrund der bereits eingangs geschilderten Schwierigkeiten des für den Betrachter nicht immer offensichtlichen Agierens der nichtstaatlichen Akteure sind die ersten beiden Kriterien allerdings alleine keineswegs ausreichend um einen tiefgreifenden Einblick in die Verhandlungsprozesse zu erhalten. Einem dritten Kriterium kommt deswegen eine ergänzende und komplettierende Bedeutung zu. Insider-Berichte und bereits vorliegende Analysen zu einzelnen Verhandlungspunkten oder dem gesamten Regimeprozeß ermöglichen eine eingehendere Betrachtung gerade jener Verhandlungssituationen, welche normalerweise der Öffentlichkeit und dem wissenschaftlichen Betrachter verborgen bleiben und über welche die Informationen ansonsten nur begrenzt sind. Trotz der Tatsache, daß solche Veröffentlichungen zumindest teilweise aufgrund einer fehlenden Neutralität des Berichterstatters keineswegs unproblematisch sind (siehe Kap. 1.2.2, S. 19) und deswegen mit Vorsicht behandelt werden müssen, sind sie häufig sehr aufschlußreich. In einer Vielzahl von Fällen sind und bleiben sie oftmals der einzige Bezug- und Ansatzpunkt für bewertende wissenschaftliche Arbeiten und erst eine Einbeziehung dieser Berichte und Analysen ermöglicht eine umfassende und abschließende Bewertung der Rolle von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften.

Es darf in diesem Zusammenhang nicht verschwiegen werden, daß der im Rahmen dieser Arbeit Verwendung findende dreiteilige Bewertungsmaßstab keineswegs frei ist von Problemen und Schwierigkeiten.

Zum einen kommt den einzelnen Kriterien in der empirischen Untersuchung keine konstant gleichbleibende Gewichtung zu. Dies liegt allein schon in der einfachen Tatsache begründet, daß bezüglich der Anfangsphase des Regimeprozesses wesentlich mehr Insider-Berichte und fundierte Analysen zur Verfügung stehen als zu den jüngeren Verhandlungsabschnitten. Aus diesen Gründen ist bei der Anwendung des Bewertungsmaßstabes immer auch die zeitliche Distanz zu den Ereignissen zu berücksichtigen. Eine zeitliche Dimension anderer Art spielt hinsichtlich der Grundpositionen der Nichtregierungsorganisationen und der Wissenschaftlichen Gemeinschaften eine Rolle. Mit der zunehmenden Komplexität der verhandelten Materie und der sich steigernden (Ver-)Regelung des Regimes wird es auch für diese beiden Akteure, insbesondere für die NGOs, immer schwieriger sich an den Verhandlungen zu

beteiligen (siehe Kap. 8.1, S. 94) und damit klare Grundpositionen zu beziehen. Wie die staatlichen Akteure müssen sie sich in zunehmendem Maße an den bereits erzielten Kompromissen orientieren und das politisch Erreich- und Machbare berücksichtigen. Ein Abgleich zwischen ihren ursprünglichen Stellungnahmen wird damit schwieriger. Für den Bewertungsmaßstab bedeutet dies, daß, auch wenn er seine Aussagekraft nicht verliert, sich doch die Wertigkeit der einzelnen Kriterien im Verlauf des Regimeprozesses verändert. Diese innerhalb des Bewertungsmaßstabes differierende Gewichtung der Kriterien soll aber keineswegs dazu verleiten einzelne Kriterien überzubewerten⁵. Der Bewertungsmaßstab muß in seiner Gesamtheit begriffen werden und in dieser Anwendung finden um über den Leistungsbeitrag der beiden Akteure Urteile abgeben zu können.

Zum anderen ermöglicht der Bewertungsmaßstab keine absolute Bewertung im Sinne einer exakten Skalierung des Leistungsbeitrages von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften. Dennoch erlaubt er eine relative Einordnung der Rolle beider Akteure innerhalb des Verhandlungsverlaufes, da ihr Leistungsbeitrag sowohl bezüglich des gesamten Regimeprozesses als auch im Bezug auf die einzelnen Phasen und Verhandlungsabschnitte bewertet und eingeordnet werden kann.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß damit ein möglicher Leistungsbeitrag nicht nur theoretisch vorhanden (siehe Kap. 7, S. 90), sondern dieser auch grundsätzlich feststellbar und bewertbar ist. Die Tatsache, daß dieser dabei Schwankungen im Verlauf des Regimeprozesses unterliegt (siehe Kap. 8.1, S. 94) bleibt davon unberührt.

⁵ Gerade das schon erwähnte zweite Kriterium des Vergleichs der Grundforderungen mit dem endgültigen Verhandlungsergebnis birgt Gefahren der Fehlbewertung. Es muß deswegen an dieser Stelle noch einmal betont werden, daß das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit in der Untersuchung des Leistungsbeitrages der beiden Akteure für den Regimeprozeß liegt und dieser keinesfalls gleichgesetzt werden darf mit der erfolgreichen Interessensdurchsetzung beispielsweise der NGOs (vgl. Kap. II.2.1, S. 3).

9. Phase I: Agenda-Setting

9.1. Die wissenschaftliche Entdeckung der Klimaproblematik und die beginnende Politisierung des Themas

Der erste Abschnitt auf dem Weg des Agenda-Settings ist gekennzeichnet durch zwei sich deutlich voneinander unterscheidende Teile, die Anfänge der wissenschaftlichen Erforschung und die Etablierung der Thematik auf der internationalen Agenda. Beiden Teilen, die sich in ihrer zeitlichen Dauer wesentlich voneinander abgrenzen, ist gemeinsam, daß die wissenschaftlichen Akteure die maßgeblich Handelnden sind. Politische Akteure spielen zunächst gar keine, später lediglich eine Nebenrolle in dem Geschehen. Trotz dieser Tatsache zeichnet sich aber schon deutlich ab, daß die Politik langsam und allmählich versucht eine Führungsrolle zu übernehmen.

Die zunächst reine Erforschung des Klimaproblems findet ihre Ursprünge im 19. Jahrhundert¹. Während bereits 1824 durch den französischen Physiker Fourier ein durch die Sonneneinstrahlung auf die Atmosphäre ausgelöster Treibhauseffekt konstatiert wird, macht 1861 John Tydall CO₂ und Wasserdampf dafür verantwortlich. 1896 warnte der Schwede Arrhenius dann aufgrund seiner Berechnungen vor einer Erwärmung der Erde um fünf Grad Celsius, welche durch die Verbrennung fossiler Brennstoffe ausgelöst werde. Seine theoretischen Ergebnisse fanden zwar wissenschaftliche Anerkennung, blieben allerdings ohne Resonanz und gerieten sogar in Vergessenheit². Gleichzeitig begann aber 1873 mit der Gründung der International Meteorological Organization (IMO) die zwischenstaatliche wissenschaftliche Kooperation³.

Dieser wissenschaftliche Forschungs- und Kooperationsprozeß setzte sich erst 50 Jahre später, dafür aber in einem sich zunehmend verstärkenden und beschleunigenden Maße fort⁴. Während sich 1941 der deutsche Meteorologe Flohn erneut mit anthropogenen

¹ vgl. dazu Kopfmüller, J. / Coenen, R., (Hrsg.), 1997, S. 28 / 29, Loske, R., 1996, S. 35 und Missbach, A., 1999, S. 129

² Noch lange Zeit herrschte der Glaube vor, CO₂ würde sich in den Ozeanen auflösen; vgl. Robin Wood, (Hrsg.), 1998, S. 14

³ Deren Arbeit wurde später in der 1950 gegründeten World Meteorological Organization (WMO) fortgeführt; vgl. Breitmeier, H.: International Organizations and the Creation of Environmental Regimes, in: Young, O.R., (Hrsg.), 1997, S. 96

⁴ vgl. Weingart, P. / Engels, A. / Pansegrau, P., 2000, S. 28, Missbach, A., 1999, S. 129 und Robin Wood, (Hrsg.), 1998, S. 14

Klimaänderungen wissenschaftlich befaßte, gelang Revelle und Suess 1957 der endgültige Nachweis, daß sich der menschlich freigesetzte Kohlenstoff zum Teil in der Atmosphäre ansammelt. Das Geophysikalische Jahr 1957 brachte nicht nur eine neue Stufe der internationalen Forschungsbemühungen, sondern in seiner Folge vor allem in den 1960er Jahren in den USA einen Forschungsschub⁵. Dabei wuchs gleichzeitig allmählich das Problembewußtsein, da mit diesem wissenschaftlichen Fokus in zunehmenden Maße der Mensch als Verursacher des Treibhauseffektes und dessen Auswirkungen in den Mittelpunkt des Interesses geriet. In den USA prognostizierte 1964 eine Tagung der Conservation Foundation, welche sich mit den Implikationen des CO₂-Anstiegs befaßte, einen Temperaturanstieg bei einer CO₂-Verdoppelung, während auf der internationalen Ebene mit dem „World Weather Watch“-System und dem Global Atmospheric Research Program (GARP) die bisher weitreichendsten wissenschaftlichen Unternehmungen zur Datensammlung und Verbesserung des Wissens über den Einfluß des Menschen auf das Klima gestartet wurden⁶.

Diese Entwicklungen setzten sich in den folgenden Jahren fort. Zwar waren es immer noch Wissenschaftler, die diesen Prozeß vorantrieben, zunehmend gelangte aber die Politik ins Spiel, vor allem wenn es darum ging die Erkenntnisse der Forschung zu interpretieren und zu bewerten. Dabei zeigten sich auch immer stärker die Divergenzen hinsichtlich der Einschätzung der Klimaproblematik, welche in den späteren internationalen politischen Verhandlungen eine große Rolle spielen sollten. Bemerkenswert ist hier besonders, daß die Vorzeichen zum damaligen Zeitpunkt bezüglich der Bewertung aber noch umgekehrt waren. So warnte der 1965 vom Presidents Scientific Advisory Committee (PACS) der US-Regierung veröffentlichte Bericht „Restoring the Quality of our Environment“, der erstmals die klimatischen Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Anstieg des Verbrauchs fossiler Brennstoffe diskutiert, vor schweren Konsequenzen für die Welt. Auch die 1970, nun schon unter der Leitung des Fachbereichs Politische Wissenschaften des Massachusetts Institut of Technology (MIT), begonnene US-amerikanische Studie „Study of Critical Environmental Problems“ (SCEP) und ihre Fortführung als „Study of Man`s Impact on Climate“ (SMIC), reflektieren ohne wesentliche wissenschaftliche Neuigkeiten

⁵ vgl. Missbach, A., 1999, S. 129 / 130 und Kopfmüller, J. / Coenen, R., (Hrsg.), 1997, S. 32

⁶ vgl. Kopfmüller, J. / Coenen, R., (Hrsg.), 1997, S. 33 und Breitmeier, H., 1996, S. 161

zu enthalten, den umweltkritischen Ton der Zeit⁷. Dieser Bewertung der Klimaproblematik in den USA stand die internationale Gemeinschaft der Wissenschaftler aber deutlich kritisch gegenüber. Sowohl der 1965 vorgelegte Abschlußbericht der internationalen Commission for Climatology (CCL) der WMO, welche seit 1960 geplant war und 1963 eingesetzt wurde, als auch ein späteres WMO-Symposium betonten das unzureichende Wissen über das Klimaphänomen und stellten den unzureichenden Stand des Wissens, welcher weitere Forschungsbemühungen notwendig macht, fest⁸.

Diese Divergenzen spielten auf der UN-Umweltkonferenz von Stockholm 1972 (United Nations Conference on the Human Environment, UNCHE) keine Rolle, da auch die Klimaproblematik als solche noch keines der großen Themen war. Zwar kann die Konferenz als ein weiterer Schritt des Themas auf dem Weg zur Etablierung auf der internationalen Bühne gesehen werden, hinsichtlich des Klimaschutzregimes waren aber nur einige einzelne Ereignisse von Bedeutung. Zum einen fand eine kleine Gegenkonferenz mit 255 an den Verhandlungsprozessen beteiligten NGOs statt, mit der auch die Herausbildung des NGO-Akteursfeldes im klimapolitischen Bereich ihre Anfänge nahm⁹. Zum anderen spielte der Vorwurf des „Ökokolonialismus“, in welchem die Befürchtung zum Ausdruck kam, Umweltschutz könnte zu Lasten der Entwicklungsländer gehen, eine große Rolle¹⁰. Ein Vorwurf, der wie in fast allen Problemfeldern der internationalen Umweltpolitik, auch in der Klimapolitik eine wichtige Rolle spielen sollte. Die unterschiedliche Bewertung der Klimaproblematik wurde folglich erst nach Stockholm wieder stärker thematisiert, wobei sich allmählich die internationale wissenschaftliche Gemeinschaft in ihrer Einschätzung vorsichtig der US-amerikanischen, stärker politisch geprägten, Position annäherte. Wiederholte noch 1974 eine Konferenz im Rahmen des GARP, die eigentlich als Input für Stockholm geplant war, die alte Bewertung, so räumte bereits ein Jahr später ein WMO-Symposium eine anthropogene Klimabeeinflussung ein und 1977 wurde seitens der WMO die Verantwortung des Menschen für den Klimawandel

⁷ vgl. Kopfmüller, J. / Coenen, R., (Hrsg.), 1997, S. 28 und 35, Missbach, A., 1999, S. 130 / 131 und Loske, R., 1996, S. 33

⁸ vgl. Kopfmüller, J. / Coenen, R., (Hrsg.), 1997, S. 33-36

⁹ vgl. Rucht, D.: Antikapitalistischer und ökologischer Protest als Medienereignis. Zur Resonanz der Proteste am 1. Mai 2000 in London, in: Brunnengräber, A. / Klein, A. / Walk, H., (Hrsg.), 2001, S. 259 und Brühl, T.: Mehr Raum für unbequeme Mitspieler? Die Einbeziehung von NGOs in die internationalen (Umwelt-) Verhandlungen, in Brunnengräber, A. / Klein, A. / Walk, H., (Hrsg.), 2001, S. 140

¹⁰ vgl. Missbach, A., 1999, S. 257

endgültig bestätigt, auch wenn dessen Einfluß trotz verbesserter Prognosen¹¹ noch nicht abschätzbar sei¹².

Die Divergenzen zwischen den Einschätzungen waren damit nicht mehr grundsätzlicher Art, da die Verantwortung des Menschen nun allgemein anerkannt wurde. Graduelle Unterschiede vor allem hinsichtlich der Konsequenzen des Klimawandels bestanden aber weiterhin, hatte doch 1979 ein Report der U.S. National Academy of Science die Lage schon wesentlich bedrohlicher bewertet¹³ als dies auf internationaler Ebene der Fall war. Die 1. Weltklimakonferenz der WMO, welche lediglich eine Zusammenfassung des Wissensstandes zum Ziel hatte und in ihrer Einschätzung dementsprechend noch wesentlich vorsichtiger war, einigte sich nur auf weitere Forschungsempfehlungen¹⁴.

Dennoch hatten damit zwei Entwicklungen dieses ersten Teils des ersten Abschnittes des Agenda-Settings einen erfolgreichen Abschluß gefunden. Mit der 1. Weltklimakonferenz und mit der daran anschließenden Einrichtung des World Climate (Research) Program (WCP)¹⁵ war der Treibhauseffekt endgültig, zumindest mit einem naturwissenschaftlichen Fokus, auf der internationalen Agenda angelangt und es wurde verstärkt und erfolgreich versucht einen Konsens in der Wissenschaftlichen Gemeinschaft zu erreichen¹⁶. Auf der nationalen Ebene erreichte die Klimaproblematik zunehmend die politischen Akteure, welche nun immer stärker neben die Wissenschaftler als maßgeblich handelnde Akteure treten. Dabei stehen zwei Beispiele exemplarisch für den unterschiedlichen Stand der Prozesse auf den nationalen Ebenen. In den USA beginnt 1981 der öffentliche Diskurs und zwingt damit die Politik verstärkt zum Handeln¹⁷. Hintergrund ist zum einen die Vorabveröffentlichung eines „Science“-Artikels des NASA-Wissenschaftlers Hansen in der „New York Times“, der mit seinen dramatischen Schilderungen über die Folgen der Erderwärmung nicht nur erhebliches Aufsehen erregt, sondern auch in der Folge zu einer der wichtigsten Quellen für Journalisten wird. Zum anderen löst die Veröffentlichung zweier Studien, eine der Environmental Protection Agency (EPA), die andere der National

¹¹ Mittlerweile sagten aus den 1960er Jahren stammende Modelle einen Anstieg der Durchschnittstemperatur um drei Grad Celsius bei einer Verdoppelung der atmosphärischen CO₂-Konzentration voraus.

¹² vgl. Missbach, A., 1999, S. 130 / 131 und Kopfmüller, J. / Coenen, R., (Hrsg.), 1997, S. 36 / 37

¹³ vgl. Bodansky, D.: The History of the Global Climate Change Regime, in: Lutherbacher, U. / Sprinz, D.F., (Hrsg.), 2001, S. 24

¹⁴ vgl. Kopfmüller, J. / Coenen, R., (Hrsg.), 1997, S.39, Breitmeier, H.: International Organizations and the Creation of Environmental Regimes, in: Young, O.R., (Hrsg.), 1997, S. 132 und Loske, R., 1996, S. 241

¹⁵ zum WCP vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 161 / 162

¹⁶ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 187 und Missbach, A., 1999, S. 132

Academy of Science, welche trotz ähnlicher Resultate zu unterschiedlichen Schlußfolgerungen kommen, Diskussionen aus. In Deutschland dagegen löst eine vergleichbare Publikation, welche 1980 in den „Physikalischen Blättern“ erscheint, und lediglich innerwissenschaftlich Resonanz findet, keine derartige Reaktion der Öffentlichkeit aus. Erst 1986 wird mit einem Warn-Aufruf der Deutschen Physikalischen Gesellschaft die deutsche Öffentlichkeit und Politik mobilisiert, obwohl die Gefahren des Klimawandels schon seit längerem wissenschaftliche Aufmerksamkeit fanden¹⁸.

Im folgenden etablierte sich, zunächst noch unter der Führung der Wissenschaft, die Klimaproblematik auf der internationalen Agenda. Allerdings politisierten sich die Auseinandersetzungen zunehmend und auch die politischen Akteure schalteten sich vermehrt in die wissenschaftlichen Kontroversen ein. Eine Reihe von Konferenzen und Workshops in den Jahren 1985 bis 1987 markiert dabei einen Wandel sowohl hinsichtlich der Thematik der Debatten als auch hinsichtlich der daran beteiligten Akteure.

Kennzeichnend für diesen Prozeß ist die Klimakonferenz von Villach im Oktober 1985. An dieser von der WMO und dem United Nations Environmental Program (UNEP) organisierten Veranstaltung sind zwar noch im wesentlichen lediglich Wissenschaftler beteiligt, welche aber bereits aus 95 (Industrie- und Entwicklungs-) Ländern kamen und sich nun auch mit den politischen Folgerungen des Klimawandels befaßten¹⁹. Es war zum einen die abschließende Aufforderung an Wissenschaft und Politik gemeinsam alternative und effektive Strategien zu entwickeln, welche einen inhaltlichen Wandel darstellte. Zum anderen änderte sich ebenso die Zusammensetzung der beteiligten Akteure, die eine neue Qualität bedeutete und welche Teilnehmern den Anschein gab, es handele sich um eine gemeinsam von Wissenschaftlern aus energiearmen, Nuklearenergie befürwortenden europäischen Staaten, US-Umweltaktivisten und wissenschaftlichen UN-Bürokraten einberufene Konferenz²⁰. Hinzu kam noch, daß sich mit der Bildung der Advisory Group on Greenhouse Gases (AGGG), welche als Vorläufer des IPCC betrachtet werden kann,

¹⁷ vgl. Weingart, P., 2001, S. 274

¹⁸ vgl. Müller, E.: Zur Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Umweltpolitik. Ein Kommentar aus der Regierungspraxis, in: Murswiek, A., (Hrsg.), 1994, S. 53, Weingart, P., 2001, S. 275, Engels, A. / Weingart, P.: Die Politisierung des Klimas. Zur Entstehung von anthropogenem Klimawandel als politischem Handlungsfeld, in: Hiller, P. / Krücken, G., (Hrsg.), 1997, S. 100 / 101 und Weingart, P. / Engels, A. / Pansegrau, P., 2002, S. 35 / 36 und 51 / 52

¹⁹ vgl. Steffan, M., 1994, S. 60 und Kopfmüller, J. / Coenen, R., (Hrsg.), 1997, S.41 / 42

²⁰ vgl. Missbach, A., 1999, S. 133

die Wissenschaft im sich abzeichnenden politischen Prozeß nun auf den anthropogenen Treibhauseffekt konzentrierte²¹.

Diese Entwicklung setzte sich auf den beiden Klimaworkshops „Entwicklung von Strategien als Reaktion auf Klimaänderungen“ im Oktober und November 1987 in Villach und Bellagio fort. Dabei zeigt nicht nur die Wahl des Themas deutlich an, daß die Phase der reinen wissenschaftlichen Bestandsaufnahmen nun endgültig verlassen wird und ab diesem Zeitpunkt vor allem die zu ergreifenden politischen Maßnahmen diskutiert werden²². Ebenso von politisch entscheidenden Insidern, nämlich US-amerikanischen Regierungsbeamten, wird den nun von NGOs organisierten Veranstaltungen eine wichtige katalytische Rolle im beginnenden politischen Prozeß der Entstehung des IPCC zugesprochen²³. Die Regierungen, und hier im wesentlichen die gegenüber der AGGG mißtrauischen USA²⁴, wollten es nicht länger zulassen, daß die Nichtregierungsorganisationen weiterhin die Agenda des aufkommenden Themas bestimmen. Auch die Ergebnisse der Klimaworkshops waren wesentlich konkreter als jene der vorangegangenen internationalen Treffen, indem sie von der WMO und UNEP forderten, die Notwendigkeit einer internationalen Vereinbarung über die „Atmosphäre als globales Gut“ zu prüfen²⁵.

Die Problematik des AGGG / IPCC unterstreicht deutlich die Bereitschaft und das Interesse der politischen Akteure sich zunehmend in den Prozeß einzumischen und die Führung beim Handeln zu übernehmen. Ein Blick auf die nationalen Ebenen verdeutlicht erneut die großen Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten und den Handlungsdruck unter dem die USA stand. Ein Kongreß-Hearing Hansens im Juni 1988 stand nicht nur im Zeichen anderer Umweltthemen wie dem Ozonloch und des sauren Regens, eines extrem heißen Sommers und einer Dürreperiode in den USA, es wurde durch die Vorverlegung vom Winter- auf das Sommerhalbjahr und die bewußte Inszenierung als Medienspektakel seitens eines Politikers auch zum nationalen und internationalen Ereignis²⁶. In Deutschland dagegen war 1987 die Einsetzung der später einflußreichen Enquête-Kommission

²¹ vgl. Kopfmüller, J. / Coenen, R., (Hrsg.), 1997, S. 42 und Oberthür, S., 1993, S. 23 / 24

²² vgl. Oberthür, S., 1993, S. 24 und Steffan, M., 1994, S. 60 / 61

²³ vgl. Raustiala, K.: Non-state Actors, in Sprinz, D. / Luterbacher, U., (Hrsg.), 1996, S. 59

²⁴ vgl. Missbach, A., 1999, S. 137

²⁵ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 164 und Steffan, M., 1994, S. 60 / 61

²⁶ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 187, Gelbspan, R., 1998, S. 22, Weingart, P., 2001, S. 275, Weber, G.R., 1992, S. 7 und Paterson, M. / Grubb, M., 1992, S. 294

„Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ von einer wesentlich geringeren Beachtung in der Öffentlichkeit begleitet²⁷.

Trotz dieser nationalen Unterschiede, hatte sich unter den politischen Akteuren die Bereitschaft zum Handeln noch wesentlich verstärkt, was sich dann im Sommer 1988 überaus klar zeigte. Auch wenn die Klimaproblematik bereits beim Weltwirtschaftsgipfel in Toronto diskutiert wurde, zwar nur im „kleinen Kreis“, aber auf hochrangiger politischer Ebene, so bildet doch erst die erste internationale Klimaschutzkonferenz in Toronto den Wendepunkt und markiert den Eintritt der Klimathematik in die internationale politische Arena²⁸. Daß dieser „World Conference on the Changing Atmosphere, Implications for Global Security“, die eigentlich als „Follow Up“ zum 1987 erschienenen Brundtland-Report angelegt war²⁹, eine solche Bedeutung zukam, hat mehrere Gründe. Erstmals befanden sich bei einer solchen Konferenz unter den über 3000 Delegierten neben den mehr als 300 Wissenschaftlern und NGO-Vertretern auch Politiker aus 48 Ländern, auch wenn diese als Privatpersonen und nicht als Regierungsvertreter eingeladen waren und es sich somit formell noch um ein non-governmental-Treffen handelte³⁰. Diese neue Zusammensetzung des Akteursfeldes hatte zwei, durchaus ambivalente, Ergebnisse zur Folge. Zum einen war erstmals die Verabschiedung einer konkreten politischen Forderung, das „Toronto-Target“ einer 20% CO₂-Emissions-Reduktion bis 2005 bezogen auf das Jahr 1988, möglich. Zum anderen hatte die Forderung aufgrund dieser Zusammensetzung nur einen politisch unverbindlichen Charakter und wurde durch die starke NGO-Beteiligung, deren Legitimation von den Gegnern eines weitreichenden Klimaschutzes bestritten wurde, noch weiter politisch geschwächt³¹.

Dennoch, mit dieser Konferenz hatten sich nicht nur die maßgeblich handelnden Akteure verändert und damit die Klimaproblematik die internationale politische Agenda erreicht. Auch wenn bis zu diesem Zeitpunkt noch vor allem die Wissenschaft und zum Teil auch die NGOs die Führungsrolle inne hatten, so hatte sich die Politik zunehmend beteiligt. Mit

²⁷ zur Enquête-Kommission vgl. Engels, A. / Weingart, P.: Die Politisierung des Klimas. Zur Entstehung von anthropogenem Klimawandel als politischem Handlungsfeld, in: Hiller, P. / Krücken, G., (Hrsg.), 1997, S. 101 – 103 und Weigart, P. / Engels, A. / Pansegrau, A., 2002, S. 37, 55 / 56 und 88

²⁸ vgl. Oberthür, S., 1993, S. 25 und Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 204

²⁹ vgl. Missbach, A., 1999, S. 133

³⁰ vgl. vgl. Oberthür, S., 1993, S. 25, Steffan, M., 1994, S. 61 und Missbach, A., 1999, S. 133

³¹ vgl. Breitmeier, H.: International Organizations and the Creation of Environmental Regimes, in: Young, O.R., (Hrsg.), 1997, S. 100 und Breitmeier, H., 1996, S. 188

der Gründung des IPCC sollte die Politik zukünftig nicht nur das Thema gänzlich an sich reißen, sondern auch die Federführung und Kontrolle bei der wissenschaftlichen Forschung und Bewertung übernehmen. Die Politik entwickelte sich somit schrittweise zum Hauptakteur. Zusätzlich stand mit dem „Toronto-Target“ erstmals eine Zielmarke zur Debatte, an der sich künftige Ergebnisse messen lassen mußten. Die Auseinandersetzungen und Kontroversen würden folglich stärker politisch motiviert und inhaltlich geprägt sein.

9.2. Die Übernahme des Themas durch die Politik

9.2.1. Die Einsetzung des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): Die Politik übernimmt die Handlungsführerschaft bei der wissenschaftlichen Bearbeitung des Klimaproblems

Wie schon gezeigt, war die erste Phase des Agenda-Settings gekennzeichnet durch eine allmähliche Veränderung der Zusammensetzung der am Konferenzgeschehen beteiligten Akteure und damit verbunden auch mit einem schleichenden Wandel der inhaltlichen Debatten. Deutlich davon zu unterscheiden ist eine zweite Phase. Wie ebenfalls bereits angedeutet, versuchen die staatlichen politischen Akteure mit der Einsetzung des IPCC (siehe unten und Kap. 6.1.1, S. 76) ihren Einfluß auf den Prozeß zurückzuerlangen. Damit, zusammen mit den ersten internationalen politischen Konferenzen, gewinnt das Agenda-Setting endgültig eine neue Qualität. Auch wenn der wissenschaftliche Einfluß auf die Agenda der Klimaproblematik sich nur langsam verringert, so gewinnt doch der Einfluß der staatlichen Akteure immer schneller und stärker an Bedeutung. Der Errichtung des IPCC kommt dabei eine einleitende Schlüsselfunktion zu, da er nicht nur exemplarisch für die Entwicklung steht, sondern auch gleichzeitig mit dem IPCC die zentrale Wissenschaftliche Gemeinschaft des kommenden Klimaschutzregimes entsteht.

Schon ein zusammenfassender und skizzenhafter Blick auf die Entstehung, Zielsetzung und Arbeitsweise, sowie die Besetzung der wichtigsten Posten des IPCC spricht eine deutliche Sprache.

Die Ablösung der AGGG durch das IPCC, dessen Einberufung Ende des Jahres 1988 durch die UN-Vollversammlung bestätigt wurde³², findet einen wesentlichen Teil seiner Gründe im Agieren der USA. Ihnen schritt die, auch durch die AGGG forcierte, politische Entwicklung zu schnell voran und sie versuchten die wissenschaftliche Bewertung der Klimafragen zurück in Regierungshände zu bringen³³.

Dementsprechend wurde das IPCC, das als wissenschaftlicher Beirat der UN zur Klimaänderung die bei weitem größten internationalen Umweltforschungs- und Bewertungsbemühungen gestartet hat³⁴, zwischen Wissenschaft und Politik angesiedelt. Das IPCC betreibt selbst keine eigene Forschung, sondern ist bestrebt, den Stand des Wissens über den Treibhauseffekt, seine möglichen Auswirkungen und die politischen Reaktionsmöglichkeiten zusammenzufassen und zu evaluieren, wobei dies durch die von den einzelnen Regierungen entsandten Vertreter und Wissenschaftler geschieht³⁵. Die Zusammensetzung des Gremiums unterliegt damit grundsätzlich einer politischen Einflußnahme, was ebenso für die von ihm geleistete Arbeit gilt. In seiner Doppelfunktion als Organ der Informationsbereitstellung und zur Vorbereitung einer Klimaschutzkonvention, ist die wichtigste der fünf dem IPCC übertragenen konkreten Aufgaben die kumulativ-analytische Auswertung und Zusammentragung von Literatur und Expertisen, welche von rund 3000 Wissenschaftlern aus 100 Ländern angefordert und als Berichte veröffentlicht werden³⁶. Diese Berichte, die in ihrer unterschiedlichen Art Auskunft über ihre Entstehung und die verwendeten Quellen geben, unterliegen einem mehrstufigen review-Prozeß, was vor allem für die politisch bedeutenden „Summaries for Policy Makers“ gilt, welche zusätzlich vom IPCC-Plenum (bzw. den jeweiligen Arbeitsgruppen) abgenommen werden, wobei die Regierungsvertreter jedes Wort sorgfältig abwägen³⁷. Diese Zusammenfassungen sind deswegen in ihren Aussagen wesentlich ungenauer als die eigentlichen Berichte³⁸. Die Arbeitsweise des IPCC spiegelt somit die Hintergründe seiner Entstehung deutlich wieder.

³² vgl. Oberthür, S., 1993, S. 24

³³ vgl. Newell, P., 2000, S. 55

³⁴ vgl. Ehrmann, M., 1995, S. 435 und Grubb, M., 1990, S. 67

³⁵ vgl. Kopfmüller, J. / Coenen, R., (Hrsg.), 1997, S. 42 / 43 und Loske, R., 1996, S. 38 und 243

³⁶ vgl. Görrissen, T., 1993, S. 163, Steffan, M., 1994, S. 68 und Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 42

³⁷ vgl. Treber, M. / Bals, C. / Milke, K., 2000, Abb. 7 und 8, S. 10

³⁸ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 42

Die politische Ausrichtung des IPCC hatte folglich auch Auswirkungen auf seine Struktur und die Besetzung der Führungspositionen. Von den drei bereits auf der ersten Sitzung eingerichteten Working-Groups (WG), deren Zusammenarbeit mittels eines IPCC-Büros koordiniert wird, befaßt sich lediglich eine mit wissenschaftlicher Analyse, während sich die anderen mit sozioökonomischen Auswirkungen und politischen Antworten beschäftigen³⁹. Im Gerangel um die Besetzung der Spitzenposition konnten sich bei den Arbeitsgruppen neben den USA und Großbritannien auch die Sowjetunion durchsetzen, denen jeweils ein Vorsitz zugesprochen wurde⁴⁰. Damit war ein weiterer Grundstein dafür gelegt, daß grundsätzliche politische Positionsdifferenzen und Konfliktstellungen in das IPCC hineinprojiziert wurden und, wie sich bereits auf der ersten Sitzung andeutete, elementare Probleme wie die Frage der, in diesem Fall wissenschaftlichen, Beteiligung der Entwicklungsländer sich in dem Gremium wieder fanden⁴¹. Gleiches kann über die Fortschritte innerhalb der einzelnen Arbeitsgruppen konstatiert werden. Auch hier standen von Beginn an weniger wissenschaftliche als politische Kontroversen im Mittelpunkt. Exemplarisch dafür kann eine von den USA geführte Untergruppe, welche sich mit politischen Maßnahmen im Bereich von Energie und Industrie befaßte, gesehen werden⁴². Die zögerliche Haltung der USA und Japans gegenüber der Forderung nach weitreichenden Sofortmaßnahmen, welche von einigen europäischen Ländern, darunter Deutschland, erhoben wurden, verhinderte ein schnelles Voranschreiten. Trotz dieses politischen Streits und der politischen Aufgabenstellung des IPCC ist es ihm gelungen eine breite Anerkennung zu gewinnen, was nicht nur seinem geschlossenen Auftreten nach außen hin und dem wohlüberlegten Ausschluß von extrem von der Mehrheit abweichenden Ansichten geschuldet ist⁴³. Der Qualität seiner wissenschaftlichen Beurteilungen hinsichtlich des Treibhauseffektes und seiner Auswirkungen wird eine hohe Beachtung und Glaubwürdigkeit entgegengebracht, auch von den NGOs⁴⁴. Dem IPCC

³⁹ vgl. Ramakrishna, K. / Young, O.R.: International Organizations in a Warming World: Building a Global Climate Regime, in: Mintzer, I.M., 1992, S. 256 und Oberthür, S. 1993, S. 24

⁴⁰ vgl. Raustiala, K.: Non-state Actors, in Sprinz, D. / Luterbacher, U., (Hrsg.), 1996, S. 60 / 61 und Missbach, A., 1999, S. 138

⁴¹ vgl. Missbach, A., 1999, S. 138 und Ramakrishna, K. / Young, O.R.: International Organizations in a Warming World: Building a Global Climate Regime, in: Mintzer, I.M., 1992, S. 256 und Fußnote 4

⁴² vgl. Steffan, M., 1994, S. 68 / 69

⁴³ vgl. Newell, P., 2000, S. 45

⁴⁴ Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 42

kommt damit in den Verhandlungen zu einem internationalen Klimaabkommen unter den Wissenschaftlichen Gemeinschaften eine zentrale Stellung zu.

Mit der Einsetzung des IPCC ist folglich nicht nur ein weiterer Schritt und eine neue Qualität auf dem Weg der Übernahme der Handlungsführerschaft durch die Politik erreicht, sondern gleichzeitig ein neuer und bedeutender Akteur im klimapolitischen Konfliktfeld entstanden. Diese durchaus ambivalente Rolle des IPCC zeigte sich dann auch in seinem Einfluß auf die folgenden ersten internationalen politischen Konferenzen.

9.2.2. Die ersten politischen Konferenzen: Die Anfänge der politischen Bearbeitung des Klimaproblems und die beginnende Positionierung der staatlichen Akteure

Der gesamte bisherige Entwicklungsprozeß bot die notwendigen Voraussetzungen dafür, daß sich nun vergleichsweise zügig nicht nur die Positionen der einzelnen Staaten bezüglich einer internationalen Vereinbarung zum Klimaschutz herausbilden konnten, sondern ebenso schnell in einen konkreten Verhandlungsrahmen, dem Intergovernmental Negotiation Committee (INC), überführt wurden. Parallel dazu bildeten sich die bedeutenden Netzwerke und Zusammenschlüsse der NGOs aus und positionierten sich zunehmend gegenüber dem Verhandlungsprozeß. Hier erleichterten die immer stärker werdenden inhaltlichen und konkreter werdenden Kontroversen die Entwicklung.

Den Auftakt dieser neuen Phase bildete die Einladung Kanadas im Februar 1989 zur Ottawakonferenz von Rechts- und Politikexperten. Erstmals standen nun zwei Modelle für den internationalen Klimaschutz zur Debatte⁴⁵. Die weitgefäße, umfassende und integrative Idee Kanadas, welche bereits in Toronto formuliert worden war, sah nach einer Verabschiedung einer Klimarahmenkonvention eine Einbeziehung der bereits bestehenden Regime zum Schutz der Ozonschicht und über weiträumige Luftverschmutzung vor. Dieses ehrgeizige Ziel hätte von vorneherein langwierige und konfliktreiche Verhandlungen zur Folge gehabt, da die Klimaschutzproblematik zusätzlich durch weitere Konfliktgegenstände und eine komplexe Thematik belastet worden wäre. Realistischer schien schon zu diesem Zeitpunkt eine mögliche isolierte Klimakonvention, welche sich am erfolgreichen Vorbild des Ozonregimes orientieren konnte. Eine völlige Gegenposition zu den beiden Modellen nahmen neben den USA, welche eine international koordinierte

Reaktion auf den Treibhauseffekt noch überhaupt nicht unterstützte, auch die Entwicklungsländer ein⁴⁶. Letztere hatten nahezu zeitgleich auf einer vom World Resource Institute (WIR) finanzierten und vom Tata Energy Research Institute (TERI) ausgerichteten Konferenz in Neu Delhi ihre Grundforderungen bezüglich des internationalen Klimaschutzes formuliert. Sie wiesen den Industriestaaten die Hauptverantwortung zu und forderten für sich finanzielle und andere Hilfe. Die Entwicklungsländer nahmen gegenüber einem möglichen Klimaschutzabkommen also nicht nur eine skeptische Haltung ein, sondern brachten altbekannte, eigentlich klimaschutzunabhängige Positionen dauerhaft auf die Tagesordnung.

Die Umweltschutzkonferenz von Den Haag im März des selben Jahres kann zwar als ein Vorstoß der europäischen Befürworter eines Klimaschutzabkommens gewertet werden, an der Vertreter von 24 Ländern des Nordens und des Südens teilnahmen, die selektive Einladungspraxis verhinderte aber einen Erfolg⁴⁷. Mit den USA, der UdSSR und China, welche gar nicht erst eingeladen wurden und Großbritannien, das deswegen eine Teilnahme verweigerte, fehlten wichtige Staaten, wodurch den weitreichenden Forderungen, wie nach einer institutionellen Autorität für den Klimaschutz und die Übernahme der Hauptverantwortung durch die Industriestaaten, im folgenden das Gehör versagt blieb⁴⁸. Dennoch, die Klimaproblematik hatte nun auch die europäische Führungsebene erreicht.

Für das Zustandekommen des Klimaschutzregimes von wesentlich größerer Bedeutung war aber ein anderes Ereignis im Mai 1989, zu dem ein Wissenschaftler wieder einmal einen maßgeblichen Beitrag leistete. Abermals war es der nun schon bekannte NASA-Forscher Hansen, welcher in den USA für Aufsehen sorgte und abermals war es ein Kongreß-Hearing, das den Anlaß dafür bot⁴⁹. Diesmal waren es allerdings nicht neue wissenschaftliche Erkenntnisse die im Mittelpunkt des Interesses standen, sondern vielmehr die Tatsache, daß er in seiner Anhörung die Zweifel und Unsicherheiten bezüglich der globalen Erwärmung stärker betonen sollte und er diesen Versuch der politischen Einflußnahme publik machte. Der dadurch ausgelöste öffentliche Druck hatte weitreichende Konsequenzen und führte letztendlich dazu, daß die US-Regierung noch auf

⁴⁵ vgl. Missbach, A. 1999, S. 135, Breitmeier, H., 1996, S. 189 und Steffan, M., 1994, S. 62

⁴⁶ vgl. Missbach, A., 1999, S. 138 und Breitmeier, H., 1996, S. 195

⁴⁷ vgl. Lescher, T.B., 2000, S. 55 / 56 und Lang, W., 1993, S. 16

⁴⁸ vgl. Steffan, M., 1994, S. 63, Breitmeier, H. 1996, S. 190 und Missbach, A., 1999, S. 135 / 136

der IPCC-Sitzung im selben Monat bekannt gab, die Verhandlungen zu einem Klimaabkommen nun zu unterstützen⁵⁰.

Zurück auf der internationalen Ebene, auf der immer stärker die staatlichen Akteure das Heft des Handelns in die Hand nahmen, zeigte sich aber schnell, daß die USA trotz dieses grundsätzlichen Positionswandels keineswegs zu einem progressiven Befürworter eines solchen Abkommens wurden. Im Gegenteil, sie zwangen auf dem anschließenden Pariser Wirtschaftsgipfel, welcher immerhin Emissionsreduktionen forderte, die Europäer zugunsten dieses Kompromisses hinter ihren weitreichenden institutionellen Forderungen von Den Haag zurückzubleiben⁵¹. Mehr noch, auf der internationalen Ministerkonferenz von Noordwijk im November des selben Jahres, lehnte sich eine Gruppe von Staaten, darunter die UdSSR, Japan und Großbritannien, unter der Führung der USA offen gegen ein von den Niederlanden vorgeschlagenes konkretes Stabilisierungs- und Reduktionsziel auf⁵². Damit standen erstmals, abgesehen vom politisch angefeindeten „Toronto-Target“, exakte Zahlenangaben zur Debatte, die ablehnende Haltung vor allem der USA verhinderte aber, daß mehr erreicht werden konnte, als der abschließende, breitgefaste und unpräzise Kompromiß nach einer CO₂-Stabilisierung „as soon as possible“ und der Forderung nach einer ausgewogenen Konvention, welche eine möglichst breite Teilnahme sichern sollte. Überraschend und verwunderlich war dabei die, in der wissenschaftlichen Klimaforschung bisher über jeden Zweifel erhabene, Haltung der USA und ihre Argumentation. Der Verweis auf wissenschaftliche Unsicherheiten bezüglich der Ursachen des Treibhauseffektes und den Kosten möglicher Maßnahmen machte deutlich, daß jetzt politische Überlegungen die Oberhand gewannen und das Kalkül bestimmten. Wissenschaftliche Ergebnisse wurden nun instrumentalisiert und zur Untermauerung der eigenen Verhandlungsposition genutzt.

Hier fand seitens der USA eine Strategie ihren Anfang, die sich über einen längeren Zeitraum fortsetzen sollte. Schon zu Beginn des Jahres 1990 wiederholten und unterstrichen die USA auf einer Konferenz über „Globale Erwärmung“ ihre Argumentation und forderten weitere Forschungsprogramme. Gegenüber der EG-Kommission, welche sich zur selben Zeit, nach einigem Widerstand Großbritanniens, für eine Führungsrolle bei

⁴⁹ vgl. Weingart, P., 2001, S. 275 und Newell, P., 2000, S. 75

⁵⁰ vgl. Missbach, A., 1999, S. 142

⁵¹ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 190 – 195, Missbach, A., 1999, S. 136 und Lang, W., 1993, S. 17

der CO₂-Stabilisierung aussprach und diese für alle Industrieländer empfahl, brach damit der Konflikt, welcher sich schon früher abgezeichnet hatte, offen aus⁵³. Zusätzlich machte vor allem die Forderung nach neuer Forschungsarbeit deutlich, daß die USA nicht gewillt waren, die durch eine UN-Resolution im Dezember 1989 gesetzte imaginäre „Deadline“, für ein zeitgleiches Ende der Verhandlungen über ein Klimaschutzabkommen mit der UNCED von Rio im Sommer 1992⁵⁴, einzuhalten.

Die Einladung zur „White House Conference“ im April 1990 findet ihre Hintergründe somit sicherlich nicht im politischen Handlungswillen der USA, sondern läßt sich eher auf den Druck der Öffentlichkeit und der NGOs auf die US-Regierung zurückführen, welcher sich auch in der gleichzeitig betriebenen symbolischen Politik widerspiegelt⁵⁵. Ein Erfolg war die Konferenz für die NGOs jedenfalls nicht. Zwar brachte Deutschland einen neuen CO₂-Reduktionsvorschlag, 25% bis zum Jahr 2005, ein und vergrößerte damit das Spektrum konkreter Zahlenvorschläge, die USA wollte aber lediglich wissenschaftliche Fragen geklärt sehen und bestritten sogar eine Notwendigkeit von Klimaschutzmaßnahmen⁵⁶. Zusammen mit der Konferenz der Economic Commission for Europe (ECE), auf der sich nur einen Monat später das gleiche Spiel wiederholte, wurde aber zunehmend klar, daß die Angst vor Zahlungsverpflichtungen der eigentliche Grund der bremsenden US-amerikanischen Haltung war⁵⁷.

Bewegung in den festgefahrenen Verhandlungszyklus kam dann wieder einmal durch die Wissenschaft, diesmal in Form des IPCCs. Im Anschluß an eine Arbeitsgruppen-Tagung des IPCC Ende Mai 1990 in London, bei welcher auf die schwerwiegenden Auswirkungen der prognostizierten anthropogenen Klimaänderungen hingewiesen wurde, erklärte Großbritannien als Reaktion und unter Verweis auf die Aussagen des IPCC, seine CO₂-Emissionen bis 2005 auf dem Stand des Jahres 1990 zu stabilisieren⁵⁸. Auch wenn sich das Land damit keineswegs unter den klimapolitisch progressiven Staaten einordnete, so

⁵² Die CO₂-Emissionen der Industriestaaten sollten bis 2000 auf dem damaligen Stand eingefroren und bis 2005 um 20% reduziert werden.

⁵³ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 191 und 193, Lescher, T.B., 2000, S. 49 und Leschow, A.: Der umweltpolitische Entscheidungsprozeß in der Europäischen Union am Beispiel der Klimapolitik, in: Brauch, H.G., (Hrsg.), 1996, S. 89

⁵⁴ vgl. Steffan, M., 1994, S. 75 und Breitmeier, H., 1996, S. 196 und 206

⁵⁵ So wurde ein Klimaforschungsprogramm über 1 Mio. US \$ angekündigt und geplant 1 Millionen Bäume zu pflanzen, vgl. Newell, P., 2000, S. 131

⁵⁶ vgl. Steffan, M., 1994, S. 65 und Oberthür, S., 1993, S. 25

⁵⁷ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 192 und Missbach, A., 1999, S. 141

⁵⁸ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 193 / 194 und Newell, P., 2000, S. 53

verloren doch die Bremsstaaten einen wichtigen Partner und die Reihen der EU gegenüber den USA schlossen und festigten sich. Großbritannien sollte damit in Zukunft eine wichtige Vermittlerrolle zwischen diesen beiden Polen zukommen.

Ansonsten wurde die Klimaproblematik unter den politischen Akteuren weiterhin unterschiedlich bewertet⁵⁹. So zeigte beispielsweise der Kabinettsbeschluss Deutschlands für eine 25%ige CO₂-Emissionsreduktion bis 2005 bezogen auf das Jahr 1987 im Juni 1990 an, daß ein Klimawandel nicht mehr angezweifelt wurde und Unsicherheiten sich lediglich auf eine genaue Folgenabschätzung und die politischen Handlungsmöglichkeiten beziehen. Ganz anders war die Position der USA, welche sich auf dem Weltwirtschaftsgipfel der G 7-Staaten im Juli noch einmal auf den unzureichenden wissenschaftlichen Kenntnisstand beriefen.

Gleichermaßen betroffen waren hingegen die Staaten von einem Beschluss des Vorbereitungskomitees der UNCED, welcher für die anstehende Konferenz den akkreditierten NGOs einen Beobachterstatus zusprach, eine formelle Verhandlungsrolle aber explizit ausschloß. Zusätzlich wurde von der UNO eine Einbeziehung der NGOs in die Vorbereitung der Konferenz gefordert. Eine künftige NGO-Beteiligung war damit gesichert.

Neue und wichtige Impulse setzten in dieser festgefahrenen Situation wieder einmal die wissenschaftlichen Akteure. Erneut war es das IPCC und erneut waren es eigentlich keine überraschenden Erkenntnisse, die Akzente setzten. Anlässlich einer Klimakonferenz im August 1990 wurde nicht nur erstmals ein Entwurf mit Elementen für eine Klimakonvention vorgelegt, welcher sich am Vorbild des Ozonregimes orientierte⁶⁰, sondern ebenso veröffentlichte das IPCC seinen First Assessment Report (FAR). In ihm wurde endlich auf hochrangiger wissenschaftlicher Ebene die Evidenz der Treibhausproblematik bestätigt, konkrete Zahlenwerte der zu erwartenden Erwärmung, 2 – 5 Grad Celsius bis 2100, vorgelegt und die Empfehlung ausgesprochen mit Verhandlungen über völkerrechtlich verbindliche Verpflichtungen baldmöglichst zu beginnen⁶¹. Die Folgen des Berichts waren immens und vielschichtig. So wurde allgemein der Druck auf

⁵⁹ vgl. Hövelborn, J., 1999, S. 146, Engels, A. / Weingart, P.: Die Politisierung des Klimas. Zur Entstehung von anthropogenem Klimawandel als politischem Handlungsfeld, in: Hiller, P. / Krücken, G., (Hrsg.), 1997, S. 110 und Breitmeier, H., 1996, S. 192 / 193

⁶⁰ vgl. Steffan, M., 1994, S. 70 und Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 204

⁶¹ vgl. o.A., 1994 (a), S. 177

die internationale Staatengemeinschaft derart erhöht, daß bereits in Folge der anstehenden 2. Weltklimakonferenz die Vollversammlung der UN noch 1990 das INC einsetzte und dies obwohl sich zwischenzeitlich über 70 Regierungsvertreter in Genf nicht darüber einigen konnten unter wessen Ägide (WMO, UNEP oder Generalversammlung der UN) die Klimaverhandlungen stattfinden sollten⁶². Zusätzlich festigte sich die Position der EG, welche auf der wissenschaftlichen Grundlage des FAR, trotz einer Ausnahmeregelung für Großbritannien, im Oktober die Grundzüge einer gemeinschaftlichen Klimapolitik verabschiedete und eine globale Lösung einforderte⁶³. Die wichtigste Reaktion aber kam aus Japan, das unter Bezugnahme auf den Bericht des IPCC, ebenfalls noch im Oktober, den Beschluß faßte, seine bisher gegenüber der Klimaproblematik ablehnende Haltung aufzugeben und sich zu einem Pro-Kopf-Stabilisierungsziel der CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2000 auf dem Stand von 1990 bekannte⁶⁴. Insgesamt ergab sich damit nicht nur eine Beschleunigung des Prozesses der Entstehung des Klimaschutzregimes und ein deutliches Zeichen dafür, daß eine Konvention das Ziel war. Vielmehr erhöhte sich der politische Handlungsdruck gegenüber der von den USA geführten Bremserfraktion gewaltig, wurde sie doch durch den Positionswandel weiter geschwächt und ihre vorgeschobene Argumentation mit wissenschaftlichen Unsicherheiten deutlich widerlegt.

Der FAR dominierte auch die 2. Weltklimakonferenz, deren Erscheinungsbild im Vergleich zur ersten Konferenz nun einem wesentlichen Wandel unterlag⁶⁵. Nicht nur das Medienecho war diesmal enorm und die NGO-Beteiligung vergrößerte sich. Auch waren jetzt neben 750 Wissenschaftlern Regierungsvertreter aus 120 Ländern anwesend und dem wissenschaftlichen folgte ein ministerieller Teil, wobei der FAR die Kommunikationsgrundlage zwischen Wissenschaft und Politik bildete. Die Veränderungen hin zu einer politisch geprägten Veranstaltung waren so groß, daß Beobachter sogar von einem Probelauf für die späteren Konventionsverhandlungen sprachen⁶⁶. Daß nun die Politik und nicht mehr die Wissenschaft das Thema beherrschte, zeigte sich ebenfalls daran, daß auf der Konferenz einem weitreichenden IPCC-Vorschlag für

⁶² vgl. Kopfmüller, J. / Coenen, R., (Hrsg.), 1997, S. 163, Steffan, M., 1994, S. 77 und Missbach, A., 1999, S. 143

⁶³ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 194 und Schumer, S., 1996, S. 61

⁶⁴ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 194 / 195

⁶⁵ vgl. o.A., 1991, S. 7, Missbach, A., 1999, S. 138 und Engels, A. / Weingart, P.: Die Politisierung des Klimas. Zur Entstehung von anthropogenem Klimawandel als politischem Handlungsfeld, in: Hiller, P. / Krücken, G., (Hrsg.), 1997, S. 99

⁶⁶ vgl. Missbach, A., 1999, S. 139

Emissionsreduktionen ein weit weniger dramatischer Ministervorschlag gegenüber stand⁶⁷. Diese Spaltung setzte sich dementsprechend in der Abschlusserklärung fort, welche im wissenschaftlichen Teil klare politische Forderungen enthielt, im politischen Teil aber lediglich Altbekanntes wiederholte und zusammenfaßte. Auch ansonsten war auf der Konferenz einiges in Bewegung geraten. Als lediglich graduell muß der Wandel in der Haltung der USA betrachtet werden. Nachdem sie aufgrund der Beteiligung ihrer eigenen Wissenschaftler am FAR dessen Ergebnisse nicht mehr anzweifeln konnten, betonten sie nun verstärkt wissenschaftliche Unsicherheiten⁶⁸. Bedeutender für die zukünftigen Entwicklungen war dagegen der Zusammenschluß einiger Staaten zur AOSIS-Gruppe⁶⁹, welche sich auf der gesamten Konferenz für eine schärfere Deklaration einsetzten. Eine ebenso wichtige Neuerung stellte die NGO-Forderung nach der Errichtung eines Klimaschutzregimes, notfalls ohne die USA, aber unter der Beteiligung der Entwicklungsländer, dar⁷⁰. Sie kündigte nicht nur die Formierung der Nichtregierungsorganisationen im klimapolitischen Konfliktfeld an, sondern bildete, zusammen mit der stärker politischen Prägung der Konferenz, ein klares Zeichen dafür, daß nun endgültig inhaltliche Sachfragen der Gestaltung einer Klimaschutzkonvention den Prozeß dominierten.

9.3. Der Konfliktaustrag im Rahmen des Intergovernmental Negotiation Committee (INC)

9.3.1. Die Formierung der NGOs: Das Climate Action Network (CAN) komplettiert das klimapolitische Akteursfeld

Mit dem Zusammenschluß der wichtigsten NGOs im Climate Action Network (CAN) und dem Beginn der eigentlichen Konventionsverhandlungen im INC beginnt eine neue Phase im Prozeß des Agenda-Settings. Beide Ereignisse sind ein wichtiger Indikator dafür, daß

⁶⁷ vgl. Missbach, A., 1999, S. 139 - 142 und Simonis, U.E., 1992, S. 13

⁶⁸ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 195 / 196

⁶⁹ Es handelt sich um 30 Inselstaaten aus den Regionen des Atlantik, der Karibik, des Indischen Ozeans, des Mittelmeeres, des Pazifik und des südchinesischen Meeres, die von dem mit der Klimaerwärmung verbundenen Anstieg des Meeresspiegels besonders betroffen sind; vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 199 und Oberthür, S., 1993, S. 26

⁷⁰ vgl. Oberthür, S., 1993, S. 60

mit den eigentlichen Verhandlungen begonnen wird. Während das Verhandlungsgremium des INC die staatlichen Akteure zu konkreten inhaltlichen Auseinandersetzungen zwingt und ihnen damit auch gleichzeitig das Heft des Handelns in die Hand gibt, wird den NGOs mit dem INC ein internationaler institutionalisierter Ansatzpunkt für ihr Wirken geboten. Die Formierung der NGOs kann somit nicht nur als eine Reaktion auf die bisherigen Auseinandersetzungen im Rahmen der Klimaproblematik gesehen werden, sondern ebenso als der Versuch, die bisherigen isolierten Aktivitäten der NGOs für die anstehenden Verhandlungen zu koordinieren und zu organisieren. Ein Versuch, der für die NGOs durchaus sehr erfolgreich war, spielte doch das CAN auf Seiten der „grünen“ NGOs im folgenden eine dominante Führungsrolle.

Die Gründung des CAN erfolgte im März 1989, also noch weit vor dem Impuls, welcher vom FAR ausging und dem endgültigen Verhandlungsbeginn zu einer Klimakonvention. Die sich auf Initiative von Greenpeace International zusammenschließenden 63 NGOs aus 20 Ländern bildeten einen repräsentativen Querschnitt durch die internationale Staatenwelt, da sie sowohl aus West- und Mitteleuropa, den USA und einigen Entwicklungsländern stammten⁷¹. Auch heute noch bildet das „CAN global“ mit seinen mittlerweile 300 Mitgliedsorganisationen und 20 Millionen Angehörigen ein weltumspannendes Netzwerk mit sieben losen regionalen und selbständigen Knotenpunkten, zu welchem neben den großen NGOs wie Greenpeace, World Wide Fund for Nature (WWF), Friends of the Earth International (FoEI) und dem Environmental Defense Fund (EDF) eine Vielzahl kleinerer Gruppen gehören. Diese weltumspannende Breite und lockere Organisationsstruktur machte das CAN von Beginn an unverdächtig, lediglich regionale oder einzelstaatliche Interessen zu vertreten, bringt aber ebenso von vorne herein eine Vielzahl von Schwierigkeiten mit sich. Das CAN, welches ohne die Koordination durch ein eigenes Büro auskommt und außerhalb von Konferenzen unabhängig vom Gesamtnetzwerk agiert, ist gezwungen, sich vergleichsweise kurzfristig im Vorfeld und auf offiziellen Konferenzen zu organisieren, Strategien zu entwickeln und Briefings durchzuführen⁷². Diese Problematik der losen Kooperation innerhalb des CAN wird noch weiter dadurch verstärkt, daß die generelle Zielsetzung, einer Förderung staatlichen und individuellen Handels zur Minderung des anthropogenen Klimawandels,

⁷¹ vgl. Newell, P., 2000, S. 126 - 128 und Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 133 und Abb. 5

⁷² Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 133, 135 und 148

und die Offenheit gegenüber allen umwelt-, entwicklungs- und basisbezogenen Organisationen, eine sehr breite Mitgliedschaft ermöglicht. Die lockere Struktur und die umfassende Beteiligung verschiedenster Gruppen am Netzwerk bedingen sich nicht nur gegenseitig, sondern können durch den damit verbundenen geringen organisatorischen und finanziellen Aufwand auch erklären, warum das CAN sich trotz allem als leistungsfähig genug erwies, dauerhafte Politikbeobachtung und –beeinflussung zu betreiben⁷³. Probleme und Schwierigkeiten von großen NGOs (siehe Kap. 5.1.2, S. 61) werden dadurch weitestgehend vermieden.

Erst dieser Hintergrund verdeutlicht auch den zentralen Stellenwert den die vom CAN publizierte und seit der ersten Umweltkonferenz von Stockholm erscheinende Konferenzzeitung ECO einnimmt. ECO ist Integrationsprojekt, Sprachrohr und Interventionsinstrument zugleich⁷⁴. Sie erscheint gedruckt und via Internet, begleitet und beobachtet den Konferenzverlauf, kritisiert und interveniert, liefert aber ebenso Informationen und Vorschläge für die Verhandlungen. Dabei kann ECO auf die reichhaltige Expertise, vor allem der großen Mitglieder zurückgreifen, welche anders als beim Lobbying, auch einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.

Schon dieser skizzenhafte und überblicksartige Fokus macht, ohne eine weitere tiefgreifende Analyse der inneren Struktur des CAN, deutlich, welche Rolle dem CAN zukam. Das CAN bildete insgesamt im folgenden einen einheitlichen, die wichtigsten und einflußreichsten NGOs einschließenden, Akteur in den Klimaverhandlungen, der sowohl eine große Basis als auch eine breite und umfassende Fachkompetenz auf sich vereinigte und mit seiner Beteiligung an den jeweiligen Verhandlungsrunden und –treffen ansetzte.

Die Tatsache, daß das CAN keineswegs alle NGOs im klimapolitischen Problemfeld umfaßt, macht einen Seitenblick notwendig, der klar vor Augen führt, daß die Gründung des CAN zu diesem Zeitpunkt kein singuläres Ereignis war. In den Jahren 1989 und 1990, also vor dem Beginn der eigentlichen Konventionsverhandlungen, schien sich das Feld der nicht-staatlichen Akteure im größeren Umfang zu strukturieren und zu formieren. Von Interesse und Bedeutung ist dabei weniger, daß sich auch andere grüne NGOs, wie beispielsweise das im Sommer 1990 gegründete „Klima-Bündnis“, bildeten⁷⁵. Wichtiger

⁷³ vgl. Newell, P., 2000, S. 126 und Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 273

⁷⁴ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 136 und Newell, P., 2000, S. 127 / 128

⁷⁵ Zum „Klima-Bündnis“, einem Zusammenschluß europäischer Kommunen und Vertreter indigener Völker, welche sich zu Klima- und Regenwaldschutzmaßnahmen verpflichteten, vgl. Mayer-Ries, J.F.: Globales

war ein anderes Ereignis. 1989 entstand mit der, von einer US-amerikanischen PR-Agentur gegründeten, Global Climate Coalition (GCC) der große nichtstaatliche Gegenspieler des CAN⁷⁶. In dieser Koalition schlossen sich private Unternehmen und Verbände aus den Bereichen Öl und Kohle, Verkehr und Chemie zusammen unter denen sich so namhafte Vertreter wie Exxon, Texaco und General Motors finden, zu denen aber auch die US-Handelskammer gehört. Mit ihrer Hauptforderung nach einer Beteiligung der Entwicklungsländer am Klimaschutz und den Versuchen, Klimaschutzmaßnahmen, mit dem Verweis auf Zweifel am wissenschaftlichen Kenntnisstand und der Integrität des IPCC, zu verhindern, vertritt die GCC eine Position, welche sich ebenfalls in der Haltung der USA wiederfindet.

Jedenfalls war das gesamte Akteursspektrum und die von ihnen vertretenen Positionen nahezu komplett, als im Dezember 1990 die UN-Generalversammlung, wie von den Entwicklungsländern gefordert und nicht die WMO oder das UNEP, wie von anderen Staaten verlangt, in folge der 2. Weltklimakonferenz das Intergovernmental Negotiation Committee (INC) einsetzte und mit der Konventionsausarbeitung betraute⁷⁷. Mit der Errichtung dieses internationalen Verhandlungsgremiums wurde nicht nur der Konfliktaustrag zwischen den staatlichen Akteuren institutionalisiert, sondern ebenso jene Rollen geregelt und festgelegt, welche den wissenschaftlichen und nichtstaatlichen Akteuren zukommen sollte⁷⁸. Das INC wurde mit einem Sekretariat, zur administrativen Unterstützung, und einem „special voluntary fund“, zur Gewährleistung der Beteiligung der Entwicklungsländer, ausgestattet, beides finanziert durch freiwillige Beiträge von Staaten und „interessierten“ Organisationen. Das IPCC sollte „objektiven“ wissenschaftlichen und technischen Rat liefern und den akkreditierten NGOs wurde, entgegen ihrer eigenen Forderung nach aktiver Teilnahme und unter Verweis auf das UNCED-Vorbereitungskomitee, lediglich ein Beobachterstatus zugesprochen. Die UN-Resolution bestimmte eindeutig, daß alleine die Repräsentanten der Nationalstaaten die angestrebten Vereinbarungen abschließen konnten.

Arrangement für eine lokale Politik nachhaltiger Entwicklung – das „Klima-Bündnis“, in Prittitz, V. von, (Hrsg.), 2000

⁷⁶ vgl. Germanwatch, 2000 und Gough, C. / Shackley, S., 2001, S. 334

⁷⁷ vgl. Oberthür, S., 1993, S. 27, Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 205 und Palm-Risse, M., 1992, S. 122

⁷⁸ vgl. Oberthür, S., 1993, S. 27 / 28 und Steffan, M., 1994, S. 77 / 78

Klar war damit, den Staaten würde zukünftig die Hauptrolle in den Auseinandersetzungen zukommen. Die nun folgenden Verhandlungen waren bestimmt durch ein aus den jeweiligen Delegationen der UN-Mitgliedsstaaten bestehendes „inneres Netzwerk“ und einem erweiterten Kreis von Akteuren mit beobachtender, beratender und informationsvermittelnder Funktionen in einem „äußeren Netzwerk“, das neben anderen auch und vor allem NGOs und das IPCC umfaßte⁷⁹.

9.3.2. Der Verhandlungsprozeß

9.3.2.1 Die sukzessive Herausbildung der Konfliktgegenstände und der Verhandlungspositionen der Akteure – Teil 1: Politische Vorkämpfe in Verfahrensfragen

Derart organisiert begannen die Verhandlungen im Rahmen des INC. Der Zeitdruck war enorm, sollte doch ein annehmbares Ergebnis bis zur UNCED in Rio vorliegen, was bedeutete, daß lediglich 15 Monate für die Verhandlungen über eine derart komplexe und strittige Materie blieben. Es ist somit nicht verwunderlich, daß die vier Verhandlungsrunden, welche zunächst angesetzt waren, später um eine zusätzliche fünfte erweitert werden mußten⁸⁰.

Die demzufolge zu erwartende Hektik und eine rasche Präsentation der Verhandlungspositionen durch die einzelnen Staaten war aber keineswegs gegeben. Auch wenn bereits auf den ersten Treffen des INC, welches auf Einladung der US-Regierung im Februar 1991 in Washington stattfand, einige Ideen und Vorschläge für eine mögliche Übereinkunft zirkulierten, beherrschten diese erste, ebenso wie auch die folgende zweite Verhandlungsrunde vor allem prozedurale Fragen⁸¹. Durch politisches Taktieren in Organisations- und Verfahrensfragen versuchen die Staaten sich eine günstige Ausgangsposition für die Verhandlungen zu verschaffen und von Beginn an ihre jeweiligen inhaltlichen und thematischen Präferenzen durchzusetzen und deutlich zu machen.

⁷⁹ vgl. Oberthür, S., 1993, S. 28 / 29 und Steffan, M., 1994, S. 78

⁸⁰ Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 205 und Oberthür, S., 1993, S. 28

⁸¹ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 196 und Palm-Risse, M., 1992, S. 2

So war vor allem die Themenzuteilung der zu gründenden Arbeitsgruppen zwischen den USA und der EG besonders umstritten⁸². Als eines der walddreichen Länder bevorzugten die USA einen „umfassenden Ansatz“ (comprehensive approach), in dem über die Quellen und Senken von Treibhausgasen gemeinsam, davon getrennt aber über den Finanz- und Technologietransfer verhandelt werden sollte. Mit dieser Idee wäre von Anfang an eine von ihnen präferierte Verrechnung von Emission mit der Bindung von CO₂ in Pflanzen möglich gewesen, während das von den USA ungeliebte Thema der Finanzhilfe für die Entwicklungsländer, welchem sie schon des längeren kritisch gegenüberstanden (siehe Kap. 9.2, S. 108), hätte blockiert werden können. Die EG dagegen wollte eine Trennung der Thematik der Quellen und Senken herbeiführen um sicherzustellen, daß jeweils konkrete Ergebnisse erzielt werden. Die Gruppe der Entwicklungsländer forderte, letztendlich erfolgreich, eine gemeinsame Behandlung des Finanz- und Technologietransfers. Dabei trug aber der schließlich gefundene Kompromiß der Position der USA insoweit Rechnung, als der Ausdruck „new and additional funding“ abgeschwächt wurde in „adequate and additional financial resources“, eine Formulierung, welche bereits auf der 2. Weltklimakonferenz Verwendung fand. Bezüglich der Problematik der Verknüpfung von Quellen und Senken wurde eine eindeutige Entscheidung zugunsten eines der beiden Vorschläge vermieden und beschlossen, daß sich eine Arbeitsgruppe mit eher politischen, eine zweite mit technischen Fragen befassen sollte.

Ebenso strittig war die Besetzung der sowohl von Industrie- als auch von Entwicklungsländern so begehrten Vorstandsposten der einzelnen Arbeitsgruppen, welche deswegen so wichtig und einflußreich sind, weil sie die Verhandlungsleitung übernehmen, die Verhandlungstexte erstellen und, aufgrund ihrer zentralen Position, besser im informellen Informationsfluß integriert sind⁸³. Der erst auf INC 2 gefundene Kompromiß bestand in der Einführung eines Doppelvorsitzes, welcher jeweils beide Ländergruppen berücksichtigt und gewährte mit der Wahl Vanuatus als Repräsentant der AOSIS-Gruppe, dieser erstmals eine offizielle Anerkennung im Verhandlungsgeschehen. Im Gegensatz dazu konnte schon auf der ersten Sitzung eine Einigung über den gesamten Vorstand, der entsprechend der Regionalgruppen der UN besetzt wurde, und den Vorsitz

⁸² vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 197 und Missbach, A., 1999, S. 143 / 144

⁸³ vgl. Oberthür, S., 1993, S. 33 / 34 und Missbach, A., 1999, S. 144

des INC gefunden werden⁸⁴. Die Entscheidung für den Franzosen Jean Ripert mag verwunderlich sein, galt dieser doch im Vorfeld als schwach, erwies sich aber insoweit als bedeutend, da seine Persönlichkeit später für das Vorantreiben und den erfolgreichen Abschluß einer Einigung mit entscheidend war. Seine Wahl erklärt sich zum damaligen Zeitpunkt vor allem durch seine Tätigkeit als Vorsitzender des „IPCC's Special Committee on the Participation of Developing Countries“ und seiner damit verbundenen Beteiligung an der Entstehung des FAR. Als vermeintlich schwacher Vorsitzender ließ er für die staatlichen Akteure einen großen Handlungsspielraum erwarten, als Mitglied des IPCCs wurde der bisherigen Rolle der Wissenschaft Rechnung getragen und gleichzeitig war er mit den Bedenken und Problemen der Entwicklungsländer vertraut. Vor allem letzteren kam wohl eine besondere Bedeutung zu, da insgesamt bei den zu Beginn des INC-Prozesses getroffenen Regelungen eine Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer auffallend ist⁸⁵.

Zu den frühzeitig geklärten Verfahrensfragen gehörten auch diejenigen, welche sich mit den NGOs befaßten⁸⁶. Mit der formellen Übernahme des Beschlusses des UNCED-Vorbereitungskomitees für die INCs galten auch deren Regelungen bezüglich des NGO-Zugangs zu den Verhandlungen. Das Akzeptieren dieser Regelungen war für die NGOs deswegen besonders wichtig, da normalerweise bei Verhandlungen unter der Ägide der UN-Generalversammlung deren vergleichsweise strengen und restriktiven NGO-Zugangsregelung und –praktiken Anwendung finden. Die liberalere Handhabung der UNCED sicherte den NGOs, auch wenn sie durch die UN-Resolution zur Einsetzung des INC keine Mitentscheidungsrechte hatten, zumindest einen leichteren Zugang zum Verhandlungsgeschehen. Zusammen mit der großzügigen Handhabung auf dem von den USA ausgerichteten ersten Treffen, welches geprägt war von der liberalen Einstellung der USA gegenüber Interessensgruppen, einer legeren Akkreditierungsregelung und weitestgehend offener Türen, war ein Präzedenzfall für spätere Sitzungen geschaffen. Weil zusätzlich auch noch ein von NGOs und den Regierungen gespeister Extra-Fond eine größere Beteiligung von NGOs aus dem Süden förderte, war zukünftig eine breite NGO-Beteiligung gesichert.

⁸⁴ vgl. Oberthür, S., 1993, S. 32, 64 und Missbach, A., 1999, S. 247

⁸⁵ vgl. Oberthür, S., 1993, S. 34 und Ramakrishna, K. / Young, O.R.: International Organizations in a Warming World: Building a Global Climate Regime, in: Mintzer, I.M., 1992, S. 258 (Box 1)

⁸⁶ vgl. Arts, B., 1998, S. 108 / 109 und 254

9.3.2.2 Die sukzessive Herausbildung der Konfliktgegenstände und der Verhandlungspositionen der Akteure – Teil 2: Die einzelnen Verhandlungsvorschläge

Dennoch fand auf INC 1 ein Positionspapier US-amerikanischer NGOs, welches eine mindestens 20%ige CO₂-Emissionsreduktion der OECD-Staaten bis 2000 und eine Limitierung des Emissionsanstiegs in den Entwicklungsländern auf 50% bezogen auf das Jahr 1988 forderte, wenig Anklang⁸⁷. Da dieses Papier nur sehr schlecht innerhalb der Gruppe der NGOs abgestimmt war - die Süd-NGOs beklagten ihre fehlende Einbeziehung und ängstigten sich vor dem Vorwurf ihrer Regierungen, sie seien nur ein Werkzeug des Nordens - hatte es von vorneherein keine Chance. Erfolgreicher schien dagegen das CAN. Vor allem die Mitglieder des CAN-UK, dessen Mitglieder sich oft mit dem britischen INC-Verhandlungsteam und dem Umweltminister schon im Vorfeld der jeweiligen INC-Sitzungen trafen, konnten einen Teilerfolg verbuchen.

Als einziger Staat legte Großbritannien zumindest einen groben Entwurf vor, welcher auf den Ergebnissen und dem im Rahmen einer IPCC-Arbeitsgruppe erzielten Minimalkonsens aufbaute und sich am erfolgreichen Ozonregime orientierte⁸⁸. Nicht zuletzt deswegen erntete der Entwurf wenigstens informell breite Zustimmung, auch wenn er ansonsten folgenlos blieb. Der Versuch, aufbauend auf einem wissenschaftlichen Konsens die Verhandlungen voranzubringen, scheiterte. Die Bemühung des Sekretariats hingegen, mit der Vorlage eines vorläufigen Verhandlungstextes die Diskussionen zu starten, war zwar ebenfalls erfolglos, da viele Delegationen einen solchen Vorstoß als übereilt ansahen, blieb aber nicht ohne Auswirkungen⁸⁹. Das Sekretariat verhielt sich im folgenden wesentlich zurückhaltender, brachte zunächst keine eigenen Vorschläge mehr ein und beschränkte sich auf die Edition der von den Delegierten geäußerten Vorschläge. Beide Offerten kamen für die, noch mit organisatorischen Fragen beschäftigten Staaten viel zu früh und mußten allein schon deswegen scheitern.

Hatte die zügige Einsetzung des IPCC in der Folge des FAR noch Anlaß zu der Hoffnung gegeben, daß eine Übereinkunft rasch zustande kommen könnte, so zeigte sich bereits jetzt

⁸⁷ vgl. Newell, P., 2000, S. 139 und 131 / 132

⁸⁸ vgl. ausführlicher zum britischen Vorschlag, Oberthür, S. 1993, S. 35 - 38

die ganze Dimension der Schwierigkeiten. Konkrete politische Ergebnisse würden sich nicht so schnell erzielen lassen. Die Konflikte der staatlichen Akteure bremsten den Prozeß ab, was sich auch auf INC 2 zeigte.

Zwar wiederholten die NGOs ihren Vorstoß von INC 1 indem sie nochmals ihre Reduktionsvorschläge präsentierten, scheiterten aber erneut und mußten sich jetzt darauf beschränken, die nun endlich vorgelegten „informal papers“, in welchen die Staaten wenigstens ihre Grundvorstellungen zur Ausgestaltung einer Konvention darlegten, zu kommentieren und zu ergänzen⁹⁰. Als NGOs forderten sie nun, obwohl mittlerweile auch die Sitzungen der Arbeitsgruppen bis auf weiteres für öffentlich erklärt wurden, vor allem eine eigene starke Rolle und Beteiligung am zu entwickelnden Klimaschutzabkommen ein. Das Sekretariat hingegen fügte sich in seine neue, zurückhaltendere Rolle und erstellte eine Sammlung der staatlichen Vorschläge, welche die beiden zukünftigen zentralen Konfliktgegenstände widerspiegelte. Zum einen handelte es sich um die konkrete Verminderung der Treibhausgase, im wesentlichen ein Konflikt innerhalb des Nordens, nämlich zwischen den USA und Europa, zum anderen um die Bereitstellung eines Finanz- und Technologietransfers, also um einen klassischen Nord-Süd-Konflikt. Letzterer war dadurch verursacht, daß, anders als beim Ozonregime, die Entwicklungsländer von Beginn an den Verhandlungen beteiligt waren⁹¹.

Auch einzelne staatliche Verhandlungspositionen wurden damit deutlicher. Klar war jetzt auf INC 2 im Juni 1991 in Genf, daß der „comprehensive approach“ der USA einen zusätzlichen Nord-Süd-Konflikt beinhaltete. Neben einer Verrechnung von Quellen und Senken forderten die USA eine Einbeziehung aller Treibhausgase, einschließlich der FCKWs, bei möglichen Reduktionen⁹². Dies forderte den heftigen Widerstand der NGOs und vor allem der Entwicklungsländer unter Führung Indiens heraus, da damit auch Methan mit einbezogen würde, welches vor allem beim Reisanbau und der Viehhaltung freigesetzt wird und deswegen in den Entwicklungsländern eine große Rolle spielt. Besonders Indien verwies auf die Wissenschaftler des Centre For Science and Environment (CSE) in Neu Delhi und unterstrich zusammen mit den NGOs, daß der Treibhauseffekt von FCKW wissenschaftlich nicht geklärt sei. Ganz besonders Methan sei

⁸⁹ vgl. Missbach, A., 1999, S. 144

⁹⁰ vgl. Arts, B., 1998, S. 125 und 130 und Oberthür, S. 1993, S. 33 und 50

⁹¹ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 197 – 200, Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 206 und Steffan, M., 1994, S. 79

als „Überlebensgas“ der armen Länder aus den Reduktionen herauszuhalten und Transferzahlungen durch die Industriestaaten an die Entwicklungsländer seien, für die Übernahme aller durch den Klimaschutz anfallenden Kosten, notwendig. Generell forderten die Entwicklungsländer, daß ausschließlich die „Verschwenderemissionen“ der Industrieländer, welche die Hauptverantwortung beim anthropogenen Treibhauseffekt tragen, behandelt werden. Nicht nur, aber vor allem vor dem Hintergrund der Finanzfrage mußten die USA dagegen entschieden protestieren.

Trotz der Tatsache, daß neben dem US-Vorschlag noch eine ganze Reihe anderer Vorstellungen und Ideen zirkulierten, fand lediglich eine einzige weitere intensivere Beachtung. Japan hatte, als Kompromiß aus den unterschiedlichsten Vorschlägen, die vieldiskutierte Idee des „pledge and review“ (P & R) entwickelt, welche vorsah, daß die einzelnen Staaten Ziele versprechen („pledge“) und diese später überprüfen („review“) sollten⁹³. Als Kompromißvorschlag waren die Chancen allerdings von vorneherein gering, da er als ein weitgehender Rückzug aus einem Stabilisierungsziel betrachtet wurde und er damit von vielen Staaten, welche bereits über ein solches verfügten, abgelehnt wurde.

Zum Ende des Treffens war zumindest einmal die Formung des Verhandlungsgegenstandes bezüglich der zu regelnden Stoffe abgeschlossen⁹⁴, ergab sich dieser doch nahezu zwangsläufig aus wissenschaftlichen und politischen Erwägungen. Während eine Beschränkung auf CO₂-Emissionen aus wissenschaftlichen Gründen geboten war, mußte, aus politischen Überlegungen heraus, eine Konzentration auf diejenigen erfolgen, welche energiebedingt waren. Erst mit der letzten Einschränkung konnte nicht nur die Methan-Problematik ausgeklammert, sondern ebenso ein Teil der Nord-Süd-Problematik gelöst werden, weil eine Einbeziehung von (Regen-)Wäldern als CO₂-Senken ausgeschlossen war. Zusätzlich zeichnete sich bereits jetzt ab, daß auf einer Basis der „common but differentiated responsibility“ zwei Klassen von Verpflichtungen notwendig sein würden. Zum einen die für alle geltenden „generall commitments“, zum anderen „specific commitments“ ausschließlich für Industriestaaten. Erst eine solch skizzenhafte Vorstrukturierung des Problemfeldes ermöglichte weitere Verhandlungen ohne diese mit einer zu großen Komplexität von vorneherein zu belasten und zum Scheitern zu verurteilen.

⁹² vgl. Steffan, M., 1994, S. 96 - 98

⁹³ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 199 und Missbach, A., 1999, S. 148

Auch auf dem dritten Treffen des INC, im September 1991 in Nairobi, setzte sich dieser Klärungsprozeß über das, was politisch machbar und möglich war fort. Zwar blieb der japanische „P & R-Vorschlag“ zunächst noch in der Diskussion, nachdem die NGOs aber in Form von „hedge and retreat“ (H & R) Stimmung gegen ihn machten und damit großen Eindruck unter den Delegierten erlangten, verschwand dieser von der politischen Bühne⁹⁵. „P & R“ war allerdings nicht nur von den NGOs angefeindet worden, vielmehr wandte sich nun auch die EG, welche sich schon seit längerem für eine internationale Stabilisierung der CO₂-Emissionen aussprach (siehe Kap. 9.2.2, S. 111), gegen den japanischen Vorschlag, obwohl sie ihm gegenüber anfangs aufgeschlossen war. Zusätzlich warben die USA überraschenderweise nicht für ihren „comprehensive approach“, sondern setzten sich in einem gemäßigten, fast kooperativen Ton mit den Nachteilen und Problemen von Stabilisierungszielen auseinander, was allgemein als eine Annäherung an die EG-Position gewertet wurde.

Von einer wirklichen Annäherung zwischen den beiden konnte aber in keinsten Weise die Rede sein, da die EG einen, von den USA abgelehnten, Vorschlag für den späteren Artikel 2 (Ziel) der Konvention vorlegte, welcher eine Stabilisierung der Treibhausgasemissionen auf einem „save level“ vorsah⁹⁶. Dieser Vorschlag wurde im folgenden selbst von den NGOs in ihrer Konferenzzeitung ECO unterstützt, obwohl sie wesentlich mehr für einen Artikel 2, nämlich maximale Zahlenwerte, gefordert hatten. Der Positionswandel der NGOs in dieser Frage muß wohl als ein strategisches Manöver betrachtet werden, mit dem in der konfrontativen Stellung zwischen der EG und den USA der Druck auf letztere erhöht werden sollte. Die NGOs konnten sich zwar in der Nähe ihrer alten Forderung der 2. Weltklimakonferenz wähnen, daß ein Regime auch ohne die USA, dafür aber unter der Beteiligung der Entwicklungsländer, möglich wäre (siehe Kap. 9.2.2, S. 111), sie hatten aber im folgenden insgesamt keinen Einfluß auf die Verhandlungen dieses Artikels.

Dennoch, der Versuch der NGOs, die EG zusammen mit den Entwicklungsländern gegen die USA in Stellung zu bringen, schien zu diesem Zeitpunkt gar nicht so unrealistisch, war doch die EG mit einem Kompromißversuch in der Frage der Abwicklung der Transferleistungen vorgeprescht und schlug sich dabei eindeutig auf die Seite der Entwicklungsländer. Der EG-Vorschlag griff nicht nur den Nord-Süd-Konflikt in den

⁹⁴ vgl. Oberthür, S., 1993, S. 45 / 46 und Steffan, M., 1994, S. 94

⁹⁵ vgl. Arts, B., 1998, S. 115 und 127, Breitmeier, H., 1996, S. 201 und Steffan, M., 1994, S. 96

Fragen des Finanztransfers innerhalb des Klimaschutzregimes auf, sondern berücksichtigte ebenso eine ältere und grundsätzlichere Forderung der Entwicklungsländer.

Bereits 1989 / 1990 war von Frankreich und Deutschland die Gründungsinitiative für eine Global Environmental Facility (GEF) ausgegangen und erfolgreich umgesetzt worden, welche frühzeitig einem Finanzausgleich zwischen Nord und Süd in umweltpolitischen Angelegenheiten vorbauen sollte⁹⁷. Zum damaligen Zeitpunkt scheiterten die Entwicklungsländer, die eine stärkere Beteiligung der Empfängerländer bei der Mittelvergabe gefordert hatten, mit ihrer Alternativ-Idee eines „grünen Fonds“ und feindeten seitdem die GEF, als ein von den Industriestaaten dominiertes Finanzierungsinstrument, an. Genau diese Problematik griff die EG in ihrem Kompromißvorschlag nun wieder auf und forderte die Neugründung eines von der GEF verwalteten Fonds, welcher aber von den Vertragsparteien kontrolliert werden sollte⁹⁸. Die EG unterstützte damit die Forderung der Entwicklungsländer, den Finanztransfer den Vertragsparteien, deren Mehrheit voraussichtlich die Entwicklungsländer stellen würden, zu unterstellen. Die somit mögliche starke Allianz, bestehend aus der EG und den Entwicklungsländern, bildete sich aber nicht aus, da Positionsdifferenzen in anderen Grundsatzfragen dem entgegenstanden. So wollte die EG umfangreiche Berichterstattungspflichten verwirklicht sehen und fand hierbei die Unterstützung der USA, was allerdings vor allem von Saudi-Arabien und China, welche lediglich ein „voluntary reporting“ zulassen wollten, strikt abgelehnt wurde. Streit herrschte auch darüber, wie eine zukünftige Konferenz der Vertragsstaaten (Conference of Parties, COP) über den neuesten wissenschaftlichen und technologischen Stand der Entwicklung zu informieren sei. Zwar forderten die meisten Staaten hierfür ein eigenes Gremium, ob dies aber ein eigenständiges Nebenorgan oder das IPCC sein sollte, war unklar.

Eine neue Idee stellte auf INC 3 auch das von Norwegen in die Verhandlungen eingebrachte Konzept der Joint Implementation (JI) dar, welches aber erst einen Monat später, zusammen mit Deutschland und den Niederlanden, als Verhandlungsvorschlag formuliert wurde⁹⁹. Die Grundidee des Konzeptes besteht darin, daß Staaten, welche ihre Klimaschutzmaßnahmen nicht im eigenen Land erbringen können, gemeinsam mit anderen

⁹⁶ vgl. Arts, B., 1998, S. 113 – 115 und 127

⁹⁷ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 86 / 87 und Ehrmann, M., 1997 (a), S. 574

⁹⁸ vgl. Steffan, M., 1994, S. 99 / 100 und Ott, H.E., 1996, S. 739

Staaten kooperieren, um ihre Ziele zu erreichen. Alleine die Aussicht darauf, daß Industriestaaten ihren Klimaschutz in den Entwicklungsländern verwirklichen könnten, löste unter der letzteren Staatengruppe und den NGOs heftigen Widerstand aus¹⁰⁰. Selbst US-amerikanische NGOs, welche den skizzierten Mechanismus begrüßten, äußerten Kritik und forderten Einschränkungen. Insgesamt befürchtete vor allem die Gemeinschaft der NGOs, die in dieser Frage zunächst unterschiedliche Positionen und Forderungen bezogen, ein „Freikaufen“ der Industriestaaten vom Klimaschutz auf Kosten der ärmeren Staaten und einen damit verbundenen Anstieg der Gesamtemissionen. Erst in der Folgezeit gelang es dem CAN einheitliche einschränkende Bedingungen und Konditionen für JI zu entwickeln und für einen derart ausgestalteten Mechanismus unter den Entwicklungsländern zu werben. JI sollte demnach eine Option für die Zeit nach dem Jahr 2005, dem Zieljahr des „Toronto-Targets“, sein und nur für Staaten gelten, die dieses Ziel erreichen. Zusätzlich sollte der Mechanismus nur auf einen Teil der Reduktionsverpflichtungen Anwendung finden und keine Kernenergie einschließen. Auch war eine Pilotphase für JI zur Erprobung denkbar, wenn die dabei erzielten Reduktionen noch nicht auf die Verpflichtungen angerechnet werden würden („crediting“). Die NGOs des CAN betätigten sich auf diesem Feld im folgenden bis zur COP 1 in Berlin (Kap. 10.1, S. 143) als stiller und erfolgreicher Vermittler zwischen Nord und Süd, indem sie erfolgreich versuchten das Konzept auch im Sinne der Entwicklungsländer zu konkretisieren und weiterzuentwickeln und gleichzeitig diese von den Chancen und Möglichkeiten des Mechanismus zu überzeugen.

9.3.2.3 Die Verhandlungen: Die Konkretisierung der Konfliktgegenstände

Die Inhalte jedes einzelnen der hier beschriebenen Konfliktpunkte sollten für eine lange Zeit nicht nur die Verhandlungen bestimmen, im Zusammenhang betrachtet machen sie auch deutlich, welche Veränderung auf INC 3 stattgefunden hatte¹⁰¹. Der Verhandlungsprozeß beschleunigte und konkretisierte sich, da im Verlauf der nun ständigen Kommunikation der staatlichen Akteure, diese nicht mehr nur ihre

⁹⁹ vgl. Arts, B., 1998, S. 139 und Breitmeier, H. 1996, S. 213. Zum Konzept des JI im Klimaschutz; vgl. Herold, A., 1995

¹⁰⁰ vgl. Arts, B., 1998, S. 136 und 142 - 144

¹⁰¹ vgl. Oberthür, S., 1993, S. 136

Interessenspositionen wiederholten. Diese Tatsache trug, ebenso wie die persönlichen Kontakte, dazu bei, daß jetzt zunehmend greifbare Verhandlungsgegenstände diskutiert und praktikable Vorschläge zu bestimmten Problempunkten gemacht wurden.

Trotz alledem blieben die Fortschritte auf dem vierten Treffen des INC im Dezember 1991 in Genf begrenzt und bezogen sich fast ausschließlich auf die Ausformulierung eines allgemeinen Ziels der Konvention, welches nun deutlichere Konturen annahm¹⁰². Mit dem Vorschlag einer generellen Stabilisierung der Treibhausgasemissionen auf einem Niveau, „... that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system“, konnte zwar, unter Bezugnahme auf die 2. Weltklimakonferenz und die Noordwijk-Konferenz, ein grundsätzlicher Kompromiß erzielt werden, welche konkreten Verpflichtungen dies für die Staaten bedeutete, blieb aber weiterhin offen und wurde kontrovers verhandelt. Die EG, welche sich zwischenzeitlich im Oktober, trotz weiterhin bestehender unterschiedlicher Auffassungen, auf eine gemeinsam zu vertretende Position in den Schlußverhandlungen geeinigt hatte, warb weiterhin für ihr konkretes Stabilisierungsziel und verwies nun in den Verhandlungen auf die von ihr gemeinsam beschlossene CO₂-/Energiesteuer¹⁰³. Ihr stand weiterhin die USA gegenüber, welche sich wieder auf ihren „comprehensive approach“ zurückzogen und, unter Verweis auf wirtschaftliche Belastungen, jegliche Emissions-Beschränkungen ablehnten¹⁰⁴. Für die USA war allenfalls ein langfristiger Prozeß zur Stabilisierung der CO₂-Emissionen vorstellbar.

Die Problematik konkreter und verbindlicher Emissionsziele für die Industrieländer war aber auch für die Entwicklungsländer ein entscheidender Stolperstein auf INC 4, da sich die G 77 auf keine gemeinsame Forderung gegenüber den Industriestaaten einigen konnte und die Gruppe letztendlich an dieser Frage zerbrach¹⁰⁵. Zwar gelang es noch einem Teil der Gruppe mittels eines gemeinsamen Vorschlages, welcher Pflichten für die Entwicklungsländer, unter anderem im Bereich der Berichterstattung, akzeptierte, die Industriestaaten unter Zugzwang zu setzen. Die in ihrem Vorschlag beinhaltete Forderung nach einem Ressourcentransfer von Nord nach Süd verhinderte aber eine gemeinsame

¹⁰² vgl. Steffan, M., 1994, S. 93

¹⁰³ vgl. Görrissen, T., 1993, S. 164 und Oberthür, S., 1993, S. 56

¹⁰⁴ vgl. Steffan, M., 1994, S. 96 / 97

¹⁰⁵ vgl. Missbach, A., 1999, S. 153 / 154 und Steffan, M., 1994, S. 94 / 95

Reaktion der industrialisierten Länder¹⁰⁶. Trotz Drängens der EG, welche diese Forderungen der Entwicklungsländer anerkannte und sich lediglich über die institutionelle Abwicklung nicht einig war, gegenüber der USA verstrich diese Offerte ungenutzt. Die USA ängstigten sich erneut vor einer Lösung der Frage eines Finanzausgleiches.

Am Ende des Treffens hatten sich somit die Verhandlungsgegenstände etwas weiter konkretisiert, greifbare Fortschritte blieben aber im wesentlichen aus. Das vom Sekretariat vorgelegte „Consolidated Working Document“ faßte zwar erstmals die diskutierten Elemente einer globalen Klimarahmenkonvention zusammen, es ist aber weniger als ein Kompromiß zu betrachten, sondern vielmehr als ein „streamlining“ der Verhandlungsvorschläge, also eine Auswahl nach Abschätzung des politischen Gewichtes, das hinter einem Vorschlag stand¹⁰⁷. Auf der internationalen Ebene war die zwischenzeitliche Dynamik des Verhandlungsprozesses damit erst einmal wieder verloren¹⁰⁸.

Ein etwas anderes Bild bietet der Blick auf die europäische Ebene und ihre Mitglieder. In der Zeit nach INC 4 bestätigte in Deutschland ein Kabinettsbeschluß noch im Dezember das nationale CO₂-Minderungsziel erneut und eine Anhörung im Januar unterstrich, daß über den Treibhauseffekt in der internationalen Wissenschaft inzwischen Einvernehmen herrschte¹⁰⁹. In der EG wird der Grundsatzbeschluß zur Einführung einer kombinierten CO₂-/Energiesteuer gefaßt und mit dem Beschluß der britischen Regierung, ihr Stabilisierungsziel auf das Jahr 2000 vorzuverlegen und damit auf ihre bisher erstrittenen Ausnahmeregelungen zu verzichten (siehe Kap. 9.2.2, S. 111), festigte sich eine einheitliche europäische Verhandlungsposition zunehmend¹¹⁰. Von einer gebremsten Dynamik kann hier somit keine Rede sein.

Das fünfte Treffen des INC (Teil 1), im Februar 1992 in New York, war dementsprechend geprägt von Grundsatzkonflikten und der abschließende „Revised Text under Negotiation“, eine Weiterentwicklung des Consolidated Working Document“, brachte die Staaten einer Einigung keineswegs näher¹¹¹.

¹⁰⁶ vgl. Oberthür, S., 1993, S. 57 und 61 / 62

¹⁰⁷ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 202 und Missbach, A., 1999, S. 157

¹⁰⁸ vgl. Oberthür, S. 1993, S. 51

¹⁰⁹ vgl. Müller, E.: Zur Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Umweltpolitik. Ein Kommentar aus der Regierungspraxis, in: Murswiek, A., (Hrsg.), 1994, S. 54 und o.A., 1992, S. 23

¹¹⁰ vgl. Müller, E.: Zur Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Umweltpolitik. Ein Kommentar aus der Regierungspraxis, in: Murswiek, A., (Hrsg.), 1994, S. 55 und Breitmeier, H., 1996, S. 194

¹¹¹ vgl. Steffan, M., 1994, S. 101 / 102 und Breitmeier, H., 1996, S. 203 / 204

Lediglich eine Ankündigung der USA zum Schluß des Treffens zeigte zumindest ein begrenztes Entgegenkommen bezüglich der Fragen des Finanztransfers, auch wenn ansonsten die US-amerikanischen Positionen unverändert blieben¹¹². So waren die Vereinigten Staaten nun bereit, sich finanziell an der, von ihnen schon seit längerem favorisierten, GEF zu beteiligen und darüber hinaus sogar zusätzliche Gelder für Länderstudien über Treibhausemissionen in den Entwicklungsländern bereitzustellen. Dies bedeutete ohne Frage eine Aufgabe der grundsätzlichen Ablehnung eines Ressourcentransfers in den Süden und stellte einen bedeutenden Wandel in der Verhandlungsposition der USA dar. Der Schwenk muß allerdings weniger als ein Verhandlungsangebot an die Entwicklungsländer betrachtet werden, sondern vielmehr als ein Versuch der USA, sich wieder in den Kreis der anderen Industriestaaten zu reintegrieren und sich am entstehenden Klimaschutzregime zu beteiligen. Obwohl die USA über eine neue Verhandlungsführung, welche zunächst große Hoffnungen geweckt hatte, verfügten, blieben sie doch insgesamt unnachgiebig.

9.3.2.4 Der Durchbruch: Ein bilateraler Kompromiß ebnet den Weg zum Verhandlungserfolg

Spätestens jetzt war allen beteiligten Akteuren klar, daß der enorme Zeitdruck, der durch die Vorverlegung der UNCED auf Anfang Juni 1992 noch verstärkt wurde, einen Konsens außerhalb des Rahmens des INC notwendig machte. Schon am Ende des Treffens hatte der Verhandlungsvorsitz die Schlüsseldelegationen zu informellen Konsultationen im „enlarged bureau“ zusammengerufen und weitere, zunächst erfolglose, Aktivitäten sollten folgen¹¹³. So bemühte sich Brasilien bereits Anfang April 1992 vergeblich doch noch einen Kompromiß zu finden. Das Land hatte als Gastgeber der UNCED nicht nur ein großes Interesse am Zustandekommen einer Klimaschutzkonvention, sondern verfügte ebenso aufgrund seiner Führung des Umweltministeriums über einige Besonderheiten. Da der Posten des Ministers zuerst mit einem Umweltaktivisten, später mit einem international anerkannten Wissenschaftler besetzt war, gelang es Brasilien, sich aus einer souveränitätsfixierten Dritte-Welt-Rhetorik zu lösen und die eingefahrenen Bahnen der

¹¹² vgl. Oberthür, S., 1993, S. 51 und 134 / 135, Missbach, A., 1999, S. 158 und Paterson, M. / Grubb, M., 1992, S. 305 / 306

Entwicklungsländer zu verlassen. Nachdem ein Besuch in Washington noch einmal die grundsätzliche US-Position, einer Ablehnung jeglicher konkreter Verpflichtungen und die Ausschließlichkeit der GEF als alleiniges Instrument für den Finanztransfer, verdeutlicht hatte, war Brasilien in der Lage, sich vor allem in China und Indien für eine weniger konfrontative Haltung einzusetzen. Diese Bemühungen waren auch deswegen notwendig, weil ein fast zeitgleich, auf einem Treffen der OECD-Staaten, von den Industrieländern unternommener Versuch, eine gemeinsame Position bezüglich einer Emissionsminderung zu formulieren, am Widerstand der USA scheiterte¹¹⁴.

Erst ein erneutes Treffen des „enlarged bureau“ Mitte April in Paris, brachte dann den entscheidenden Einstieg zu einem Durchbruch in den Verhandlungen¹¹⁵. Diesmal hatte die portugiesische EG-Präsidentschaft Vertreter der 25 wichtigsten Delegationen eingeladen. Es waren aber weniger die Verhandlungen in Paris, welche den Erfolg brachten. Entscheidender war vielmehr ein bilateraler, zwischen Großbritannien und den USA ausgehandelter und gemeinsam entwickelter Textvorschlag für ein unverbindliches Stabilisierungsziel, welcher kurz zuvor auf einen Besuch des britischen Umweltministers in Washington formuliert worden war¹¹⁶. Angeblich von den anderen EG-Mitgliedsstaaten dazu ermutigt, hatte der britische Umweltminister dabei die gemeinsame europäische Position verlassen und die positionelle Nähe Großbritanniens zu den USA genutzt. Das Ergebnis, mit welchem weder die EG noch die Entwicklungsländer zufrieden sein konnten, bildete nun die Basis der Verhandlungen. Da aber ein abschließender Vertragstext auch in Paris noch immer nicht erreicht werden konnte, fand der Kompromiß, zusammen mit anderen Vorschlägen, Eingang in einen „chairman`s text“, der vom Verhandlungsvorsitz für die abschließenden Beratungen in einem zweiten Treffen des INC 5 vorgelegt werden sollte.

Der politische Kompromiß war damit vorgezeichnet und war unter dem gänzlichen Ausschluß von NGOs und Wissenschaftlicher Gemeinschaften gefunden worden. Obwohl der weitere Weg nun vorskizziert war, wiederholten im folgenden im Vorfeld der UNCED die einzelnen Staaten und Staatengruppen noch einmal ihre Positionen. Bezeichnend dafür ist, daß die Entwicklungsländer auf einer Vorbereitungskonferenz zur UNCED Ende April

¹¹³ vgl. Missbach, A., 1999, S. 158 / 159

¹¹⁴ vgl. Oberthür, S. 1993, S. 53 und Missbach, A., 1999, S. 159

¹¹⁵ vgl. Görrissen, T., 1993, S. 173 und Missbach, A., 1999, S. 159

¹¹⁶ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 204 und Lescher, T.B., 2000, S. 61 / 62

erneut, unter Verweis auf das Verursacherprinzip, zur Stabilisierung und Verminderung der Treibhausgase durch die Industriestaaten aufriefen und einen Finanz- und Technologietransfer einforderten¹¹⁷. Nahezu gleichzeitig, nämlich am selben Tag, an dem der zweite Teil des INC 5 begann, wurde allerdings bereits die Umstrukturierung der GEF eingeleitet. Auch die anderen Akteure blieben in ihrer alten Rhetorik gefangen und unterstrichen noch einmal ihre grundsätzlichen Positionen. Die USA fand Bestätigung ihrer Haltung in einem Bericht der EPA¹¹⁸, die EG beschloß eine gemeinsame Position für die UNCED, auch wenn ihr Vorzeigeprojekt einer CO₂-/Energiesteuer immer noch lediglich Plan und keine Realität war¹¹⁹. Zumindest für die EG handelte es sich um mehr als einen symbolischen Akt, war doch eine gemeinsame Position deswegen von besonderer Bedeutung, da sich die EG erfolgreich um einen vollwertigen Teilnehmerstatus für die UNCED bemüht hatte.

Derart gestärkt gingen die staatlichen Akteure in den, durch das Scheitern des INC 5 notwendig gewordenen, zweiten Teil des Treffens, welches Ende April, ebenfalls in New York, begann. Trotz der politischen Vorgaben startete die neue Verhandlungsrunde mit einer kleinen Überraschung. Der Vorsitzende legte einen, auf den zwischenzeitlichen Konsultationen aufbauenden Textentwurf vor, welcher gestrafft und vor allem bezüglich der strittigen Hauptpunkte weich gefaßt war¹²⁰. Der Entwurf enthielt weder konkrete Stabilisierungsverpflichtungen, noch ein ausdrückliches Zieljahr und Entscheidungen über einen Finanzierungsmechanismus sollten auf die COP 1 vertagt werden. Die Delegationen wurden vor die Wahl gestellt auf der Basis des neuen Entwurfes weiter zu verhandeln, oder aber mit der Bearbeitung des alten „revised text“, ein Scheitern zu riskieren. Sie stimmten für den neuen Entwurf, womit klar war, daß grundlegende Änderungen nicht mehr möglich waren, wenn eine Einigung zustande kommen sollte. Die bisherigen Arbeitsgruppen wurden dementsprechend umgestaltet und von „cluster groups“ abgelöst, welche entgegen den bisherigen Gepflogenheiten nun auch gleichzeitig tagen sollten. Trotz alledem konnten viele der wesentlichen Entscheidungen nicht in den Verhandlungen selbst, sondern erst in Einzelkonsultationen und am Schluß der Verhandlungsrunde in mehreren Treffen des

¹¹⁷ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 204, Görrissen, T., 1993, S. 174 und Ehrmann, M., 1997 (a), S. 585

¹¹⁸ vgl. Görrisson, T., 1993, S. 175

¹¹⁹ vgl. Lescher, T.B., 2000, S. 62 / 63, Horstig, B.v., 1997, S. 246 und Schumer, S., 1996, S. 30-40

¹²⁰ vgl. Steffan, M., 1994, S. 103 und 108 und Oberthür, S., 1993, S. 52 / 53

„extended bureau“ getroffen werden. Dieses tagte unter Ausschluß der Öffentlichkeit¹²¹ und setzte sich aus 26 Repräsentanten der wichtigsten Delegationen zusammen, wobei auch Vertreter der AOSIS-Gruppe beteiligt waren, die zunehmend mit der englischen NGO Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD) zusammenarbeiteten und deren Mitglieder in ihre Delegationen aufnahmen¹²². Im politischen Schlußgerangel blieben folglich die NGOs, anders als noch zu Beginn des INC-Prozesses, fast gänzlich außen vor.

Relativ zügig konnte eine Einigung über das generelle Ziel der Konvention erreicht werden, da letztendlich alle Beteiligten dem bereits im Vorfeld erzielten Kompromiß zustimmten. Die Entscheidung für ein unverbindliches Stabilisierungsziel machte den Staaten eine breite Zustimmung möglich und leicht. Zwar zögerten die USA noch einmal beim gesamten Abschnitt über die Grundsätze der Konvention, nachdem aber die EG, die lange Zeit selber einen solchen Grundsatzabschnitt, welcher neben einer „gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung“ der Staaten auch das generelle Ziel der Konvention enthalten sollte, zustimmten, waren sie isoliert und gaben nach und nach ihre Ablehnung auf¹²³. Die USA änderten in den Schlußverhandlungen ihre Haltung generell und nahmen insgesamt eine kooperative Position ein. Die drohende Gefahr eines Scheiterns der Konventionsverhandlungen und die Angst davor, dafür verantwortlich gemacht zu werden, ließen nun zunehmend den Verweis auf wissenschaftliche Unsicherheiten, welcher ihre Haltung in den gesamten bisherigen Verhandlungen gekennzeichnet hatte, verschwinden¹²⁴. Die wissenschaftliche Argumentation trat zugunsten eines politischen Kompromisses in den Hintergrund.

Die abschließenden Auseinandersetzungen über konkrete Verpflichtungen der Industrieländer waren zwar kontroverser, aber auch hier konnte, überraschenderweise zügig innerhalb der ersten zwei Tage des Treffens, eine endgültige Einigung gefunden werden¹²⁵. Wie schon beim generellen Ziel der Konvention war der Kompromiß zwischen Großbritannien und den USA ausgehandelt worden und sah vor, daß anstelle von „reduction“ oder „stabilization“ nur noch von einem vagen „return“ zu früheren

¹²¹ Dies erklärt auch die fehlenden Beobachterberichte für diesen entscheidenden Teil der Verhandlungen.

¹²² vgl. Raustiala, K.: Non-state Actors, in Sprinz, D. / Luterbacher, U., (Hrsg.), 1996, S. 60

¹²³ vgl. Steffan, M., 1994, S. 105 / 106

¹²⁴ vgl. Oberthür, S., 1993, S. 55

¹²⁵ vgl. Missbach, A., 1999, S. 160 / 161, Breitmeier, H., 1996, S. 204, Steffan, M., 1994, S. 103 und Oberthür, S., 1993, S. 52 / 53 und 57

Emissionsniveaus die Rede war. Diese ungenaue und schwammige Formulierung veranlaßte die gesamte G 77-Gruppe, und vor allem Indien, zu kritischen Nachfragen. Die EG hatte in dieser Frage noch lange Zeit gehofft, die USA würden bei einem konkreten CO₂-Stabilisierungsziel letztendlich doch noch einlenken, schließlich mußte sie aber selbst zugunsten einer gemeinsamen OECD-Position nachgeben. Den USA brachte dies zwar öffentliche Kritik des Vorsitzenden ein, allen Beteiligten hätte aber klar sein müssen, daß, mit der Einigung im „extended bureau“ in Paris, eigentlich gar kein Spielraum mehr für die Durchsetzung eines konkreten Stabilisierungsziels bestand.

Als strittigster Problempunkt erwies sich die Frage des zukünftigen Finanzierungsmechanismus¹²⁶. Dieser konnte auch deswegen erst im „extended bureau“ gelöst werden, weil man das gleichzeitig stattfindende GEF-Treffen abwarten wollte. Das Ergebnis, welches eher eine Vertagung des Problems als eine endgültige Lösung war, sah eine Interimsnutzung der GEF, ab der Vertragsunterzeichnung bis zum Inkrafttreten der Konvention, vor. Allerdings mußte dazu die GEF umstrukturiert werden, um zum einen mit einer verbesserten Mitbestimmung der Staaten bei der Mittelvergabe den altbekannten Forderungen der Entwicklungsländern gerecht zu werden, und zum anderen die Mitgliedschaft im Klimaschutzregime und in der GEF miteinander in Einklang zu bringen. Die Hauptpunkte waren damit zunächst einmal vom Tisch. Zu klären waren nun, neben einigen anderen Regelungen, nur noch die Inhalte und Modalitäten einer, zusammen mit der Konvention anzunehmenden, Resolution, welche Vereinbarungen für die Zeit bis zum Inkrafttreten der Konvention enthalten sollte. Ziel dieser Übergangsregelungen war es dabei, wie von den Industriestaaten befürwortet und den Entwicklungsländern abgelehnt, den Verhandlungsprozeß zügig fortzuführen¹²⁷. Ein solch rasches Weiterverhandeln war alleine schon deswegen notwendig geworden, weil konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung des Treibhauseffektes nahezu gänzlich aus der Konvention ausgeklammert worden waren. Sollten effektive Schritte ergriffen und Erfolge erzielt werden, mußte zwangsläufig der Verhandlungsprozeß aufrecht erhalten werden.

Das gesamte Verhandlungsergebnis, also der Konventionsentwurf und die Übergangsregelung, wurden am Ende des Treffens allen Delegationen in einem „take-it-or-leave-it“-Verfahren zur Abstimmung vorgelegt und zur Übermittlung an die UNCED

¹²⁶ vgl. Steffan, M., 1994, S. 106 und 108 und Breitmeier, H., 1996, S. 205

¹²⁷ vgl. Oberthür, S., 1993, S. 53 / 54

angenommen¹²⁸. Gleichzeitig trug man der bisherigen Arbeit und der Bedeutung des IPCC dadurch Rechnung, daß es, obwohl das IPCC zum Schluß keine Rolle mehr gespielt hatte, als beratendes wissenschaftliches Gremium bestätigt wurde.

Bei diesem plötzlichen Erfolg und der Beschleunigung des Verhandlungsprozesses stellt sich an dieser Stelle nahezu zwangsläufig die Frage nach den Ursachen dafür. Bereits vorliegende Analysen des Geschehens machen deutlich, die Gründe für diese Entwicklung finden sich in einem eng verknüpften Ursachenbündel¹²⁹. Sie liegen zum einen in der Rolle der Verhandlungsführung unter dem Vorsitz Jean Ripert mit seiner Initiative zu einem Konventionsentwurf, des Verhandlungsverfahrens in einem „take-it-or-leave-it“-Prozeß und zum anderen im enormen Zeitdruck durch die nahende UNCED. Infolgedessen ist das erreichte Ergebnis eher ein Ausgleich zwischen den Interessenspositionen der Staaten im Sinne eines politischen Minimalkonsenses und der Vertagung wesentlicher Probleme. Ein wirklicher Wandel in den Verhandlungspositionen einzelner Staaten oder Staatengruppen hat nicht stattgefunden und ihre Interessen bezüglich des bearbeiteten Problemfeldes und dessen möglicher Lösung haben sich auch nicht geändert. Zu diesem Zeitpunkt lagen keine größeren und durchschlagenden neuen wissenschaftliche Erkenntnisse vor, die wie im Fall des Ozonregimes die Betroffeneninteressen hätten beeinflussen können. Dies gilt auch für den im März verabschiedeten Sonderbericht des IPCC (Supplement Report) für die UNCED, welcher im wesentlichen die zentralen Ergebnisse des ersten Berichtes bestätigte und nur kurz neuere wissenschaftliche Erkenntnisse darstellte¹³⁰. Ebenso wenig konnte aufgrund der hohen Geschwindigkeit der Verhandlungen Wissen über den Klimawandel verbreitet oder erfolgreiche Überzeugungsarbeit geleistet werden¹³¹. So waren die NGOs nicht in der Lage, sich erfolgreich für ihre Forderungen nach einem konkreten Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziel, wie beispielsweise im „Toronto Target“ gefordert, einzusetzen.

¹²⁸ vgl. Oberthür, S., 1993, S. 53 / 54 und Steffan, M., 1994, S. 104 und 109

¹²⁹ vgl. Oberthür, S., 1993, S. 136 – 138 und Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 207

¹³⁰ vgl. o.A., 1994 (a), S. 177

¹³¹ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 205

9.3.2.5 Der Umweltgipfel von Rio: Politische Nachgefechte und Vorkämpfe für die Phase der Regimeentwicklung

Das Verhandlungsergebnis war somit unwiderruflich festgeschrieben, als sich die zahlreichen Akteure, staatliche und nichtstaatlich, auf den Weg zum Weltumweltgipfel nach Rio machten. Verhandlungen standen dort jedenfalls nicht mehr an – eigentlich.

Mit dem für die USA befriedigenden Verhandlungsergebnis erklärte sich nun auch der amerikanische Präsident Bush sen. Mitte Mai 1992 endgültig bereit, an der UNCED teilzunehmen¹³². Die vorherigen Bemühungen einzelner Regierungschefs, ihn zu einer Teilnahme zu überreden, konnten dies nicht erreichen und blieben erfolglos. Bush sen. stand aber ebenso unter dem Druck US-amerikanischer NGOs. Sie versuchten den amerikanischen Präsidenten dazu zu drängen, persönlich nach Rio zu reisen und dort die Konvention zu unterzeichnen. Gleichzeitig kritisierten sie zwei von den USA, nur wenige Tage vor der Konferenz, verkündete Initiativen als „Alibi-Ankündigung“. Die beiden Initiativen hatten zum Ziel zu verhindern, daß die USA auf der UNCED von der Weltöffentlichkeit und den zahlreichen in Rio anwesenden NGOs nicht als „Bremser“ auf die Anklagebank gesetzt werden. Die Ankündigung einer bilateralen Forsthilfe für Entwicklungsländer und einer Aktion gegen die Vernichtung tropischer Regenwälder standen darüber hinaus aber ebenso im Zeichen der bisherigen Präferenzen der USA, den Gefahren des drohenden Klimawandels, wenn nötig, vorwiegend in den Entwicklungsländern zu begegnen und dies im wesentlichen auf bilateralem Wege. Der Vorwurf der NGOs an die amerikanische Regierung, lediglich eine symbolische Politik zu betreiben, schien somit nicht ganz unbegründet.

Auch auf der europäischen Ebene war im unmittelbaren Vorfeld der Rio-Konferenz Bewegung in die Klimapolitik gekommen¹³³. Ende Mai 1992 knüpfte die EG, nach anhaltendem Widerstand Großbritanniens, die Einführung der geplanten CO₂-/Energiesteuer an die Bedingung, daß sowohl die USA als auch Japan gleichzeitig ähnliche Schritte unternehmen. Da keiner der beiden Staaten solche Schritte konkret plante und diese auch in der näheren Zukunft nicht beabsichtigte, bedeutete eine derartige Verknüpfung eine faktische Aufgabe der Steuerpläne. Die EG hatte damit ihre

¹³² vgl. Görrissen, T., 1993, S. 176 / 177, Steffan, M., 1994, S. 110 und Newell, P., 2000, S. 130

¹³³ vgl. Missbach, A., 1999, S. 256

Vorreiterrolle im Klimaschutz aufgegeben und büßte auf der internationalen Ebene ihre, bisher für sich selbst beanspruchte, Führungsrolle ein.

Auf der UNCED in Rio de Janeiro verlief die Zeichnung der Klimarahmenkonvention unproblematisch. 154 Staaten und die EG zeichneten die Konvention, was nichts anderes bedeutete, als daß nahezu alle der bisherigen Verhandlungspartner, einschließlich der USA, dem erzielten Ergebnis zustimmten. Die einzigen Ausnahmen bildeten einige der OPEC-Staaten¹³⁴.

Im deutlichen Gegensatz zu diesem großen, beinahe universalen Erfolg, stand das Scheitern eines Vorstoßes einer Reihe von Staaten, welchen das bisher erreichte Ergebnis nicht weit genug ging¹³⁵. Ausgehend von einer Initiative Österreichs und der Schweiz, versuchten eine Vielzahl anderer Staaten, darunter vor allem europäische Länder, welche bereits über ein nationales Stabilisierungsziel verfügten, eine gemeinsame Zusatzklärung zustande zu bringen. Inhalt war die Erklärung zu einer Bereitschaft, eine Stabilisierung der CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2000 auf dem Niveau von 1990 zu erreichen. Da solche durchaus üblichen Zusatzklärungen, trotz ihrer völkerrechtlichen Unverbindlichkeit, oftmals zur Weiterentwicklung von Internationalen Regimen beitragen und sie somit wesentlich mehr sind als reine Lippenbekenntnisse, begannen die USA zu intervenieren. Sie befürchteten, daß ein bisher von ihnen erfolgreich verhindertes internationales Stabilisierungsziel nun, durch den Umweg einer sehr raschen Fortentwicklung der Konvention, doch noch zügig verwirklicht werden könnte. Zusätzlich hätte eine Nichtbeteiligung an der Zusatzklärung sie doch noch, trotz ihrer Bemühungen im Vorfeld der UNCED, als „Bremsen“ auf die Anklagebank gebracht. Der große diplomatische Widerstand, welchen die USA sowohl den Initiatoren des Vorstoßes als auch den interessierten Staaten entgegenbrachten, ist somit durchaus erklärbar. Die politischen Interventionen waren letztendlich erfolgreich und verhinderten das Zustandekommen einer derartigen Zusatzklärung. Weil die interessierten Staaten folglich nicht in der Lage waren, gemeinsam ein Bekenntnis zu einer CO₂-Stabilisierung abzulegen, verlagerten sich einzelne Länder darauf, dies unabhängig voneinander zu tun. Auf diese Weise wurde noch einmal die weitestgehend isolierte Position der USA innerhalb der industrialisierten Welt bei der Frage einer Stabilisierung der

¹³⁴ vgl. Palm-Risse, M., 1992, S. 122

¹³⁵ vgl. vgl. Oberthür, S., 1993, S. 54 / 55, Görrissen, T., 1993, S. 178 / 179 und Breitmeier, H., 1996, S. 207

Treibhausgasemissionen deutlich¹³⁶. Zwar waren sie keineswegs, wie sich zukünftig klarer zeigen sollte, der einzige Industriestaat, welcher Emissionsminderungen strikt ablehnte, sie hatten bisher dabei aber die Hauptrolle gespielt und sollten dies auch weiterhin, nun allerdings zunehmend zusammen mit anderen Staaten, tun. Eine Ankündigung der USA, sofortige Weiterverhandlungen zur Ausgestaltung der Konvention in einem sogenannten „prompt start“ zu unterstützen¹³⁷, änderte nichts an dieser Tatsache.

9.4. Fazit

Eine zusammenfassende Bewertung der ersten Phase des Regimeprozesses, des Agenda-Settings, läßt bereits zu diesem frühen Zeitpunkt eine Reihe bemerkenswerter Aussagen über den Regimeprozeß in seiner Gesamtheit, aber auch über die isolierte Phase des Agenda-Settings, zu.

Deutlich ist zu erkennen, daß der Wissenschaft eine Initiativ-Funktion zukommt. Auch wenn es zunächst eine lange Zeitdauer benötigte, bis das Thema der Klimaproblematik auf die internationale wissenschaftliche Agenda gelangte, so dehnte es sich von dort schrittweise, aber zügig, auf die politische Agenda aus. Diese Entwicklung einer Übergabe des Themas von der Wissenschaft an die Politik spiegelt sich in den maßgeblich handelnden Akteuren wider und vollzog sich keineswegs unkontrolliert und spontan. Hatten zunächst noch Wissenschaftler die internationalen Konferenzen einberufen und gestaltet, so übernahmen nach und nach Politiker die Federführung bei der Bearbeitung des aufkommenden Themen- und Konfliktfeldes. Wie das Beispiel der Einberufung des IPCC (siehe Kap. 9.2.1, S. 108) auf internationaler Ebene eindrucksvoll belegt, handelte die Politik bewußt und zielgerichtet, als sie erfolgreich versucht den Einfluß der Wissenschaft bei der Bearbeitung des Konfliktgegenstandes zurückzudrängen und die Kontrolle über sie zu übernehmen. Ab diesem Zeitpunkt verschwinden Wissenschaftliche Gemeinschaften zwar nicht aus dem Geschehen, ihr Einfluß verringert sich aber merklich und ist nur noch punktuell zu erkennen, was an der Bedeutung des FAR zu erkennen ist (siehe Kap. 9.2.2, S. 111). Daß sich eine ähnliche Entwicklung auch auf nationalstaatlicher Ebene vollzog, läßt sich, an dem Versuch der politischen Einflußnahme auf den NASA-Wissenschaftler

¹³⁶ vgl. Oberthür, S., 1993, S. 69

¹³⁷ vgl. Steffan, M., 1993, S. 110

Hansen, erahnen (siehe Kap. 9.2.2, S. 111). Besonders auffallend ist dabei, daß sich dieser Wandel von einer wissenschaftlichen zu einer politischen Dominanz bei Bearbeitung des Konfliktfeldes noch vor der Einsetzung des INC (siehe Kap. 9.3.2.1, S. 121), also noch vor dem Beginn der eigentlichen Verhandlungen, vollzog. Die Entwicklung war damit, zumindest scheinbar, eine Voraussetzung dafür, daß die staatlichen Akteure auf internationaler Ebene mit dem Konfliktaustrag begannen.

Bei der Betrachtung der Rolle der Wissenschaft und vor allem des IPCC als Wissenschaftlicher Gemeinschaft ist darüber hinaus auffallend, daß zumindest zweimal, im Falle Japans und Großbritanniens (siehe Kap. 9.2.2, S. 111), staatliche Positionswandel auf ihr Wirken zurückgeführt werden können. Beide Male beriefen sich die Staaten auf die Erkenntnisse des IPCC und vollzogen einen Schwenk in ihrer bisherigen Haltung, welcher, wenn auch nicht radikal, so doch prinzipiell und grundsätzlich war. Der jeweilige Wandel hin zu einer tendenziell zunehmenden Unterstützung eines internationalen Abkommens kann als Beleg dafür gewertet werden, daß es dem IPCC zumindest partiell gelang, auf eine Kongruenz in der Wahrnehmung des Problems und der Interessen hin zu arbeiten. Weitere staatliche Änderungen in der Haltung gegenüber einem Klimaschutzregime, wie die Ankündigung der USA ein internationales Abkommen zu unterstützen (siehe Kap. 9.2.2, S. 111), stehen zwar im zeitlichen Zusammenhang mit IPCC-Aktivitäten, können aber nicht auf diese zurückgeführt werden. Deutlich ist allerdings auch an dieser Stelle wieder, daß sich der Wandel noch vor dem Beginn des eigentlichen Konfliktaustrages ereignete.

Ein Blick auf die NGOs in der Phase des Agenda-Settings macht deutlich, daß auch sie eine Rolle spielten, diese aber nicht überbewertet werden darf. Fast von Beginn an versuchen NGOs in den Prozeß zu intervenieren und sind an der Ausrichtung von Konferenzen mitbeteiligt. Ihr Wirken weist somit eine gewisse Kontinuität auf, verstärkt und intensiviert sich aber erst mit der Gründung des CAN und dem Beginn der Verhandlungen im Rahmen des INC (siehe Kap. 9.3, S. 117). Erst mit ihrem Zusammenschluß im CAN und erst mit der Errichtung eines internationalen Verhandlungsgremiums beginnt sich ihr Einfluß voll zu entfalten. Von nun an beteiligen sie sich, sowohl auf nationaler, als auch auf internationaler Ebene, am Regimeprozeß und versuchen staatliche Koalitionen zu schmieden und inhaltliche Forderungen zu

verwirklichen. Durch die kurze Frist zwischen dem Verhandlungsbeginn und dem Erzielen eines internationalen Abkommens bleibt ihr Erfolg aber begrenzt.

Im Vergleich zu den Wissenschaftlichen Gemeinschaften beginnt im Fall des Klimaschutzregimes, der Einfluß der NGOs später zum Tragen zu kommen und scheint, bezogen auf die Phase des Agenda-Settings, hinter seinen Möglichkeiten und dem was theoretisch zu erwarten gewesen wäre zurückzubleiben. Die Gründe dafür liegen zum einen darin, daß die NGOs mit ihren inhaltlichen Forderungen nach einer CO₂-Reduktion im „Toronto Target“ für die politischen Akteure, welche sich maximal eine Stabilisierung vorstellen konnten, viel zu weit vorpreschten. Die Forderungen der NGOs zu diesem Zeitpunkt waren schlichtweg zu radikal, um Berücksichtigung zu finden. Zum anderen und wesentlich bedeutender war die Tatsache, daß sich für beide, NGOs und Wissenschaftliche Gemeinschaften, sehr schnell das „window of opportunity“ wieder schloß. Die Verhandlungen im INC wurden sehr schnell immer konkreter und konfliktreicher, was dazu führte, daß beide Akteure und die von ihnen zur Verfügung gestellten Leistungen schon recht frühzeitig ausgeschlossen wurden. In Anbetracht des späten Eingreifens der NGOs in der Form des CAN war die Zeit für ein erfolgreiches Wirken zu kurz.

Im Zusammenhang mit den inhaltlichen Forderungen der NGOs ist noch ein kurzer Blick auf die Klimarahmenkonvention von Interesse. Die politische Einigung war zum Teil nur deswegen möglich geworden, weil einer der Hauptstreitpunkte, die konkreten Stabilisierungsziele, faktisch ausgeklammert wurde. Zu Gunsten eines Kompromisses wurde dieser kontroverse Konflikt und seine Lösung auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Die Klimarahmenkonvention blieb damit an diesem Punkt lediglich schwammig und ungenau. Sollte die prinzipiell und grundsätzlich gehaltene Konvention weiterentwickelt und konkretisiert werden, so mußte an genau diesem Hauptstreitpunkt angesetzt werden. Für die NGOs, welche bezüglich dieser Frage schon exakte Vorstellungen und Forderungen hatten, ergab sich somit die Chance, unmittelbar daran anzuknüpfen. So betrachtet war von Seiten der NGOs bereits ein neuer Prozeß des Agenda-Settings zur Ausgestaltung der Klimarahmenkonvention angelaufen, während die politische Seite noch am Anfang der Entwicklung stand. Ein neuer policy-Zyklus, derjenige der Regimeentwicklung, welcher in seiner ersten Phase fünf Jahre dauern sollte, hatte begonnen.

10. Phase II: Regimeentwicklung

10.1. Die Ausgestaltung der Klimarahmenkonvention im Kyoto-Protokoll

10.1.1. Der „prompt start“: Die Positionierung der Akteure für die Protokollverhandlungen

10.1.1.1 Die Verhandlungssituation

Der Prozeß zur Ausgestaltung der Klimarahmenkonvention begann mit einer Reihe von langwierigen und letztendlich ergebnislosen Verhandlungsrunden im Rahmen des INC. Zwar wurden bereits im September 1992, mittels einer Resolution der UN-Generalversammlung die formellen Voraussetzungen für die zügigen Weiterverhandlungen, dem sogenannten „prompt start“, geschaffen und beschlossen, daß INC weiterhin als zentrales Verhandlungsgremium, nun als Vorbereitungskomitee für die COP 1, zu nutzen¹, dennoch kamen die Verhandlungen erst langsam wieder in Schwung. Zum einen dominierten erneut, wie schon zu Beginn des INC-Prozesses (siehe Kap. 9.3.2.1, S. 121), organisatorische und verfahrenstechnische Fragen die Tagesordnung, was noch einmal deutlich unterstrich, daß die Politik die Führerschaft bei der Bearbeitung dieses Konfliktfeldes inne hatte. Zum anderen fehlte eine exakte zeitliche „deadline“ für das Ende des Prozesses. Gemäß den Bestimmungen der Konvention sollte diese 90 Tage nach der 50. Ratifikation in Kraft treten und spätestens ein Jahr darauf die erste Vertragsstaatenkonferenz einberufen werden². Die Ungewißheit über diesen Termin nahm den beteiligten staatlichen Akteuren zunächst einmal den unmittelbaren Handlungsdruck. Der „prompt start“ war aber weit mehr als ein Akt symbolischer Politik. Er war vielmehr deswegen notwendig und dringend geboten, weil die Klimarahmenkonvention, vor allem in bezug auf zu ergreifende Klimaschutzmaßnahmen, lediglich prinzipiell und grundsätzlich gehalten war. Ausformulierte Bestimmungen, im Sinne konkreter Stabilisierungs- oder gar Reduktionsziele, für CO₂ fehlten gänzlich, waren aber

¹ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 209, Ott, H.E., 1996, S. 733 und Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 211

² Diese Festlegung erfolgte in Art. 7 (4) und Art. 23 der Klimarahmenkonvention, vgl. Oberthür, S., 1993, S. 68, Kopfmüller, J. / Coenen, R., (Hrsg.), 1997, S. 163 und Ehrmann, M., 1995, S. 435

erforderlich, wenn Erfolge bei der Bekämpfung des Treibhauseffektes erzielt werden sollten.

Damit war der erste und mit Abstand wichtigste, der insgesamt drei Hauptstreitpunkte, schon von vorneherein vorgegeben. Es standen schwierige Verhandlungen über verbindliche Stabilisierungsziele an. Auch der zweite Punkt war keineswegs neu auf der politischen Tagesordnung, sondern bildete, ebenso wie der erste, vielmehr einen „left-over“ aus den Konventionsverhandlungen und bedurfte einer abschließenden Regelung. Die Frage des Finanzierungsmechanismus für den Finanz- und Technologietransfer in die Entwicklungsländer war nur auf einer Interimsbasis gelöst worden und machte somit eine endgültige Entscheidung notwendig. Lediglich der dritte Hauptstreitpunkt war, zumindest als eigenständiger Konfliktgegenstand, neu. Zwar war das Konzept der Joint Implementation (JI) bereits schon früher in die Verhandlungen eingebracht worden und Gegenstand von heftigen Diskussionen im INC gewesen, einen entscheidenden Streitpunkt auf dem Weg zur Errichtung der Konvention war JI aber nicht. Erst jetzt, da dieses Konzept weiterentwickelt und ausgestaltet werden sollte, bildete es sich zunehmend zu einem der Knackpunkte in den Verhandlungen.

Entsprechend dieser Hauptstreitpunkte wurden auf INC 6, im Dezember 1992 in Genf, und INC 7, im März 1993 in New York, prozeßuale Fragen diskutiert, die zukünftigen Aufgaben des INC identifiziert und zwei neue Arbeitsgruppen eingesetzt³. Während sich die erste Arbeitsgruppe unter anderem mit den zukünftigen Verpflichtungen („commitments“) und deren gemeinsamer Umsetzung befassen sollte, wurde das Thema des Finanzierungsmechanismus und des Technologietransfers der zweiten Arbeitsgruppe zugewiesen. JI bildete dabei eine Art von Klammer zwischen den beiden Gruppen, da eine derartige gemeinsame Umsetzung sowohl Fragen des Finanz- und Technologietransfers an die Entwicklungsländer betraf, als auch die Bereitschaft der Industriestaaten beeinflusste, sich auf konkrete Stabilisierungszahlen zu einigen. Trotz der Trennung der Arbeitsgruppen entstand somit ein verknüpftes Verhandlungspaket, dessen Bestandteile untrennbar miteinander verbunden waren. Dieser Tatsache trug auch der Wechsel in der Verhandlungsführung Rechnung⁴. Der Vorsitzende Jean Ripert wurde vom Argentinier Raúl Estrada-Oyuela abgelöst, welchem, wie seinem Vorgänger, eine wichtige Rolle in den

³ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 209 - 211

⁴ vgl. Missbach, A., 1999, S. 171 und 247 / 248

Verhandlungen zukommen sollte. Als Argentinier hatte er sowohl einen Bezug zu den G 77-Staaten wie den USA, deren engster Verbündeter in Lateinamerika Argentinien war. Ebenso verfügte Estrada, als Botschafter seines Landes in China, über gute Kontakte zu dieser „Supermacht“ des Südens. Ungeklärt blieb auf den INC-Sitzungen allerdings die Frage in welcher Form die Ausgestaltung der Konvention erfolgen sollte, standen doch dafür mehrere Optionen offen, welche von einer Änderung der Konvention selbst, über die Annahme von Protokollen bis zu einzelnen Beschlüssen bzw. Resolutionen reichten⁵.

Das politische Gerangel in diesen verfahrenstechnischen Fragen findet seine Erklärung vor allem vor dem Hintergrund der Tatsache, daß nun nicht mehr „nur“ darüber verhandelt werden sollte, ob und wie in Klimaschutzfragen zwischenstaatlich kooperiert werden sollte. Dies war mit der Annahme der Klimarahmenkonvention geklärt. Entscheidend würde jetzt vielmehr sein, konkrete Inhalte zu entwickeln, was für die einzelnen Staaten nichts anderes bedeutete, daß nun substantielle Verhandlungen darüber anstanden, in wie weit sie bereit waren Verpflichtungen, beispielsweise in Form konkreter Zahlenwerte für Stabilisierungsziele, zu akzeptieren. Die staatlichen Akteure waren also gezwungen Farbe zu bekennen und ihre diesbezüglichen Positionen und Forderungen, soweit noch nicht geschehen (siehe Kap. 9.3, S. 117), zu formulieren und als Vorschläge in die Verhandlungen einzubringen.

Damit war ein neuer Prozeß des Agenda-Settings zu erwarten, welcher sich aber von demjenigen der ersten Phase unterscheiden würde. Da die Verhandlungsgegenstände jetzt zunehmend konkreter wurden, war der Verhandlungsspielraum zum einen von vorneherein wesentlich enger. Zum anderen spielten damit die inhaltlichen Aspekte der einzelnen staatlichen Positionen und Vorschläge eine immer stärkere Rolle, weil sich in ihnen Feinheiten und Stolpersteine versteckten. Zusätzlich hatten, in dieser neuen Phase des Regimeprozesses, die Staaten von Beginn an die Handlungsführerschaft in ihren Händen. Sie waren folglich nicht mehr diejenigen, welche von den Wissenschaftlichen Gemeinschaften und NGOs zum Handeln gedrängt wurden. Damit war von Anfang an klar, daß das neue Agenda-Setting wesentlich kontrollierter, geordneter und stärker politisch gesteuert erfolgen würde. Die folgenden Betrachtungen können sich somit nicht ausschließlich an der Chronologie der Ereignisse orientieren, sondern müssen sich

⁵ vgl. Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 210

vielmehr an den Hauptstreitpunkten der Verhandlungen ausrichten. Zielpunkt ist dabei die COP 1, da sie die erste Gelegenheit zur Beschlußfassung bot. Egal ob ein erfolgreiches Verhandlungsergebnis vorliegt oder nicht, auf dieser Konferenz würden die einzelnen Verhandlungsstränge wieder zusammengeführt werden.

10.1.1.2 Die Verhandlungspositionen

10.1.1.2.1. Der zentrale Konfliktgegenstand der Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele

10.1.1.2.1.1. Die EU und die Sonderrolle Deutschlands

Bezüglich der Thematik der Stabilisierungsziele blieben nahezu alle staatlichen Akteure, mehr oder weniger, kollektiv untätig und Vorschläge zu zukünftigen Stabilisierungs-, oder gar Reduktionszielen, unterblieben fast gänzlich. Und dies trotz der Tatsache, daß auf INC 9, im Februar 1994 in Genf, als endlich die Diskussionen über die Verpflichtungen begannen, sich zumindest die meisten Industriestaaten darüber einig waren, daß die in der Konvention festgeschriebenen allgemeinen und generellen Verpflichtungen keineswegs ausreichend sind, um erfolgreich den Treibhauseffekt zu bekämpfen⁶.

Dies gilt nicht für die EU, die noch im Juni 1992 im Europäischen Rat von Lissabon die Ziele der UNCED unterstützte und zusagte, den „follow-up“-Prozeß zu unterstützen⁷. Zwar unterblieb die Einreichung eines eigenen Protokollvorschlages, wie lange Zeit vor allem von Seiten der NGOs von ihr erwartet, bis zuletzt⁸ und die gemeinsame Position der EU-Staaten in dieser Anfangsphase des neuen Verhandlungsprozesses war zunächst kaum mehr, als der altbekannte Verweis auf das eigene Stabilisierungsziel bis zum Jahr 2000 (siehe Kap. 9.2.2, S. 111 und Kap. 9.3, S. 117). Ein Verhandlungsvorschlag zu konkreten Stabilisierungszielen lag aber trotzdem bis zum 10. Treffen des INC, im August / September 1994 in Genf, auf dem Tisch. Auch wenn der Vorschlag zugunsten einer gemeinsamen Position der EU-Staaten wenig weitreichend war, so wurde doch zumindest eine CO₂-Stabilisierung der Industrieländer auf dem Stand von 1990 gefordert⁹. Als sich

⁶ vgl. Missbach, A., 1999, S. 172

⁷ vgl. Horstig, B.v., 1997, S. 248 und Fußnote 4

⁸ vgl. Deutz, A.: The INC Waltz, in ECO vom 15.2.1995, S. 1 und 2

⁹ vgl. WWF, 1994, S. 4 – 6 und 9

im Vorfeld des INC 11, im Februar 1995 in New York, die EU auf ihrem Gipfel in Essen von einer gemeinsamen CO₂-/Energiesteuer verabschiedete und die Verantwortung dafür wieder zurück in die Hände der einzelnen Nationalstaaten gab, war zu vermuten, daß zumindest ein Teil der Gründe für diesen sanften Stabilisierungsvorschlag der EU, in anhaltenden Positionsdifferenzen innerhalb ihrer Mitglieder lag¹⁰. Bereits im März 1993 hatte der Widerstand vor allem Großbritanniens, das die grundsätzliche Notwendigkeit einer CO₂-/Energiesteuer bestritt, mit dazu beigetragen, daß eine frühzeitige Ratifikation der Klimarahmenkonvention durch die EU und ihre Mitglieder nicht zustande kam. Die beabsichtigte Signalwirkung einer solch frühen Ratifikation, zu diesem Zeitpunkt hatten erst 15 Staaten ratifiziert, war damit verloren, auch wenn sie Ende 1993 nachgeholt wurde. Ein Blick auf die Rolle Deutschlands im Verhandlungsprozeß macht deutlich, wie schwierig sich, bezogen auf ein zukünftiges Stabilisierungsziel, die Verhandlungen gestalteten. Deutschland spielte nämlich eine ambivalente Sonderrolle, denn zum einen war Deutschland Gastgeber der COP 1 und zum anderen fiel ihm im Jahr 1994, also während des Verhandlungsprozesses, die EU-Präsidentschaft zu¹¹. Um die erste Vertragsstaatenkonferenz zu einem Erfolg zu führen, war Deutschland damit im besonderen Maße gezwungen, die in den Verhandlungen vergleichsweise weitreichende EU-Position zu vertreten und gleichzeitig einen Kompromiß mit jenen Staaten zu suchen, die konkrete Stabilisierungsziele ablehnten. Zusätzlich wurden von Seiten der NGOs hohe Erwartungen an den Gastgeber gestellt. Die deutschen Aktivitäten in diese Phase können somit keinesfalls überraschen.

Bereits im Juli 1992 hatte Deutschland den „Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen“ (WBGU) eingesetzt, welcher als wissenschaftliches Gremium nicht nur jährlich ein Gutachten zu bestimmten Problembereichen den Stand des Wissens zusammenfassen, sondern auch Empfehlungen erarbeiten sollte und schon im November wurde, mit der Verabschiedung eines Vertragsgesetzes zur Konvention, der Ratifikationsprozeß vorangetrieben¹². Ebenso noch

¹⁰ Missbach, A., 1999, S. 191, Robin Wood, (Hrsg.), 1998, S. 140 und Lescher, T.B., 2000, S. 69

¹¹ Die Einladung zur COP 1 war bereits in Rio ausgesprochen worden und wurde Ende 1993 von der UN-Generalversammlung formell angenommen; vgl. Ehrmann, M., 1995, S. 435, o.A., 1994 (b), S. 134 und WWF, 1994, S. 4

¹² vgl. Engels, A. / Weingart, P.: Die Politisierung des Klimas. Zur Entstehung von anthropogenem Klimawandel als politischem Handlungsfeld, in: Hiller, P. / Krücken, G., (Hrsg.), 1997, S. 104 und Müller, E.: Zur Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Umweltpolitik. Ein Kommentar aus der Regierungspraxis, in: Murswiek, A., (Hrsg.), 1994, S. 55

im Jahr 1992 erfolgte die Gründung des Potsdam Institut für Klimafolgenforschung (PIK)¹³ und bildete ein deutliches Indiz dafür, wie ernst bereits die Konsequenzen des Klimawandels genommen wurden. Lediglich ein Jahr später, Ende 1993, hatte Deutschland nicht nur als 45. Staat die Konvention ratifiziert, sondern auch, im Vorgriff auf das Inkrafttreten der Konvention und deren Bestimmungen für die Industriestaaten, einen ersten nationalen Bericht über Maßnahmen zum Klimaschutz erstellt und vorgelegt¹⁴. Aber nicht nur die deutsche Regierung schien ihre Gastgeberrolle für die COP 1 ernst zu nehmen und dort besonders glänzen zu wollen. Auch die deutsche Wissenschaft bereitete sich auf diese erste Vertragsstaatenkonferenz gründlich vor¹⁵. 1995 befaßten sich unter anderem zwei DFG-Schwerpunktprogramme mit Klimafragen¹⁶, die deutsche Physikalische Gesellschaft legte ein Memorandum¹⁷ vor und das WBGU thematisierte in seinem Jahreshauptgutachten ausführlich den Klimawandel und veröffentlichte zur COP 1 ein Sondergutachten¹⁸. Die deutschen NGOs waren im Hinblick auf den UNCED-Folgeprozeß und die anstehende COP 1 ebenso aktiv¹⁹. So versuchte das Ende 1992 gegründete „Forum Umwelt & Entwicklung“ nicht nur die UNCED-Beschlüsse auf nationaler und internationaler Ebene voranzubringen, sondern auch die NGO-Beteiligungsmöglichkeiten wahrzunehmen und das Anfang 1994, eigens zur COP 1, gegründete „Netzwerk Klimagipfel“, ein Zusammenschluß kleiner und basisorientierter NGOs, trug dazu bei, daß die erste Vertragsstaatenkonferenz ein öffentliches Medienereignis wurde.

Diese Geschäftigkeit auf nationaler Ebene spiegelt sich aber nur zum Teil im Verhalten Deutschlands in den internationalen Verhandlungen wider. Erst nachdem auf INC 9, im Februar 1994 in Genf, das deutsche Öko-Institut ein Arbeitspapier mit konkreten

¹³ vgl. Weingart, P. / Engels, A. / Pansegrau, P., 2002, S. 42

¹⁴ vgl. Auer, M. / Palm, M., 1994, S. 65 / 66 und o.A., 1994 (b), S. 135

¹⁵ vgl. Weingart, P. / Engels, A. / Pansegrau, P., 2002, S. 31, 41 und 44 / 45, Engels, A. / Weingart, P.: Die Politisierung des Klimas. Zur Entstehung von anthropogenem Klimawandel als politischem Handlungsfeld, in: Hiller, P. / Krücken, G., (Hrsg.), 1997, S. 105 / 106 und WBGU, 1995

¹⁶ Ein Programm beschäftigte sich generell sozialwissenschaftlich mit globalen Umweltveränderungen, das andere ausschließlich mit der Klimafolgenforschung.

¹⁷ Das Memorandum zur COP 1 bezog sich bei seiner Bestätigung des drohenden Klimawandels auf das IPCC und knüpfte an seine früheren Warnungen an (vgl. Kap. IV9.1, S. 3). Die Forderung nach einem 20%-Reduktionsziel bis 2050 blieb weit hinter anderen Forderungen zurück und spielte im folgenden keine Rolle.

¹⁸ Hier wurden u.a. ökonomische Instrumente zur Bekämpfung des Klimawandels thematisiert.

¹⁹ vgl. Hövelborn, J., 1999, S. 90, o.A., 1995 (a), S. 57, Beisheim, M.: Demokratisierung einer klimapolitischen Global Governance durch NGOs? Chancen und Probleme des Legitimationspotentials von NGOs, in: Brunnengräber, A. / Klein, A. / Walk, H., (Hrsg.), 2001, S. 133 und Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 122 - 126

Vorschlägen zu CO₂-Zielen, Energiesteuern und –sparmaßnahmen präsentierte, wurde Deutschland aktiv. Zumindest nach NGO-Angaben²⁰ hatte das, auf INC 10 vorgelegte, deutsche Positionspapier einige Elemente des Arbeitspapiers übernommen. In der entscheidenden Frage der Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele blieb das Positionspapier aber unkonkret, da es an Stelle von exakten Zahlenwerten nur eine CO₂-Reduktion der Industriestaaten bis zum Jahr (x) um (y) Prozent beinhaltete und vage zukünftige Verpflichtungen für die Entwicklungsländer vorsah²¹. Das Papier fand aber in der internationalen Staatengemeinschaft keinen Anklang, was seine Gründe sowohl in der verschämten Präsentation, als auch vor allem in der mangelnden Abstimmung mit den anderen europäischen Staaten hatte. Hier kam die Sonderrolle Deutschlands voll zum Tragen. Als Inhaber der EU-Präsidentschaft war von Deutschland eine moderatere Haltung, das heißt eine Unterstützung des gemeinsamen EU-Stabilisierungsziels (siehe oben) erwartet worden. Allein die Verwendung des Wortes „Reduktion“, machte es der EU unmöglich, das deutsche Positionspapier zu unterstützen und ihm international Chancen auf eine Anerkennung und Durchsetzung zu geben. Ganz anders die NGOs, welche zwar das Papier, aufgrund der fehlenden Zahlenwerte, als „XY-ungelöst“ kritisierten, ihm aber alleine schon deswegen eine gewisse Unterstützung entgegenbringen mußten, weil erstmals überhaupt ein staatlicher Vorstoß für Reduktionen in die Verhandlungen eingebracht wurde. Sie forderten, da sie zumindest von Deutschland bis zur COP 1 einen ausformulierten Protokollvorschlag erwarteten, im folgenden vor allem eine Ergänzung um Zahlenwerte und empfahlen dabei, wie in ihrem eigenen (Protokoll-)Vorschlag verlangt, eine 20%-Reduktion bis zum Jahr 2005, eine Empfehlung, welche dem Bundesumweltministerium auch vom Wuppertal Institut gemacht wurde²². Deutschland blieb in dieser Richtung aber inaktiv. Im Gegenteil, es orientierte sich wieder an der gemeinsamen EU-Position und verzichtete, trotz anders lautender Aussagen, darauf, einen eigenen Protokollvorschlag in die Verhandlungen einzubringen²³. Deutschland brachte im Anschluß an das INC 10 im September 1994, nur wenige Tage nach der Vorlage eines AOSIS-Protokollvorschlages (siehe Kap. 10.1.1.2.1.3, S. 151), lediglich ein

²⁰ vgl. Arts, B., 1998, S. 137

²¹ vgl. Missbach, A., 1999, S. 172 und WWF, 1994, S. 4 –6 und 16 / 17

²² vgl. o.A. : Berlin – Breaking the Ice?, in: ECO vom 22.8.1994, S. 1 und o.A.: Germany Test the Water, in: ECO vom 24.8.1994, S. 1

²³ Für den fehlenden Protokollvorschlag wurden Differenzen zwischen Umwelt- und Wirtschaftsministerium verantwortlich gemacht; vgl. Missbach, A., 1999, S. 173 und 191

Elementenpapier ein, welches allerdings nur eine CO₂-Stabilisierung der Industriestaaten bis zum Jahr 2000 vorsah und langfristig Stabilisierungsziele für die Entwicklungsländer beinhaltete, aber, unter Bezugnahme auf den AOSIS-Vorschlag, spätere Reduktionen nicht ausschloß²⁴. Dieses Verhalten führte nicht nur dazu, daß Greenpeace, stellvertretend für die „untätige“ Bundesregierung und wohl eher symbolisch gemeint, einen Protokollentwurf einschickte, welcher aber ohne erkennbare Folgen blieb, sondern es bewirkte auch, daß die NGOs des CAN, Deutschland, zusammen mit den USA, in den Schlußverhandlungen des INC mangelnde Führerschaft vorwarfen²⁵. Ein Vorwurf, der sicherlich etwas ungerecht ist, versuchte doch Deutschland, im Gegensatz zu den USA, doch den Verhandlungsprozeß voranzubringen.

10.1.1.2.1.2. Die JUSCANZ unter der Führung der USA und die Entwicklungsländer

Die USA, die nun zunehmend im Verbund mit Kanada, Australien, Neuseeland und Japan auftraten, welche gemeinsam die „JUSCANZ“-Gruppe bildeten, hielten sich bei der Bearbeitung der Frage nach exakten Stabilisierungszielen zurück und verwiesen weiterhin als Rechtfertigung dafür auf das, ihrer Ansicht nach unzureichende, Wissen über das Klimaproblem²⁶. Diese Haltung änderte sich auch dann nicht, als die USA auf dem siebten Treffen des INC und im April 1993 eine Kehrtwende andeuteten und eine Neubestimmung ihrer Position ankündigten. Wurde zunächst lediglich vage die Enttäuschung der USA darüber betont, daß bei einigen Teilen der Konvention keine Fortschritte erzielt werden, so erfuhr diese Aussage am „Earth Day“ eine Konkretisierung. Der neue amerikanische Präsident Clinton kündigte die bisherige Verhandlungsposition seines Vorgängers auf und bekannte sich zu einer Stabilisierung der Treibhausgase bis zum Jahr 2000 auf dem Niveau von 1990. Da diese neue Haltung allerdings auf keine Unterstützung, ja sogar auf den Widerstand des amerikanischen Kongresses traf, verhinderte dieser innenpolitische Faktor ihre Umsetzung, so daß sie kaum mehr war, als eine publikumswirksame und symbolische

²⁴ vgl. o.A., 1994 (c), S. 407, Breitmeier, H., 1996, S. 211 und Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 211

²⁵ vgl. Walk, H. / Brunnengäber, A., 2000, S. 110, ENB vom 14.2.1995, S. 1 und Ramakrishna, K. / Deutz, A.: Time for Aggressive Environmental Policy, in: ECO vom 6.2.1995, S. 2

²⁶ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 210, 217 und 224, Missbach, A., 1999, S. 172 und Schmidt, H.: Konflikte der internationalen Klimapolitik. „Klimaspiel“ und die USA als Spielverderber?, in: Brauch, H.G., (Hrsg.), 1996, S. 138

Einzelaktion. Für die internationalen Verhandlungen bedeutete dies zwar, daß nur noch eine kleinere Anzahl von Staaten, unter ihnen Japan, Rußland und China, generell den Zeitpunkt für verfrüht hielten, um über Stabilisierungszahlen zu diskutieren, aber auch die USA tat wenig, um die Verhandlungen voranzutreiben²⁷. Sie lehnten auf INC 10 ein mögliches Klimaschutz-Protokoll ab und versteckten hinter der unverbindlichen Floskel von „broader leadership“ nichts anderes, als ihre altbekannte Forderung (siehe Kap. 9.3, S. 117), die Entwicklungsländer in die Weiterentwicklung der Konvention mit einzubeziehen und auch sie zu konkreten Klimaschutzmaßnahmen zu verpflichten. Sie vertraten damit eine Forderung, welche sich in den Schlußverhandlungen in der gesamten JUSCANZ-Gruppe wiederfand.

Diese Forderung der JUSCANZ-Staaten nach einer Beteiligung der Entwicklungsländer am Klimaschutz, bildete den entscheidenden Streitpunkt zwischen ihnen und der breiten Mehrheit der Entwicklungsländer und verhinderte eine mögliche Zusammenarbeit der beiden Staatengruppen in den Verhandlungen. Auch wenn die Entwicklungsländer in der Frage der zukünftigen Zahlenwerte für Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele keine einheitliche Haltung einnahmen, so lehnten doch viele, unter dem Verweis auf wissenschaftliche Unsicherheiten, solche Ziele ab, da sie befürchteten, daß letztendlich auch sie, früher oder später, diese Ziele übernehmen müßten²⁸. Dies ist der Grund dafür, daß alle Vorschläge zu Stabilisierungszielen, wie beispielweise das deutsche Positionspapier (siehe oben), von den Entwicklungsländern abgelehnt wurden. Die Führungsrolle übernahmen dabei vor allem die OPEC²⁹ und China, wobei letzteres in den Verhandlungen versuchte Stabilisierungsziele dadurch zu verhindern, daß es die Glaubwürdigkeit des IPCCs und seiner Erkenntnisse anzweifelte³⁰.

10.1.1.2.1.3. Die NGOs als Vorreiter

Von staatlicher Seite blieben somit Vorschläge zu Stabilisierungszielen rar. Ganz anders verhielten sich die NGOs, die ihre Chancen bezüglich des neuen Agenda-Settings zu nutzen versuchten und, wie das Beispiel der deutschen NGOs zeigte (siehe Kap.

²⁷ vgl. WWF, 1994, S. 12 / 13 und 15 / 16 und Missbach, A., 1999, S. 172 und 174

²⁸ vgl. WWF, 1994, S. 16 / 17 und Missbach, A., 1999, S. 174

²⁹ Hinter der Verhandlungsposition der OPEC wurde besonders auf INC 11 das Agieren der GCC deutlich; vgl. Gelbspann, R., 1998, S. 115 / 116 und o.A.: GCC, in ECO vom 17.2.1995, S. 5

10.1.1.2.1.1, S. 146), überaus aktiv waren, was nicht nur daran lag, daß 1995, dem Jahr der COP 1, vom WWF eine internationale Kampagne zum Thema Klima gestartet wurde³¹. Im Vergleich zu den staatlichen Akteuren waren sie aber auch im Vorteil, verfügten sie doch mit dem „Toronto-Target“ (siehe Kap. 9.1, S. 101) bereits seit langem über eine Forderung und einen Vorschlag nicht nur hinsichtlich eines konkreten Stabilisierungs-, sondern sogar Reduktionszieles. Zusätzlich erfuhren sie vom IPCC-Vorsitzenden in ihrer Haltung derart Unterstützung, daß dieser auf INC 9 die Staaten zu raschen Reduktionen drängte³². Die im Netzwerk des CAN neu aufgenommenen Regionalorganisationen versuchten auf ihren ersten Treffen zusätzlich, gegenüber den Regierungen ihrer Region, gleich den Druck zu erhöhen, um die Forderungen des CAN durchzusetzen³³. So forderte das CAN CEE (Central and Eastern Europe) die Annahme des „Toronto-Targets“ als Verhandlungsposition und die südlichen Mitglieder des CAN drängten die Entwicklungsländer dazu, aus den Verhandlungen auszusteigen, falls sich die Industriestaaten nicht auf der COP 1 zu einer baldigen Reduktion ihrer CO₂-Emissionen auf dem Stand von 1990 verpflichten sollten³⁴. Als auf dem zehnten Treffen des INC sowohl die EU, als auch Deutschland, ihre Verhandlungspositionen einnahmen (siehe Kap. 10.1.1.2.1.1, S. 146), waren nicht nur 60 NGOs³⁵ zugegen, sie hatten mit dem „Toronto-Target“ auch bereits Position bezogen. Dennoch, ihre große Zeit sollte erst im Anschluß an das Treffen kommen. Zwei Ereignisse sollten den NGOs des CAN Erfolge bringen und ihre Bemühungen hinter den Kulissen des internationalen Verhandlungsgeschehens krönen.

Am 21.9.1994 lief die, in der Klimarahmenkonvention festgelegte, Frist zur ersten Vorlage von nationalen Berichten der Industriestaaten über die im Kampf gegen den Klimawandel ergriffenen Maßnahmen ab³⁶. Insgesamt lagen lediglich 17, der eigentlich zu erwartenden 36 Berichte vor, welche vom Sekretariat bis zum Ende des Jahres ausgewertet und

³⁰ vgl. o.A.: The Politication of the IPCC, in ECO vom 15.2.1995, S. 2 und ENB vom 13.2.1995, S. 2

³¹ Sie war Teil einer groß angelegten und längerfristigen Kommunikations- und Aktionskampagne zum Umweltschutz; vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 112

³² vgl. Missbach, A., 1999, S. 172

³³ vgl. Karaczum, Z.M.: Central and Eastern Europe NGOs Organise, in: ECO vom 31.8.1994, S. 3 und o.A.: Southern NGOs Insist on Commitments, in: ECO vom 22.8.1994, S. 4

³⁴ Hierin spiegelt sich die alte NGO-Forderung nach einem Klimaschutzregime notfalls auch ohne die Beteiligung der USA wieder, diesmal allerdings mit umgekehrten Vorzeichen (vgl. Kap. IV9.2.2, S. 3).

³⁵ vgl. o.A., 1994 (c), S. 406. Eine Liste der NGO-Vertreter findet sich in ECO vom 22.8.1994, S. 3, ECO vom 24.8.1994, S. 4 und ECO vom 31.8.1994, S. 4

³⁶ vgl. Arts, B., 1998, S. 145 / 146

zusammengefaßt wurden. Neben dem Sekretariat führten auch die NGOs auf der Basis der nationalen Berichte einen eigenen Berichterstattungsprozeß durch und veröffentlichten dessen Ergebnis. Hauptziel der NGOs war eigentlich nur, deutlich zu machen, daß die bisher von den Regierungen ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichen, um selbst dem prinzipiell und allgemein gehalten Ziel der Klimarahmenkonvention (Art. 2) (siehe Kap. 9.3.2.3, S. 129) gerecht zu werden. Obwohl sich die Berichte des Sekretariats und der NGOs inhaltlich eigentlich gar nicht unterschieden, so erregte der NGO-Bericht doch erheblich größeres Aufsehen. Die NGOs hatten ihren Vorteil einer, vom politischen Prozeß unabhängiger Stellung, genutzt. Sie kommentierten das Ergebnis und kritisierten einzelne Staaten für ihre (fehlerhafte) Berichterstattung, was das Sekretariat nicht konnte. Das Gesamtergebnis wurde von ihnen als unzureichend bewertet, um zu demonstrieren, daß die Staaten auf dem richtigen Weg sind, den drohenden Klimawandel zu bekämpfen. Es war also im wesentlichen die, kommentierende und, im Vergleich zum Sekretariat kritische, Art der Berichterstattung, welche dazu führte, daß sich Teile des Berichts, vor allem Bewertungen, später in Regierungsdokumenten wiederfanden. Zusätzlich wurde nun vereinzelt von den staatlichen Akteuren die Forderung erhoben, Überlegungen darüber anzustellen, wie die NGOs am INC-Prozeß beteiligt werden könnten. Auch wenn diese Forderungen keine Verwirklichung fanden, so hatten die NGOs doch einen Präzedenzfall geschaffen, der ihrem später immer wieder erfolgten und die unterschiedlichsten Bereiche betreffenden Drängen gegenüber den Staaten, nach verbesserten Teilnahmerechten und einer institutionalisierten Beteiligung am Klimaschutzregime, Nachdruck verlieh.

Von wesentlich größerer Bedeutung für die Rolle der NGOs im klimapolitischen Verhandlungsprozeß war aber ein anderes Ereignis. Es stellte nicht nur einen Höhepunkt der bisherigen NGO-Arbeit dar, sondern zeigte auch deutlich ihren Einfluß. Am 20.9.1994 reichten die AOSIS-Staaten, als einziger der staatlichen Akteure, fristgemäß einen Protokollentwurf für die erste Vertragsstaatenkonferenz in Berlin ein und brachten damit die anderen Staaten in die Defensive. Da gemäß Artikel 17 (2) Protokollvorschläge spätestens sechs Monate vor der COP 1 vorgelegt werden mußten³⁷, blieb den Verhandlungspartnern zwar durchaus noch die Gelegenheit auf den Protokollentwurf mit Gegeninitiativen kurzfristig zu reagieren, die Chance verstrich aber ungenutzt. Lediglich Deutschland legte nun, in seiner Sonderrolle als Gastgeber der Konferenz, sein

Elementenpapier vor, welches aber keinen kompletten Protokollvorschlag darstellte (siehe Kap. 10.1.1.2.1.1, S. 146). Die anderen Staaten blieben auch weiterhin untätig. Der AOSIS-Protokollentwurf war somit auf der politischen Agenda einzigartig. Seine Besonderheit bezog der Vorschlag aber auch aus seinem Inhalt³⁸. Er orientierte sich am „Toronto-Target“ und forderte eine 20%ige CO₂-Reduktion der Industriestaaten bis zum Jahr 2005 bezogen auf das Niveau von 1990. Zusätzlich sollten auf COP 1 Zielwerte für weitere Treibhausgase, neben bestimmten FCKWs waren dies Methan und Stickoxide, festgelegt werden. Für die Entwicklungsländer waren zwar keine Verpflichtungen vorgesehen, sie sollten sich aber freiwillig dem Protokollziel anschließen können. Der Vorschlag war damit nicht nur einzigartig, sondern überaus weitreichend. Seine ganze Dimension und Tragweite bezüglich der Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele läßt sich nur dann vollständig erfassen, wenn er in den Bezug zu den Verhandlungspositionen der anderen Staaten gesetzt wird (siehe Kap. 10.1.1.2, S. 146). So lehnten die USA ein mögliches Protokoll grundsätzlich ab, während selbst die, vergleichsweise progressive, EU maximal ein Stabilisierungsziel vertrat. Auch viele der Entwicklungsländer sprachen sich gegen solche Ziele aus, waren jetzt aber, zumindest auf freiwilliger Basis, dafür vorgesehen. Eine Unterstützung für den AOSIS-Protokollvorschlag durch andere Staaten oder Staatengruppen war somit von vorne herein unwahrscheinlich. Warum kam es aber dennoch zu diesem Protokollentwurf und warum kam er ausgerechnet von den AOSIS-Staaten, einer Gruppe, welche in den bisherigen Verhandlungen nicht gerade eine entscheidende und bedeutende Rolle gespielt hatte und welcher nur vergleichsweise begrenzte Kapazitäten, beispielsweise in Form von wissenschaftlichen Expertisen, zur Verfügung standen (siehe Kap. 5.2.2.3, S. 69)?

Die Gründe dafür finden sich hinter den Kulissen des Verhandlungsgeschehens. Der AOSIS-Protokollvorschlag war im wesentlichen von der britischen NGO FIELD³⁹ verfaßt worden und genoß, aufgrund seiner Orientierung am „Toronto-Target“, eine breite Unterstützung seitens der NGOs⁴⁰. Es waren letztendlich auch die NGOs, welche die

³⁷ vgl. Ehrmann, M., 1995, S. 436

³⁸ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 211, Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 211 und Missbach, A., 1999, S. 173

³⁹ Die Unterstützung durch FIELD wird vereinzelt nicht als NGO-Aktivität wahrgenommen; vgl. Arts, B., 1998, S. 136. Dies ist aber an dieser Stelle nicht von Belang, da eine solche Sichtweise sich aus der Problematik der Definition und Abgrenzung von NGOs ergibt (vgl. Kap. III5.1.1, S. 3).

⁴⁰ vgl. Missbach, A., 1999, S. 275, Newell, P., 2000, S. 144 und Arts, B., 1998, S. 136

AOSIS-Gruppe zur Einreichung des Vorschlages ermutigten. Ein solcher Schritt fiel der Gruppe sicherlich nicht eben leicht, mußte sie sich doch gegen den Widerstand der anderen Entwicklungsländer durchsetzen. Innerhalb der G 77-Staaten wehrten sich vor allem China und die OPEC-Staaten gegen ein einseitiges Vorpreschen einer einzelnen Fraktion. Der Erfolg der Einreichung eines Protokollvorschlages ging somit zu Lasten einer gemeinsamen Haltung der Entwicklungsländer, welche allerdings in der Frage der Stabilisierungsziele zu diesem Zeitpunkt so einheitlich gar nicht war (siehe Kap. 10.1.1.2.1.2, S. 150). Klar war damit jedenfalls, daß die zukünftige Unterstützung des Vorschlages in den Verhandlungen nicht von staatlicher Seite, sondern von Seiten der NGOs kommen würde. Die AOSIS-Gruppe und die NGOs hatten ein symbiotisches Verhältnis begonnen, welches erstere mit Sachverstand und Unterstützung versorgte, während letztere dafür einen staatlichen Partner bekamen, der in der internationalen Verhandlungsarena die eigenen Vorstellungen und Forderungen präsentierte und vertrat. Dabei erfüllten die NGOs den von ihnen übernommenen Part überaus engagiert und waren, zumindest teilweise, erfolgreich⁴¹. Schon im Vorfeld, vor allem aber in der Zeit nach der Präsentation des Vorschlages, versuchten die Mitglieder des CAN staatliche Unterstützung zu gewinnen und zu mobilisieren. Ihre Strategie war zweigleisig. Zum einen setzten sie an jener Staatengruppe an, die bisher in den Verhandlungen die weitreichendsten Vorschläge gemacht hat, den Europäern. Die NGOs des Nordens organisierten im Vorfeld der COP 1 eine „Europa-Tour“ von AOSIS-Vertretern, um diesen die Gelegenheit zu geben, für ihren Protokollvorschlag zu werben und seine Inhalte darzulegen. Hierbei tat sich neben FIELD vor allem Greenpeace hervor, welche beide die AOSIS-Gruppe generell mit wissenschaftlichem und rechtlichem Rat zur Seite standen. Zum anderen wandten sich die südlichen Mitglieder des CAN an die Entwicklungsländer. Ziel der Bemühungen des Bangladesh Centre for Advanced Studies (BCAS) und des Centre For Science and Environment (CSE), welche ihre traditionell guten Beziehungen zu und ihren Einfluß auf die Regierungen des Südens nutzten, war dabei vor allem Indien. Mit der Unterstützung dieses Landes für den Protokollvorschlag sollte, innerhalb der Entwicklungsländer, der Widerstand Chinas und der OPEC-Staaten kompensiert werden. In den Entwicklungsländern lagen auch die größten Erfolge der langwierigen CAN-Bemühungen.

⁴¹ vgl. Arts, B., 1998, S. 136 / 137 und Newell, P., 2000, S. 13, 132 und 143 / 144

An deren Ende unterstützten nicht nur fast alle NGOs, sondern ebenfalls mehr als 70 Entwicklungsländer, den Protokollvorschlag⁴².

Auf der internationalen Verhandlungsebene zeigte sich allerdings recht schnell, daß der AOSIS-Vorschlag nur wenig Aussichten auf eine erfolgreiche Verwirklichung besaß. Auf INC 11, im Februar 1995 in New York, welches das erste Treffen nach der Präsentation des Vorschlages war, unterstützten die NGOs⁴³ den Entwurf erstmals in der Verhandlungsarena. In den nun stattfindenden Diskussionen um und über den AOSIS-Entwurf betrieb das CAN aktives und intensives Lobbying⁴⁴. Gefordert wurden Verhandlungen auf der Basis des Protokollvorschlages und unter der Bedingung, daß es keine Verknüpfung der Reduktionsziele der Industriestaaten an solche für Entwicklungsländer gibt. Die NGOs berücksichtigten somit die Bedenken der Entwicklungsländer, daß eine mögliche Einigung zwischen den Industriestaaten über den Protokollentwurf zu ihren Lasten gehen könnte. Besonders gegenüber der EU und insbesondere gegenüber Deutschland mit seiner Gastgeberrolle wurde nun versucht, den Vorschlag als Verhandlungsgrundlage durchzusetzen. Hier blieb man aber erfolglos. Die EU wollte auch weiterhin nicht mehr als lediglich Stabilisierungsziele zulassen und bemühte sich dadurch aus der verhandlungspolitischen Defensive, in welche sie der AOSIS-Vorschlag gebracht hatte, zu gelangen, indem von ihr, als Kompromiß, die Einsetzung einer Verhandlungsgruppe für Protokollverhandlungen auf COP 1 vorgeschlagen wurde⁴⁵. Dieser Mißerfolg der NGOs gegenüber der EU war aber nicht ihr einziger. Auch wenn Indien den AOSIS-Vorschlag nun unterstützte und damit zum ersten Mal seit der UNCED wieder in den INC-Verhandlungen für Reduktionspflichten der Industriestaaten plädierte, so machten doch weiterhin viele Entwicklungsländer, darunter China und die OPEC, deutlich, daß mehr als ein Stabilisierungsziel mit ihnen nicht möglich wäre. Trotz der Bemühungen der NGOs war ihre Haltung gekennzeichnet von der Angst, Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele übernehmen zu müssen. Eine derartige Angst wurde von der Position der JUSCANZ-Gruppe, welche in dieser Angelegenheit von den USA zusammen mit Australien geführt wurde, geschürt, weil diese genau eine solche

⁴² vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 150

⁴³ Eine Liste der beteiligten NGOs findet sich in; o.A.: NGOs Attending INC 11, in ECO vom 6.2.1995, S. 4

⁴⁴ vgl. ENB vom 8.2.1995, S. 2, Sharme, R. / Akumu, G. / Nanasta, D.: G 77 and the AOSIS Protocol, in: ECO vom 6.2.1995, S. 4 und Backer, L. / Rahman, A. / Meyer, A.: AOSIS Proposal: Everyone's Opportunity for Survival, in: ECO vom 8.2.1995, S. 1 und 4

⁴⁵ vgl. Missbach, A., 1999, S. 173 / 174

Übernahme forderten. Da die USA bereits vorher, sowohl das deutsche Elementenpapier als auch den AOSIS-Entwurf, als chancenlos bezeichnet hatten, obwohl sie letzteren deutlich positiver bewerteten als den ersteren⁴⁶, war schon zu diesem Zeitpunkt der AOSIS-Protokollentwurf wieder vom Verhandlungstisch verschwunden. Wie zu erwarten war, hatte er sich sehr schnell weder als mehrheits- noch als durchsetzungsfähig erwiesen, weil ihm die staatliche Unterstützung fehlte.

Ein Mißerfolg auf ganzer Linie war der Protokollvorschlag für die NGOs aber dennoch nicht. Einen Teil seines Charmes bezog der Vorschlag daraus, daß er gleichzeitig ein moralischer Appell war⁴⁷. Allein diese Tatsache hatte dem Entwurf einigen Zuspruch von staatlicher Seite, sowohl von Entwicklungs-, als auch Industrieländern, eingebracht⁴⁸. Selbst die USA konnte oder wollte den Vorschlag nicht völlig zur Seite schieben, wie ihre Bewertung belegt. Den Staaten wurde ein derartiger Zuspruch allerdings auch leicht gemacht. Da sie von vorne herein wußten, daß der Vorschlag in den Verhandlungen keine Chance hatte, fiel die verbale und rhetorische Zustimmung leicht und war kaum mehr als ein Lippenbekenntnis. Als ein solches war aber mit dem AOSIS-Protokollentwurf von den NGOs ein Maßstab für das zukünftige staatliche Handeln auf der politischen Agenda verankert. Der Entwurf bildete den Hintergrund für die Bewertung eines zu erzielenden Übereinkommens und hatte damit, vor allem vor den Augen der Öffentlichkeit, Symbolcharakter. Daß er auch weiterhin in den Verhandlungen eine Rolle spielte, zeigte sich auf der COP 1. Schon in der Eröffnungsrede am Beginn des Ministersegments bezeichnete Deutschland den Vorschlag immerhin als ein Ziel im eigenen Land und zollte ihm, und damit der AOSIS-Gruppe und den NGOs, Tribut.

10.1.1.2.2. Die anderen Konfliktgegenstände

Im Vergleich zum überragenden Hauptstreitpunkt der Stabilisierungsziele, wirkten die anderen beiden Streitpunkte beinahe unproblematisch, auch wenn sie dies sicherlich nicht waren. Bezüglich der Frage des Finanztransfers hatte die, in der Konvention gefundene, Interimslösung in Form der GEF und deren sich nun vollziehender Umstrukturierungsprozeß, nicht nur den Handlungsdruck von den Staaten genommen,

⁴⁶ vgl. WWF, 1994, S. 11

⁴⁷ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 150

sondern auch den Konfliktaustrag in dieses Gremium hineinverlagert⁴⁹. So begannen bereits im Dezember 1992, fast zeitgleich mit dem sechsten Treffen des INC, die Verhandlungen zur Umgestaltung der GEF und fanden bereits im März 1994, zwischen der neunten und zehnten Runde des INC, ihren erfolgreichen Abschluß. Da dieser weitgehend den Forderungen der Entwicklungsländer Rechnung trug, indem er ihre Mitspracherechte bei den Entscheidungen, vor allem in Fragen der Vergabe von Geldmitteln, ausweitete und auch den NGOs ein Beobachterstatus zugesprochen wurde, bot sich die GEF nun durchaus als dauerhafter Finanzierungsmechanismus der Klimarahmenkonvention an. Es ist somit nicht verwunderlich, daß bereits auf dem elften INC-Treffen eine Einigung darüber erzielt wurde, die GEF weiterhin als provisorischen Finanzierungsmechanismus zu nutzen. Formell mußte nun nur noch die Vertragsstaatenkonferenz zustimmen, um den zweiten Hauptstreitpunkt abhaken zu können. Im Gegensatz zum Stillstand in den Verhandlungen in der Frage der Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele waren hier, überraschender Weise, schnelle Erfolge erzielt und eine Lösung gefunden worden. Diese, zugegebenermaßen etwas kurze und schemenhafte, Skizzierung der Ereignisse darf aber über drei wichtige, miteinander verknüpfte, Aspekte nicht hinweg täuschen. Erstens bestand der gefundene Kompromiß wieder einmal in einer provisorischen Lösung. Eine faktische Entscheidung wurde erneut vertagt, was nichts anderes bedeutete, daß der Streit um die GEF jederzeit wieder auf die politische Tagesordnung gelangen konnte. Zweitens hatten die Verhandlungen innerhalb der GEF und damit außerhalb des Verhandlungsrahmens des INC stattgefunden. Sie waren keineswegs so unproblematisch wie dies die hier dargestellte Schilderung vermuten läßt. Erst auf der COP 1 würde das Ergebnis wieder mit den Verhandlungen des INC zusammengeführt und formell wieder in den Regimeprozeß integriert werden. Hier mußte, drittens, die Vertragsstaatenkonferenz ihre Zustimmung geben. Dabei würde sich der Kompromiß nicht nur als Einzelergebnis bewähren müssen, sondern auch als Teil eines dort zu verabschiedenden Gesamtpaketes von Beschlüssen. Egal wie gut der Kompromiß war, er drohte jederzeit auf COP 1 im politischen Positionsgerangel und Verhandlungsgeschehen unter zu gehen oder im Gegenzug für neue Forderungen oder alte Blockadehaltungen geopfert zu werden. Die eigentlich entscheidenden und interessanten Fragen würden sich erst auf der ersten

⁴⁸ vgl. Missbach, A., 1999, S. 173 / 174

Vertragsstaatenkonferenz stellen und auftauchen. Dort, wenn nicht gar erst später, waren ihre Antworten zu finden. Mit der Interimslösung jedenfalls war der Streitpunkt des Finanzierungsmechanismus keinesfalls vom Tisch.

Der dritte Hauptstreitpunkt, die Idee des Joint Implementation (JI), konnte, ohne abschließenden Erfolg, weiterentwickelt und konkretisiert werden. Im Unterschied zu den Stabilisierungszielen, welche erst auf INC 10 thematisiert wurden, war JI bereits auf dem achten Treffen des INC, im August 1993 in Genf, Thema der Debatten⁵⁰. Hierbei zeigte sich recht schnell, daß diese Frage sowohl zwischen Nord und Süd, als auch innerhalb der beiden Gruppen, unterschiedlich bewertet wurde. Während die USA sehr schnell klar machten, daß sie das Konzept grundsätzlich anwenden wollten, um die Klimarahmenkonvention zu verwirklichen, war die deutsche Position schon wesentlich differenzierter. So sollte JI lediglich ein Instrument sein, um weitergehende Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele zu erreichen und Projekte auf diesem Gebiet sollten allenfalls zwischen den Industriestaaten möglich sein. Unter diesen Prämissen hätte JI den Industrieländern eindeutig einen Anreiz dafür gegeben, weitergehende und konkrete Stabilisierungsziele zu übernehmen und gleichzeitig dafür gesorgt, daß diese Ziele nicht in die Entwicklungsländer, und auf deren Kosten, ausgelagert werden. Dies waren genau jene Befürchtungen, welche die Entwicklungsländer zu diesem Zeitpunkt noch dazu brachten, JI grundsätzlich abzulehnen. Sie griffen auf den Vorwurf des „Ökoimperialismus“ zurück und forderten für den, durch JI erhofften, Technologietransfer eigenständige Maßnahmen. Diese grundsätzliche Opposition der Entwicklungsländer wurde bereits auf INC 9, im Februar 1994 in Genf, deutlich schwächer, wofür zwei Gründe verantwortlich gemacht werden können. Zum einen setzte sich der Einsatz der NGOs für JI fort (siehe Kap. 9.3.2.2, S. 124) und zum anderen deuteten die Industriestaaten, wenn auch vage, Zugeständnisse an. So versprachen nun viele Industriestaaten ihr zukünftiges Stabilisierungsziel „zu Hause“ erreichen zu wollen und die notwendigen finanziellen Mittel für JI-Projekte zusätzlich zum bisherigen Finanzierungsmechanismus bereitzustellen. Als politischer Kompromiß wurde eine Pilotphase zur Erprobung von JI vorgeschlagen. Da aber zu diesem Zeitpunkt noch völlig unklar war, ob die Entwicklungsländer an einer solchen Pilotphase teilnehmen sollten oder nicht, schien es auf dem gesamten Treffen des INC 9

⁴⁹ vgl. Missbach, A., 1999, S. 174 – 176, Ehrmann, M., 1997 (a) und Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 88

so, als hätten die eigentlichen Verhandlungen zum Thema JI noch gar nicht begonnen. Der Kompromißvorschlag war zu ungenau und unbestimmt um mehr als eine atmosphärische Veränderung im Verhandlungsklima zu bewirken. Diese Entwicklung setzte sich auf INC 10 fort und der Widerstand der Entwicklungsländer gegen JI bröckelte weiter⁵¹. Obwohl sich die NGOs auch weiterhin für JI einsetzten, ist ihr Anteil an der Entwicklung nicht eindeutig zu bewerten. Auf dem Treffen zeigte sich nun deutlich, daß die NGOs, genauso wie die Entwicklungsländer, in der Frage der JI weiterhin gespalten waren. Während das CAN Europe und South Asia dem Konzept eher ablehnend gegenüberstanden und in einen eigens zu diesem Zweck erstellten Report („Joint Implementation from an European NGO Perspective“) mit wissenschaftlichen Problemen argumentierten, befürworteten andere NGOs, wie beispielsweise der EDF und das Woods Hole Research Centre, die Idee⁵². Sie zeigten die Vorteile von JI auf und versuchten den G 77-Staaten klar zu machen, daß es für sie akzeptabel sei, wenn es nur zwischen den Industriestaaten stattfindet und keine Anrechnung („crediting“) der Emissionsminderungen auf die Stabilisierungsziele der Industriestaaten erfolgt. Die Entwicklungsländer standen aber auch unter dem diplomatischen Druck der USA, welche weiterhin in JI ein Konzept zur Verwirklichung der Konvention sahen. Zusätzlich konkretisierte die EU ihre Haltung gegenüber JI und dessen Pilotphase. Zwar befürwortete sie eine Teilnahme aller Länder, berücksichtigte aber mit dem Vorschlag einer, vom Finanzmechanismus, unabhängigen Finanzierung einen Teil der Bedenken der Entwicklungsländer und sah ein „crediting“ erst für die Zeit nach der Pilotphase vor. All diese Aktivitäten zeigten auf INC 11 ihre Wirkung⁵³. Innerhalb der G 77-Gruppe kam es nun zu größeren Auseinandersetzungen. Trotz weiterhin divergierender Positionen gelang es ihr noch einmal einen gemeinsamen Standpunkt bezüglich JI zu finden, dieser signalisierte aber, obwohl er eine ablehnende Haltung bekundete, bereits eine vorsichtige Akzeptanz. Es bestand somit die grundsätzliche Gefahr, daß die Einheit der Entwicklungsländer in und an dieser Frage zukünftig zerbrechen könnte. Da die internationale Staatengemeinschaft über das Konzept der JI allerdings weiterhin zerstritten

⁵⁰ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 213 / 214 und Missbach, A., 1999, S. 176 und 179

⁵¹ vgl. Misbach, A., 1999, S. 180 und WWF, 1994, S. 20 und 22 / 23

⁵² vgl. Rahman, A.: Joint Implementation, in : ECO vom 26.8.1994, S. 1 und 4, WWF, 1994, S. 22, o.A.: eco conference report, in: ECO vom 2.9.1994, S. 5 und Hajost, S. / Ramakrishna, K. / Deutz, A.: JI – A Different NGO View, in: ECO vom 31.8.1994, S. 1 und 4

⁵³ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 214 / 215, Missbach, A., 1999, S. 180, o.A.: JI Consensus: A Shot in the Arm for G 77, in ECO vom 17.2.1995, S. 2, ENB vom 10.2.1995, S. 2 und ENB vom 6.-17.2.1995, S. 9

war und kontroverse Standpunkte einnahm, mußte eine ursprünglich angestrebte Empfehlung für eine JI-Pilotphase an die COP 1 unterbleiben. Lediglich die Vorschläge der einzelnen Verhandlungsgruppen wurden zu weiteren Beratungen an die COP 1 weitergeleitet.

10.1.1.2.3. Die Schlußverhandlungen der COP 1 in Berlin

Damit war die Frage des Konzeptes der JI genauso offen und unbeantwortet geblieben wie die Fragen der anderen Hauptstreitpunkte. Da zusätzlich auch wichtige formelle Fragen der Geschäftsordnung, obwohl auf INC 11 viel Zeit für sie verwendet wurde, ungeklärt blieben, konnte das Treffen nicht einmal offiziell abgeschlossen werden⁵⁴. Die daraufhin notwendige Vertagung nach Berlin machte überdeutlich klar, daß, sollte es nicht, wie im Fall des INC 5, zwischenzeitliche Erfolge geben, welche allerdings diesmal nicht auszumachen waren, es auf COP 1 zu einem „show down“ kommen würde. Die Ausgangslage dafür muß aber als ambivalent betrachtet werden. Den festgefahrenen Verhandlungen zur Ausgestaltung der Klimarahmenkonvention stand deren überwältigender Erfolg gegenüber. Sie war am 21.3.1994, 90 Tage nach der 50. Ratifikation, in Kraft getreten und sechs Tage später bereits von 126 Staaten und der EU ratifiziert⁵⁵. Der generelle und prinzipielle Charakter der Konvention, das heißt vor allem die fehlenden Zahlenwerte für Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele, hatten ihr zwar eine nahezu universelle Unterstützung eingebracht, dafür aber deren Konkretisierung erschwert. Zwar war das IPCC mit seinem im November 1994 veröffentlichten Sonderbericht für die COP 1 (Special Report 1994), in welchem die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse dargelegt wurden, seiner Aufgabe der wissenschaftlichen und technischen Unterstützung des INC nachgekommen, von den staatlichen Akteuren konnte dies allerdings noch nicht behauptet werden. Berlin würde ihnen die Gelegenheit dazu bieten.

Auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz in Berlin, Ende März / Anfang April 1995, erledigten die Staaten ihre Aufgaben eher schlecht als recht. Es war die Zeit der NGOs.

⁵⁴ vgl. o.A.: 1995 (b), S. 99 und Missbach, A., 1999, S. 182, Fußnote 279

⁵⁵ vgl. Kopfmüller, J. / Coenen, R., (Hrsg.), 1997, S. 163 und Ehrmann, M., 1995, S. 435

Den 129 Delegationen der Staaten, mit ihren 869 Regierungsvertretern, standen 165 NGOs, mit 979 akkreditierten Vertretern, gegenüber⁵⁶. Auf beiden Seiten, der staatlichen wie der nichtstaatlichen, unterschieden sich die Delegationen in ihrem Umfang erheblich. Während beispielsweise Burundi und Cook-Insel nur jeweils einen Delegierten entsandt hatten, umfaßte die gastgebende deutsche Delegation 75 Vertreter. Innerhalb des CAN standen 32 Vertretern der Dritten Welt 178 Vertreter aus den USA und Westeuropa gegenüber⁵⁷. Trotz dieser unterschiedlichen Repräsentanz waren die NGOs in Berlin überaus aktiv, woran die deutschen NGO-Vertreter einen nicht unerheblichen Anteil hatten (siehe Kap. 10.1.1.2.1.1, S. 146). Im Umfeld der Konferenz wurden nicht nur eine Vielzahl unterschiedlichster Aktionen und Veranstaltungen durchgeführt, sondern vor allem feste Standpunkte erhoben und Forderungen formuliert⁵⁸. Zentraler Dreh- und Angelpunkt vieler dieser Tätigkeiten bildete, bezüglich der zukünftigen Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele der Konvention, der AOSIS-Vorschlag, welcher dadurch, außerhalb und innerhalb der Konferenzhalle, in aller Munde war. So hatte zum Beispiel der Bund Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), zusammen mit dem Forum Umwelt & Entwicklung, 10 Kernforderungen für die COP 1 entwickelt, welche den AOSIS-Entwurf aufgriffen und sein Reduktionsziel ausdrücklich unterstützten, während das Konzept der JI zu diesem Zeitpunkt noch abgelehnt wurde. Auch das CAN setzte sich nach wie vor engagiert für den AOSIS-Vorschlag ein⁵⁹. Neben offenen Briefen und einer Wiederholung ihrer Forderungen im Plenum wurde vom CAN versucht, die afrikanischen Staaten von den Vorteilen des AOSIS-Entwurfs zu überzeugen und ihre Unterstützung dafür zu gewinnen. Ebenso setzten sich Vertreter klimapolitisch progressiver Kommunen und Behördenvertreter im Plenum für den AOSIS-Vorschlag ein⁶⁰. Zusammen mit den NGOs und den AOSIS-Staaten selber hatte sich in Berlin somit ein Allianzsystem zur Unterstützung des AOSIS-Entwurfes gebildet, welchem es gelang, den eigentlich schon vom Verhandlungstisch verschwundenen AOSIS-Protokollentwurf wieder in das Konferenzgeschehen

⁵⁶ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 55, S. 101, Tabelle 3 und S. 144, Tabelle 4

⁵⁷ Hier zeigte sich deutlich eines der grundsätzlichen Probleme der NGOs, die unterschiedliche Repräsentanz von Nord und Süd innerhalb der NGO-Gemeinschaft (vgl. Kap. III.5.1.2, S. 3).

⁵⁸ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 1996, S. 75 / 76, Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 161, Hövelborn, J., 1999, S. 89 - 93

⁵⁹ vgl. Akumu, G. / Ngwalla, M. / Ong`wen, O. / Fifi-Brown, D. / Ndege, M.: Berlin: Africa`s Chance, in ECO vom 28.3.1995, S. 3, o.A.: No Cooping Out, in : ECO vom 29.3.1995, S. 4 und ENB vom 31.3.1995

⁶⁰ vgl. ENB vom 31.3.1995, S. 1, Werner, C. / Morgan, J.: Cities Endorse AOSIS Protocol, in: ECO vom 30.3.1995, S. 1 und 4 und Janett, D., 1996, S. 86

hineinzutragen und aufrecht zu erhalten. Auch wenn dieser von den Staaten nicht mehr in Erwägung gezogen wurde (siehe Kap. 10.1.1.2.1.3, S. 151), so konnte doch damit, im Bezug auf die Frage der Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele, ein erheblicher Rechtfertigungs- und Erfolgsdruck unter den Regierungsvertretern erzeugt werden⁶¹. Dieser wurde noch dadurch verstärkt, daß vor allem die großen NGOs des CAN, welche die Medienarbeit übernahmen und die Pressevertreter mit Informationen versorgten, gezielt ihre Professionalität und fachliche Expertise einsetzten und damit die „Lufthoheit“ über den Pressebereich erlangten. Ohne explizit Verhandlungsgegenstand zu sein, blieb auf diese Weise der AOSIS-Entwurf die Meßlatte einer möglichen Übereinkunft in Berlin und bildete auch weiterhin einen moralischen Appell (siehe Kap. 10.1.1.2.1.3, S. 151).

Den NGOs wurde ihr Wirken auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz allerdings zunächst nicht leicht gemacht⁶². So wurde ihnen anfangs der Zutritt zum Plenarsaal verwehrt, was nichts anders bedeutete, als daß sie gänzlich vom Verhandlungsgeschehen ausgeschlossen waren. Erst nach Protesten, die NGOs verwiesen auf die bisherige Praxis bei den INC-Treffen und ihre Mitwirkung an der Klimarahmenkonvention, und intensiven Gesprächen mit den Delegierten, hier drohten sie damit, sich an den Vorsitzenden zu wenden, wurden ihnen Teilnahmerechte gewährt. Ihre Beteiligung wurde aber auf die Plenarveranstaltungen begrenzt, wo sie auch ein Rederecht erhielten. Eine Teilnahme an den einzelnen Arbeitsgruppensitzungen wurde dagegen nicht erlaubt. Da sich hier die eigentlichen Verhandlungen abspielten, blieben die NGOs von diesen ausgeschlossen. Dieses politische Gerangel um die NGO-Beteiligung am Beginn der, nun jährlich wiederkehrenden, Vertragsstaatenkonferenz machte zweierlei überaus deutlich. Zum einen war der Einfluß, welchen die NGOs auf die Verhandlungen nehmen konnten, gleich zu Beginn unverkennbar geworden. Zum anderen zeigte der Ausschluß aus den eigentlichen Verhandlungen auch, daß Erfolge von NGOs nur begrenzt möglich sind.

Im Gegensatz zur bunten und schillernden NGO-Tätigkeit blieben die zwischenstaatlichen Verhandlungen vergleichsweise blaß. Einem vorbereitenden „Beamtensegment“ der ersten Woche folgte ein kürzeres „Ministersegment“ zur eigentlichen Beschlußfassung⁶³. Zur Straffung und Beschleunigung der Verhandlungen wurde eigens ein Hauptausschuß

⁶¹ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 1996, S. 77 / 78 und Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 158 / 159 und 181

⁶² vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 1996, S. 73, ENB vom 29.3.1995, S. 2 und Missbach, A., 1999, S. 274

(„Committee of the Whole“, COW) gegründet, welcher die bereits im INC geklärten Punkte übernahm, in den grundsätzlichen Fragen aber weiterhin blockiert war. So gelang es zu Beginn der Konferenz, wie schon auf INC 11, nicht einmal sich über eine Geschäftsordnung zu einigen⁶⁴. Um eine Arbeitsfähigkeit der COP 1 zu erlangen wurde als Kompromiß entschieden, die Geschäftsordnung lediglich anzuwenden, ohne daß diese formell angenommen worden ist. Für die NGOs, welche sich, unter Verweis auf die übliche UN-Praxis und deren Handhabung im INC, dafür eingesetzt hatten, daß Entscheidungen mit einer $\frac{2}{3}$ -Mehrheit getroffen werden konnten, bedeutete dies eine Niederlage. Vergeblich versuchten sie die OPEC-Staaten mittels wissenschaftlicher Untermauerung, sie unterstrichen, daß die OPEC auch nach einem, über das bisherige hinausgehende, Übereinkommen ihre Vorrangstellung als Energieexporteur nicht verlieren würden, davon zu überzeugen, ihre Forderung nach Einstimmigkeit aufzugeben. Die OPEC, welche Angst vor ökonomischen Einbußen und einem damit verbundenen Einflußverlust hatte, bestand allerdings weiterhin, auch als Kompensation für einen für die AOSIS vorgesehenen Sitz, auf einen eigenen Sitz im Verhandlungsbüro und benutzte die Frage der Einstimmigkeit vor allem als Druckmittel dafür, diesen zu erhalten. Mit dem Kompromiß hatte die OPEC zwar keinen Sitz im Büro, aber die faktische Gültigkeit einer Einstimmigkeitsregel erhalten, welche ihr eine Blockademacht für alle zukünftigen Entscheidungen gab.

Auch bei der Frage der Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele blieben die zwischenstaatlichen Differenzen bestehen. Die USA beharrten auf ihrer altbekannten Position, keine Reduktionsziele zu akzeptieren und sie forderten eine Beteiligung der Entwicklungsländer an einer Stabilisierung der Treibhausgasemissionen⁶⁵. Wie die OPEC-Staaten in Fragen der Geschäftsordnung, waren auch die USA von den NGO-Bemühungen unbeeindruckt geblieben. Diese hatten vergeblich in einem NGO-briefing versucht, eine Aussage der USA zu einer möglichen Verwendung des Wortes „reductions“ zu erreichen. Ebenso vergeblich waren ihre Bemühungen gewesen, die USA darauf aufmerksam zu

⁶³ vgl. Ehrmann, M., 1995, S. 435, Missbach, A., 1999, S. 181 und Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S.212

⁶⁴ vgl. Ehrmann, M., 1995, S. 437 / 438, Breitmeier, H., 1996, S. 183, Missbach, A., 1999, S. 182 / 183, o.A.: CAN Conference Report, in: ECO vom 28.3.1995, S. 3, Sharma, R. / Capoor, K.: The Sixteen Million Dollar Question, in: ECO vom 29.3.1995, S. 1 und o.A.: Quo Vadis?, in: ECO vom 31.3.1995, S. 2

⁶⁵ vgl. Missbach, A., 1999, S. 182 / 183, o.A.: eco, in: ECO vom 30.3.1995, S. 2, Keegan, P. / Semans, T. / Flavin, C. / Lashof, D.: Developing Countries Already Cutting Emissions, in: ECO vom 3.4.1995, S. 2, o.A.: No Rest for the Wicked?, in: ECO vom 4.4.1995, S. 1 und ENB vom 30.3.1995, S. 2

machen, daß die Entwicklungsländer bereits ihre Emissionen reduzieren und an der Klimarahmenkonvention, über von ihnen übernommene Informationspflichten der nationalen Berichterstattung, beteiligt sind. Trotz der Aktivitäten blieb die USA standhaft, betonte aber den Beitrag des IPCCs bei der Bereitstellung wissenschaftlicher Informationen. Die EU dagegen schien bereit zu sein, Bewegung in die Verhandlungen zu bringen⁶⁶. Ein frühzeitiger und nicht näher bekannter Vorstoß der EU scheiterte an einer gezielten Aktion der NGOs. Ein vertrauliches Papier der OECD-Staaten, ließ einen schnellen Kompromiß-Versuch der EU zugunsten der USA erkennen, mußte aber, nachdem ECO darüber berichtet hatte, von der EU stillschweigend begraben werden. Auch wenn der genaue Inhalt des Papiers etwas unklar bleibt und somit nicht bekannt ist, wie weit die EU den USA entgegenkommen wollte, der Vorstoß wurde später nicht dementiert⁶⁷. Die EU aber vertrat, nach diesem gescheiterten Versuch, im wesentlichen ihre alten Forderungen⁶⁸. In Anlehnung an ihre Haltung auf INC 11 (siehe Kap. 10.1.1.2.1.1, S. 146), verzichtete die EU darauf von den Entwicklungsländern Stabilisierungsziele zu verlangen, forderte aber Stabilisierungsziele für die Industriestaaten für die Zeit nach dem Jahr 2000. Hierzu sollte in Berlin eine Ad-hoc Arbeitsgruppe gebildet werden, welche bis 1997 ein Protokoll erarbeitet. Sowohl das deutsche Elementenpapier, als auch der AOSIS-Protokollvorschlag, sollte Teil der Verhandlungen in der Arbeitsgruppe sein. Den NGOs war es damit nicht nur gelungen, die EU wieder auf Kurs zu bringen, vielmehr wurde dadurch auch der AOSIS-Vorschlag, wenn auch nicht in einer prioritären Position, in den Verhandlungen gehalten. Zusätzlich zeichnete die EU-Verhandlungsposition den späteren Kompromiss in Berlin vor. Ein solcher Kompromiß war allerdings nur aufgrund einer Veränderung der Haltung der Entwicklungsländer in der Frage der Stabilisierungsziele möglich. Dieser Positionswandel war der einzig echte Positionswandel in Berlin⁶⁹. Unter der Führung Indiens wendeten sich nun eine Reihe von

⁶⁶ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 179, Missbach, A., 1999, S. 184 und Eco Reporters: EU Mandate Trashed?, in: ECO vom 30.3.1995, S. 1

⁶⁷ Die Literatur läßt die Vermutung nahe liegen, daß das Entgegenkommen der EU sehr weitreichend war. Es soll aufgrund der ungenauen Aussagen über den Inhalt und der Tatsache, daß ein Vergleich des ECO-Berichtes mit dem vertraulichen OECD-Papier nicht möglich ist, an dieser Stelle genügen, daß allgemein das Scheitern des Vorstoßes auf die Berichterstattung im ECO zurückgeführt wird.

⁶⁸ vgl. Quennet-Thielen, C.: Stand der internationalen Klimaverhandlungen nach dem Klimagipfel in Berlin, in: Brauch, H.G., (Hrsg.), 1996, S. 81 und Missbach, A., 1999, S. 183 / 184

⁶⁹ vgl. Quennet-Thielen, C.: Stand der internationalen Klimaverhandlungen nach dem Klimagipfel in Berlin, in: Brauch, H.G., (Hrsg.), 1996, S. 81 / 82, Missbach, A., 1999, S. 183 – 186 und Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 212

Entwicklungsländern, zunächst waren es 42, später 72 Länder, welche die so genannte „Green Group“ bildeten, nicht mehr grundsätzlich, wie bisher geschehen, gegen weitere Stabilisierungsziele, wenn diese klar auf die Industriestaaten begrenzt würden. Durch diesen Bruch innerhalb der G 77-Staaten war es der „Green Group“ nun möglich geworden, ein inoffizielles Papier, „green paper“, vorzulegen, welches die Industriestaaten zur Reaktion zwang. Sie konnten sich nun bei der Aushandlung eines Stabilisierungszieles nicht mehr hinter der generellen Ablehnung der Entwicklungsländer verstecken und mußten zeigen, daß sie, gemäß der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung“ der Klimarahmenkonvention, bereit waren, bei den Stabilisierungs- bzw. Reduktionszielen voranzuschreiten. Wollten sie jetzt nicht als Blockierer dastehen, so waren sie gezwungen, Farbe zu bekennen und Vorschläge zu machen. Daß der Ball mit dem „green paper“ im Spielfeld der Industriestaaten lag, erkannten auch die NGOs und nutzten ihre Chance⁷⁰. Da das Papier, obwohl es keine Zahlenwerte nannte, sowohl das AOSIS-Protokoll, als auch das „Toronto Target“ erwähnte und damit die Stoßrichtung auf Reduktionsverpflichtungen vorgegeben war, wollte das CAN das „green paper“ als weitere Verhandlungsgrundlage genutzt sehen. Die NGOs kooperierten, wie die steigende Mitgliederzahl belegt, erfolgreich mit den Mitgliedern der „Green Group“ bei der Suche nach weiteren Unterstützern eines derartigen Positionswandels. Die immer größer werdende Anzahl der Befürworter des „green papers“ unter den Entwicklungsländern zwang die OECD-Staaten, trotz fortbestehender Differenzen, gemeinsam zu reagieren. Während die USA dies distanziert taten, begrüßte die EU das Papier und einige ihrer Mitglieder signalisierten sogar, daß sie notfalls auch ohne die USA einen Alleingang wagen wollten. Obwohl sich die NGOs damit wieder einmal ihrer alten Forderung nach einem Klimaschutzabkommen unter Ausschluß der USA nahe wähen durften (siehe Kap. 9.2.2, S. 111 und Kap. 9.3.2.3, S. 129) und obwohl sie mit ihrer Unterstützung des „green papers“ mit zu dessen Erfolg beigetragen hatten, blieben sie von den anschließenden wichtigen Konsultationen zwischen den Staaten ausgeschlossen. Hier kam es zu einer weiteren Annäherung der Positionen und am Ende stand schließlich ein Ergebnis, welchem auch die USA zustimmen konnten. Auf der Grundlage der EU-Position und des „green papers“ wurde, in der Frage der Stabilisierungsziele, ein politischer Kompromiß geformt (siehe unten), welcher die NGOs

⁷⁰ vgl. Newell, P., 2000, S. 144 / 145, o.A.: Don't blow it, OECD, in: ECO vom 2.4.1995, S. 1, Eco Southern Reporters: South Takes Tentative First Steps, in: ECO vom 3.4.1995, S. 1 und 2, ENB vom 5.4.1995, S. 2

angesichts ihrer Forderungen nach einer Verabschiedung des AOSIS-Protokolls nicht zufrieden stellen konnte, da er eigentlich nicht mehr war, als eine Vertagung der Problematik.

Bezüglich der Frage der JI war das Ergebnis kaum besser, obwohl auch hier die NGOs einen Anteil an dessen Zustandekommen hatten⁷¹. Nach wie vor waren sowohl die Entwicklungsländer, als auch die NGOs bei diesem Hauptstreitpunkt gespalten. Vielen Entwicklungsländern, vor allem den schlecht informierten und unterentwickeltesten Staaten Afrikas, war unklar, warum überhaupt die Industriestaaten die Frage der JI so forcierten. Ihnen schienen die Auswirkungen und Folgen dieses neuen Mechanismus nicht bewußt zu sein, was eine eigenständige Verhandlungsposition in dieser Frage erschwerte und sie, zusammen mit ihrer finanziellen Abhängigkeit, besonders dem Druck und Einfluß der Industriestaaten aussetzte. Die NGOs des CAN versuchten nun, gerade gegenüber diesen Entwicklungsländern, über die Ziele und Konsequenzen von JI, aus der Sicht der industrialisierten Länder, zu informieren und sie vor möglichen Gefahren zu warnen. Auf diese Weise halfen sie diesen Ländern nicht nur, sich gegen den Einfluß der Industriestaaten zu wehren, sondern sie gaben ihnen auch die Möglichkeit eine gemeinsame Verhandlungsposition gegenüber den Industriestaaten zu beziehen. Innerhalb der G 77-Gruppe setzte sich schließlich eine allgemein skeptische und kritische Haltung durch und eine Einführung von JI wurde von ihrer Seite an bestimmte Bedingungen geknüpft. So wollten sie dem JI-Konzept nur dann zustimmen, wenn sich die Industriestaaten zu strengen Reduktionszielen verpflichteten und die Finanzierung der Projekte außerhalb des bisherigen Finanztransfers, also zusätzlich zu diesem, erfolgt. Diese Forderungen waren zwar keineswegs neu und überraschend, als gemeinsame und einheitliche Position der G 77 in den Verhandlungen besaßen sie aber große Aussichten berücksichtigt zu werden. Gegen die geschlossenen Einwände der G 77-Gruppe konnten JI jedenfalls nicht verwirklicht werden und die noch auf INC 11 drohende Gefahr, daß die Entwicklungsländer an JI zerbrechen konnten, war gebannt. Wie schon bei den Stabilisierungs- bzw. Reduktionszielen mußten die Industriestaaten auf diese Haltung

und ENB vom 28.3.-7.4.1995, S. 10 / 11

⁷¹ vgl. Missbach, A., 1999, S. 188 / 189, Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 151, Newell, P., 2000, S. 142, Akumu, G. / Mobilu, D. / Nanasta, D. / Korsah-Brown, D.: Mali, South Africa Break Africa's Back!, in: ECO vom 31.3.1995, S. 3, Sharma, R. / Singh, G. / Akumu, G.: Throwing Away the JI Chip, in: ECO vom 6.4.1995, S. 1 und 4 und Comeau, L.: Don't Trade Tech. Transfer for JI, in: ECO vom 29.3.1995, S. 3

reagieren. Die EU tat sich dabei wesentlich leichter als die USA, welche nach wie vor auf ein sofortiges „crediting“ beharrten. Entsprechend ihrer bisher moderaten Haltung zu JI, versprach die EU die Forderungen und Einwände der Entwicklungsländer ernst zu nehmen und ihnen dadurch Rechnung zu tragen, daß eine transparente und klar definierte Pilotphase durchgeführt werden sollte. Die, vergleichsweise zügige, Einigung auf eine Pilotphase für JI, welche bereits in den INC-Verhandlungen diskutiert wurde, war fast zwangsläufig. Die USA waren gezwungen einer solchen, auch ohne „crediting“ zuzustimmen, wenn sie verhindern wollten, daß das Konzept der JI nicht endgültig scheitern sollte. Wie beim ersten Streitpunkt, war auch hier weniger ein abschließendes Ergebnis, als eine Vertagung der Problematik erzielt worden.

Bezüglich JI waren also die Bedenken der Entwicklungsländer berücksichtigt worden. Gleiches gilt für die GEF als Finanzierungsmechanismus. Entgegen der oben aufgezeigten Befürchtungen (siehe Kap. 10.1.1.2.2, S. 157), war der schon auf INC 11 vorgelegte Kompromiß, die GEF für eine weitere vierjährige Übergangsphase als Finanzierungsmechanismus beizubehalten, nicht angefochten worden. Da die anderen Entscheidungen ebenfalls vertagt worden waren und kein abschließendes Ergebnis gefunden hatten (siehe oben), war eine solche Anfechtung durch einzelne Staaten nicht notwendig geworden. Für die Entwicklungsländer bestand somit zumindest weiterhin die Möglichkeit, später andere Einrichtungen mit dieser Aufgabe zu beauftragen. Für die NGOs dagegen, war das Thema der GEF in Berlin keines der großen Aktionsfelder, weswegen ihm auch nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

Wird der Einfluß der NGOs auf der Berliner Konferenz in seiner Gesamtheit bewertet, so muß somit zwangsläufig der Fokus auf die Streitpunkte der Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele und der JI gerichtet werden. Nur so erklärt sich, daß ihnen auf COP 1 ein verstärkter Einfluß zugesprochen wird, welcher weit über den eingangs dargelegten Erwartungs- und Erfolgsdruck hinausgeht⁷². Zwar war dieser auch in den Verhandlungen zu spüren, wenn die NGOs, aufgrund ihrer eingeschränkten Teilnahmerechte, nicht in den Verhandlungen präsent waren, da die Staaten wußten, daß sich ihre Ergebnisse vor den Augen der kritischen NGOs und einer, von ihnen sensibilisierten, Öffentlichkeit rechtfertigen mußten. Bedeutender und konkreter ist allerdings die Moderatorenrolle,

⁷² vgl. Ehrmann, M., 1995, S. 439, Arts, B., 1998, S. 151 – 153, Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 139 und ENB vom 28.3.-7.4.1995, S. 9

welche den NGOs für Berlin eingeräumt wird. Als Vermittler zwischen den Staaten des Nordens und des Südens hatten die NGOs einen Anteil daran, daß es gelang, die blockierenden Staaten, vor allem die USA, zu isolieren. Genau dies war gemeint, als viele Delegierte in ihren Abschluß-Statements im Schlußplenum, trotz einer dortigen Protestaktion, die konstruktive Rolle der NGOs hervorhoben. Warum aber dann diese Protestaktion? Die Antwort darauf fällt leicht, wenn man sich zum einen das ursprüngliche Ziel der NGOs für Berlin zurück ins Gedächtnis ruft. Die NGOs waren zwar froh überhaupt einen Abschluß vor sich zu haben, gleichzeitig mußten sie aber unzufrieden sein. Nicht nur die Verwirklichung des AOSIS-Protokolls war in weite Ferne gerückt, auch die anderen zur Entscheidung anstehenden Beschlüsse waren vertagt worden, was auf nichtstaatlicher Seite heftige Kritik auslöste⁷³. Zusätzlich hatten die Abschlussverhandlungen nicht im Plenum stattgefunden, welches zum Schluß nur noch zustimmte, sondern hinter verschlossenen Türen. Die NGOs waren also ausgeschlossen, als sich zunächst 24, dann nur noch 15 Staaten, über den Kompromiß einigten. Ihr Protest im Plenum richtete sich somit auch gegen diese Vorgehensweise und brachte ihre Ängste vor einem Präzedenzfall für alle weiteren COPs zum Ausdruck.

Die Beteiligung der NGOs an den Einzelergebnissen des Gesamtkompromißes ist trotz allem deutlich zu erkennen und wird nicht geleugnet. Der politische Kompromiß in Form des „Berliner Mandates“ war aber nur aufgrund seiner, von den NGOs kritisierten, Offenheit und Unbestimmtheit zustande gekommen und von fast allen Staaten getragen. So konnten sich die USA hinsichtlich einer unklaren Sprache durchsetzen, während die EU ihren Zeitplan für die weiteren Verhandlungen verwirklicht sah⁷⁴. Lediglich die OPEC übte Kritik am Ergebnis, beklagte fehlende wissenschaftliche Erkenntnisse im Allgemeinen und monierten im Besonderen die Erkenntnisse des IPCCs⁷⁵. Dabei hatte dieses Gremium, abgesehen von einem nun generell zunehmend autoritativen Status, welche seine Berichte, auch auf den folgenden Konferenzen, einnahmen, keine bedeutende Rolle in Berlin gespielt. Aber eigentlich konnten auch die OPEC-Staaten mit dem erzielten Kompromiß

⁷³ Hier fanden sich die NGOs in ihrem klassischen Spannungsverhältnis zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Lobbying wieder (vgl. Kap. III.5.1.2, S. 3).

⁷⁴ vgl. Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 212

⁷⁵ vgl. ENB vom 28.3.-7.4.1995, S. 4 und 9 und Engels, A. / Weingart, P.: Die Politisierung des Klimas. Zur Entstehung von anthropogenem Klimawandel als politischem Handlungsfeld, in: Hiller, P. / Krücken, G., (Hrsg.), 1997, S. 99

zufrieden sein. Inhaltlich ging dieser kaum über das hinaus, was sich bereits auf INC 11 angedeutet hatte. Das eigentlich Neue bestand darin, daß sich die Staaten nun darauf einigen konnten, die Kompromißangebote bezüglich der Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele und JI zur Verhandlungsgrundlage der weiteren Arbeit zu machen. Exemplarisch dafür steht auch, die eingangs des „Berliner Mandates“ festgehaltene Erkenntnis, daß die bisher, in der Klimarahmenkonvention, festgeschriebenen generellen und prinzipiellen Verpflichtungen nicht ausreichend seien. Eine Einigung auf eine solche Feststellung war auf INC 11 noch nicht möglich gewesen und kam erst mit dem Positionswandel der „Green Group“ und der daraufhin erfolgten breiten Unterstützung für die Einführung von Stabilisierungs- bzw. Reduktionszielen für Industriestaaten zustande⁷⁶. Diese sollten nun bis zur COP 3 im Jahr 1997 erarbeitet werden, wobei allerdings sowohl der AOSIS-Protokollentwurf, wie das deutsche Elementenpapier nicht die explizite Verhandlungsgrundlage bildeten. Sie fanden lediglich als eine Möglichkeit für die weiteren Verhandlungen Berücksichtigung. Zusammen mit diesen Zielen sollten auch konkrete Politiken und Maßnahmen erörtert werden und eine Analyse- und Bewertungsphase durchgeführt werden. Für JI war eine wenig konkretisierte Pilotphase vorgesehen⁷⁷. Dazu wurde, um den provisorischen Charakter zu unterstreichen, der Name von JI in Activities Implemented Jointly (AIJ) geändert. Die Neuerung bezog sich allerdings nur auf den Namen, inhaltliche Differenzen zwischen JI und AIJ waren nicht vorhanden. Die Pilotphase sollte, als reine Erfahrungs- und Erprobungsphase ohne „crediting“ und auf freiwilliger Basis, bis zum Ende des Jahrzehnts durchgeführt werden. Ebenso wie der ungenaue Zeitrahmen, waren auch die Modalitäten für die dann fällige Entscheidung völlig offen. So war zwar eine jährliche Berichterstattung an die COPs vorgesehen, welche auch die Basis für eine spätere Evaluierung und Entscheidung über AIJ bilden sollte, da diese Berichterstattung über die AIJ-Projekte aber nicht verpflichtend war, bestand von vorneherein die Gefahr, daß negative Erfahrungen nicht übermittelt werden und spätere Entscheidungen auf einer unausgewogenen Grundlage getroffen werden. Wenigstens gewährte die freiwillige Teilnahme an AIJ ohne „crediting“, daß alle interessierten Entwicklungsländer sich an der Erprobung des Konzeptes beteiligen konnten. Bezüglich

⁷⁶ vgl. Missbach, A., 1999, S. 187 / 188, Hövelborn, J., 1999, S. 39, Unmüßig, B., 1995, S. 159 und Ehrmann, M., 1995, S. 436

des Finanzierungsmechanismus wurde die GEF, gemäß ihres eigenen Vorschlages (siehe Kap. 10.1.1.2.2, S. 157), für eine weitere vierjährige Übergangsphase beibehalten⁷⁸.

Ebenso wichtig wie die inhaltlichen Ergebnisse von Berlin, war die Entscheidung zu einer Neuorganisation des Verhandlungsrahmens⁷⁹. Zentrales Kernelement und Herzstück der weiteren Verhandlungen bildete die neu eingerichtete „Ad hoc Group on the Berlin Mandate“ (AGBM). In ihr sollten bis zur COP 3 die Vorschläge zu allen offenen Streitpunkten, vor allem also zur Frage der Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele, welche auf dieser Konferenz beantwortet werden sollte, zusammengeführt und entscheidungsreif verhandelt werden. Die AGBM löste damit das INC als internationales Verhandlungsgremium ab und trat an dessen Stelle. Zusätzlich wurden gemäß der Artikel 9 und 10 der Klimarahmenkonvention zwei Nebenorgane geschaffen, welche unter der Aufsicht der Vertragsstaatenkonferenz operieren sollten⁸⁰. Der Subsidiary Body for Implementation (SBI) befaßte sich mit der Auswertung der Nationalberichte und Fragen des Finanzierungsmechanismus, womit Teile dieses Problemkomplexes in ihn ausgelagert wurden. Dem Subsidiary Body for Science and Technological Advice (SBSTA) kam die Aufgabe zu, unter anderem den wissenschaftlichen Forschungsstand für die Vertragsstaatenkonferenz auszuwerten und zusammenzufassen. Er stellte somit die Verbindung zwischen wissenschaftlicher Forschung und dem politischen System her. Die Einrichtung der beiden Nebenorgane, insbesondere des SBSTAs, müssen als Nachwirkungen des INC-Prozesses bis Rio betrachtet werden, da sie bereits dort geplant und in der Klimarahmenkonvention verankert wurden. Das SBSTA bildet somit einen weiteren, zeitlich verzögerten, Schritt auf dem Weg der Übernahme des Konfliktgegenstandes der Klimaproblematik durch die Politik (siehe Kap. 9.4, S. 140). Nur so ist letztendlich zu verstehen, warum dieses Nebenorgan geschaffen wurde und ausschließlich mit offiziellen Regierungsvertretern besetzt ist. Es ist weder eine Kopie des IPCCs, und steht auch nicht in unmittelbarer Konkurrenz zu diesem, noch ist es ein

⁷⁷ vgl. Missbach, A., 1999, S. 83 und 189, Schwarze, R., 2000, S. 211, Breitmeier, H., 1996, S. 178, Quennet-Thielen, C.: Stand der internationalen Klimaverhandlungen nach dem Klimagipfel in Berlin, in: Brauch, H.G., (Hrsg.), 1996, S. 81 und Ehrmann, M., 1995, S. 437

⁷⁸ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 216

⁷⁹ vgl. Breitmeier, H., 1996, S. 181 / 182, Ott, H.E., 1996, S. 740 – 749 und Missbach, A., 1999, S. 192

⁸⁰ Ein drittes Organ war die Ad hoc Group on Article 13 (AG 13), welches sich mit Fragen zur Durchführung des Übereinkommens befassen sollte. Da die im Rahmen dieser Arbeit behandelten Konfliktpunkte in den anderen Organen verhandelt wurden, findet im folgenden die AG 13, die insgesamt nur eine etwas randständige Rolle spielte, kaum Beachtung.

Versuch dessen Aufgaben zu übernehmen. Das SBSTA stellt vielmehr eine Art politisches Gegenstück zum wissenschaftlichen IPCC dar. Dessen Erkenntnisse und anderes politikrelevantes Wissen können nun im Rahmen des Verhandlungsprozesses im SBSTA diskutiert, politisch bewertet und verhandelt werden. Mit der Errichtung des SBSTA hat der Versuch der Politik, die Handlungsführerschaft bei der Bearbeitung des Themas Klima zu übernehmen, einen erfolgreichen, institutionalisierten, Abschluß gefunden.

Die weiteren Verhandlungen würden sich somit in drei, miteinander verbundenen, Gremien vollziehen, der AGBM, des SBI und des SBSTA, wobei der AGBM, aufgrund ihrer Aufgabenstellung, eine zentrale Bedeutung zukommt. Die übergeordnete Verbindung und Klammer bildeten die jährlich stattfindenden Vertragsstaatenkonferenzen, denen die letztendlichen Entscheidungen vorbehalten waren. Wie schon in Berlin, würden sich spätestens hier die einzelnen Verhandlungsstränge verknüpfen und die Verhandlungen zuspitzen. Die COPs bildeten somit den Kulminationspunkt des weiteren Geschehens.

10.1.2. Die eigentlichen Protokollverhandlungen: Der festgefahrene Verhandlungsprozeß in der Ad hoc Group on the Berlin Mandate (AGBM)

10.1.2.1 Die Verhandlungssituation

10.1.2.1.1. Der zögerliche Verhandlungsbeginn

Mit dem AGBM-Prozeß begann eine neue, oder besser gesagt, erweiterte Phase des Agenda-Settings bezüglich konkreter Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele. Da die anderen Streitpunkte mehr oder weniger vertagt waren, der Finanzierungsmechanismus bis 1999 und II, in Form der AIJ, bis zum Ende des Jahrzehnts, standen diese Problemkomplexe nicht prioritär auf der politischen Tagesordnung. Zwar waren auch hier noch eine Reihe von Fragen ungeklärt, beispielsweise die genauen Modalitäten der AIJ-Projekte, im Vergleich zur Frage der Verhandlungen über die Reduktionsziele, welche bereits bis 1997 abgeschlossen sein sollten, blieben sie lediglich nachrangig.

Die Gründe dafür, daß der nun einsetzende Verhandlungsprozeß noch zum Agenda-Setting zugerechnet werden kann und muß, sind vielschichtig. So war in Berlin im Bezug auf die

Frage der Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele kein abschließendes Ergebnis erzielt worden, sondern es wurde lediglich ein neuer Verhandlungsrahmen geschaffen. Dieser Verhandlungsrahmen bezog sich, unter anderem, auf den AOSIS-Protokollvorschlag und das deutsche Elementenpapier, welche immerhin die gemeinsame Basis der weiteren Verhandlungen bilden sollten, auch wenn sie nicht explizit als Verhandlungsgrundlage genannt wurden und einige Staaten, vor allem die USA, diese Auffassung so nicht teilten (siehe Kap. 10.1.1.2.1.3, S. 151). Das Thema war somit weiterhin, wenn auch unter anderen Vorzeichen, auf der politischen Tagesordnung. Viele Staaten hatten bereits ihre Verhandlungsposition eingenommen und im Laufe des INC-Prozesses ihre grundsätzlichen Vorstellungen dargelegt und Forderungen erhoben. Die neue „deadline“, in Gestalt der COP 3 im Jahr 1997, zwang nun die staatlichen Akteure dazu, ihre Verhandlungspositionen zu konkretisieren und weiter auszuformulieren, was nichts anderes bedeutete, als daß sich die Agenda genau um jene, neuen, (Detail-)Forderungen erweitern würde. Für den Verhandlungsprozeß hatte dies weitreichende Konsequenzen. Zum einen würde er detailreicher werden und sich in einzelne Teil-Problemfelder ausdifferenzieren. Zum anderen würde er sich gleichzeitig, auf Grund der nun von den Staaten verlangten Zugeständnisse und Kompromisse, welche für eine erfolgreiche Einigung notwendig sein würden, zuspitzen und sich damit immer konfliktreicher zeigen. Auch für die NGOs wäre eine solche Entwicklung nicht folgenlos. Für sie war zu erwarten, daß sie in den Verhandlungen zunehmend außen vor bleiben würden und sich die Verhandlungstüren für sie schließen (siehe Kap. 8.1, S. 94 und Kap. 5.1.2, S. 61). Dementsprechend verlagerten sich ihre Aktivitäten schon zu Beginn des neuen Verhandlungszyklus. Langsam aber stetig vergrößerte sich ihr Engagement in „eigener Sache“. Sie versuchten immer stärker den Verhandlungsprozeß offen, das heißt für nichtstaatliche Akteure möglichst frei zugänglich, und öffentlich, im Sinne einer Transparenz nach außen, zu halten. Beide dieser Ziele der NGOs dienten letztendlich dem Zweck, sich ihre eigene Teilnahme zu sichern. Aber nicht nur in dieser verfahrenstechnischen Frage zeigten sich Veränderungen. Auch im Bezug auf den Inhalt der Verhandlungen wandelte sich die Strategie der NGOs des CAN deutlich. An ihrer Unterstützung für den AOSIS-Protokollvorschlag festhaltend, wurden von ihnen nur noch stark vereinzelt Vorschläge zu Stabilisierungs- bzw. Reduktionszielen gemacht und versucht diese in die Verhandlungen einzubringen. Die NGOs verlagerten sich zunehmend

darauf, die staatlichen Positionen und Vorschläge zu kritisieren und zu kommentieren. Zusätzlich dazu orientierten sie sich an ihrem erfolgreichen Wirken, als vertrauensbildende Vermittlungsinstanz zwischen einzelnen Staaten und Staatengruppen, im Vorfeld und auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz in Berlin. Hieran anknüpfend, versuchten die NGOs nun, staatliche Verhandlungsvorschläge aufzugreifen und zur Grundlage einer Koalitionsbildung zwischen den Staaten zu machen. Die NGOs schienen sich somit rechtzeitig der neuen Verhandlungssituation anzupassen.

Trotz alledem erinnerte die Situation am Anfang des AGBM-Prozesses in fataler Weise an diejenige zu Beginn des „prompt starts“ nach Rio. Wie damals, mit der, lediglich von den NGOs hochgehaltenen, Forderung nach einer Umsetzung des „Toronto-Targets“, so war auch diesmal der, von den NGOs unterstützte, AOSIS-Protokollvorschlag der einzige Vorschlag, welcher konkrete Reduktionsziele enthielt. Diesmal allerdings handelte es sich bei der Forderung um mehr als einen Vorschlag. Sie war gleichzeitig die Verhandlungsposition der AOSIS-Gruppe, auch wenn diese Position, wie die vorangegangenen Verhandlungen gezeigt hatten, keine Chance auf Verwirklichung besaß. An den „prompt start“ erinnerte aber ebenso die Inaktivität der Staaten und der Streit um Verfahrensfragen. Alles zusammen ließ zuerst eine Duplizität der Ereignisse befürchten. Die Wissenschaft, in Form des IPCCs und seines 2. Wissenschaftsberichtes (Second Assessment Report, SAR), brachte dann allerdings den Verhandlungsprozeß voran und Bewegung in die Verhandlungspositionen.

Zunächst einmal war aber im Anschluß an Berlin der Schwung in den Verhandlungen dahin. Wie vorgesehen nahm, bereits im August 1997 in Genf, die AGBM ihre Arbeit auf. Trotz einer breiten Teilnahme der NGOs, wurde von diesen noch einmal der schlechte Zugang zu den Verhandlungen kritisiert, was sie aber nicht davon abhielt, von nun an auf fast jeder Sitzung formal zu intervenieren⁸¹. Der Zugang der NGOs zu den Verhandlungen war also zu Beginn des AGBM-Prozesses noch relativ ungehindert, was nicht zuletzt daran lag, daß über Form und Inhalt eines möglichen Protokolls noch gar nicht diskutiert wurde. Auch war die Beteiligung, vor allem der Entwicklungsländer, auf der ersten AGBM-Sitzung nur gering, was zu einer Erinnerung daran führte, daß die AGBM-Verhandlungen für alle Parteien offen waren, auch wenn die Ergebnisse nur die Industriestaaten betreffen

würden⁸². Eine Teilnahme der Entwicklungsländer schien aber durchaus wichtig und notwendig, um sich gegen die von den USA erneut erhobene Forderung, nach einer Beteiligung der Entwicklungsländer im Kampf gegen den Treibhauseffekt, zu wehren. Diese amerikanische Forderung, welche von nun ab immer wieder in den Verhandlungen deutlich gemacht wurde, stand in einem eindeutigen Gegensatz zum Berliner Mandat, welches Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele nur für die Industriestaaten vorsah.

Zusätzlich versuchten in der AGBM die USA und die G 77, welche sich einer Initiative der OPEC anschlossen, den weiteren Verhandlungsprozeß zu verzögern⁸³. Sie erhoben die Forderung nach einer Analyse und Bewertungsphase, welche im Einklang mit dem Berliner Mandat stand, und welche bis Juli 1996 ausgedehnt und den eigentlichen Verhandlungen vorangestellt werden sollte. In ihr sollten die Forschungsergebnisse einer langen Liste von Organisationen berücksichtigt werden, um somit vorab wissenschaftliche Fragen zu klären, was wiederum zum Ziel hatte, so die späteren Verhandlungen zu beschleunigen. Darüber hinaus wollten die USA die Auswirkungen von, in den Industriestaaten ergriffenen, Maßnahmen zum Klimaschutz auf die Entwicklungsländer beachtet wissen. Gegen diese durchsichtige Verzögerungstaktik wehrte sich die EU. Unterstützt von Japan und Kanada, also Teilen der JUSCANZ-Gruppe, und Indien, einer Führungsmacht der G 77, wurde, unter Verweis auf das IPCC als zuständiges Organ für den wissenschaftlichen Input in die Verhandlungen, gefordert, die Analyse- und Bewertungsphase parallel zu den Protokollverhandlungen durchzuführen. Zusätzlichen Beistand erhielt diese Koalition vom CAN, welches, allerdings wirkungs-, und somit erfolglos, als Kompromissangebot einen Verhandlungsbeginn für Oktober 1995 vorschlug und Prinzipien, unter anderem den AOSIS-Protokollvorschlag und das deutsche Elementenpapier, präsentierte, auf denen zügige Verhandlungen aufbauen konnten⁸⁴. Daß die Frage der Analyse- und Bewertungsphase lediglich das übliche staatliche Taktieren in Verfahrensfragen war, zeigte sich allerdings recht schnell. Auf dem zweiten Treffen der

⁸¹ vgl. Hyrarien, J.: Participation Proves Poblemtical, in: ECO vom 24.8.1995, S. 3, Raustiala, K.: Nonstate Actors in the Global Climate Regime, in: Luterbacher, U. / Sprinz, D.F., (Hrsg.), 2001, S. 105 und Missbach, A., 1999, S. 194. Eine Liste der beteiligten NGOs findet sich in: ECO vom 22.8.1995, S. 4

⁸² vgl. o.A.: Negotiating Report, in: ECO vom 22.8.1995, S. 1 und Missbach, A., 1999, S. 196 / 197

⁸³ vgl. Missbach, A., S. 194 / 195, Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 213, ENB vom 21.8.-25.8.1995, S. 4 und o.A.: Negotiation Report, in: ECO vom 24.8.1995, S. 2

⁸⁴ vgl. ENB vom 21.8.-25.8.1995, S. 5, o.A.: Analysis Threatens to Shrink Negotiations, in: ECO vom 22.8.1995, S. 1 und 3 und o.A.: Play the Ball, in: ECO vom 24.8.1995, S. 1

AGBM, im Oktober / November 1995 wurde diese Frage vom Vorsitzenden einfach nicht mehr als eigener Tagesordnungspunkt aufgeführt, was schon ausreichte, um die Debatten darüber zu beenden. Das Thema sollte nun innerhalb der anderen Verhandlungspunkte abgehandelt werden. Lediglich die OPEC wehrte sich bis zum Schluß gegen ein solch sang- und klangloses Verschwinden einer eigenständigen Analyse- und Bewertungsphase. Durch eine derartige verfahrenstechnische Blockade der Verhandlungen war auch das SBSTA 1 gekennzeichnet, welches ebenfalls im August in Genf stattfand⁸⁵. Hier verlief die Konfliktlinie zwischen Nord und Süd. Der Streit drehte sich um die Errichtung zweier Panels, eines für Technologie und das andere für Methoden, deren Aufgaben und Zusammensetzung, wobei vor allem, die eher nebensächliche Frage, der jeweiligen Größe der Panels Gegenstand der Kontroversen war. Die Industriestaaten, welchen Fragen der Technologie und der Methoden eine hohe Priorität einräumten, forderten zwar eine Begrenzung der Mitglieder der Panels, um deren Arbeitsfähigkeit zu erhalten, wollten aber eine unterschiedliche Größe, entsprechend der jeweils von ihnen den Panels zugemessenen Bedeutung. Die Entwicklungsländer verlangten umfangreichere Mitgliederzahlen, welche ihrer Meinung nach, die angemessene Repräsentanz der eigenen Vertreter gewährleisten sollte. Ein Kompromissversuch des Vorsitzenden, die Aufgaben des technischen Panels stärker in den politischen Bereich auszudehnen, wurde nicht nur von den NGOs des CAN angefeindet, welche Fragen mit politischem Bezug nur im Zuständigkeitsbereich der AGBM und der COPs behandelt sehen wollten und um sich um die wissenschaftliche Bedeutung des IPCC sorgten, sondern er fand allgemein keine Zustimmung. Daran konnten auch die Entwicklungsländer nichts ändern, welche vorschlugen, ähnlich der Praxis der Geschäftsordnung auf COP 1, den Kompromiß des Vorsitzenden lediglich anzuwenden, ohne daß dieser formell beschlossen worden wäre. Wieder einmal steckten die Verhandlungen in organisatorischen Fragen fest. Im Gegensatz zur Blockade in der AGBM war jene des SBSTA hartnäckiger und setzte sich auf dem zweiten Treffen, im März / April 1996, fort, wo die Staaten ihre Forderungen bezüglich des Panels konkretisierten⁸⁶. Zunehmend zeigte sich, daß die Industriestaaten, welche nun eine Besetzung der Panels zu gleichen Teilen mit Experten aus den Industrie- und

⁸⁵ vgl. Missbach, A., 1999, S. 198 – 200, ENB-Year End Update 1995, S. 2, ENB vom 28.8.-1.9.1995, o.A.: Put the “-nce” into SUBSTA, in: ECO vom 28.8.1995, S. 1 und o.A.: SUBSTA Subsided, in: ECO vom 31.8.1995, S. 2

⁸⁶ vgl. Missbach, A., 1999, S. 199 / 200

Entwicklungsländern forderten, unterschiedlicher Meinung über die prioritären Themen waren. Die USA wollten vor allem ökonomische Fragen, die EU und Japan dagegen die Technologieabschätzung behandelt wissen. Die Entwicklungsländer dagegen forderten eine Besetzung der Panels entsprechend der Regionalgruppen der UN, was ihnen eine größere Repräsentanz geben würde, und wollten, ihren Eigeninteressen entsprechend, den Technologietransfer zum zentralen Thema machen. Für das CAN war das Thema zu einer Nebensächlichkeit geworden⁸⁷. Den NGOs war die Unabhängigkeit der Experten und ihrer Arbeit wesentlich wichtiger als das politische Gerangel und die Zusammensetzung der Panels. Sie setzten sich, in eigener Sache, für verbesserte Zugangsmöglichkeiten zu den SBSTA-Treffen ein. Gegen den Widerstand der business-NGOs gelang es ihnen erfolgreich durchzusetzen, daß jeweils einem Vertreter von Umweltgruppen, Wirtschaftsorganisationen und lokaler Autoritäten Zugang zu dem Treffen gewährt wurde. Das Thema der Beteiligungsmöglichkeiten der NGOs, zusammen mit den aufkommenden Diskussionen über den SAR (siehe Kap. 10.1.2.1.3, S. 179), war dann auch dafür verantwortlich, daß die Panel-Frage auf SBSTA 3 einfach verdrängt wurde⁸⁸. Die heftig umstrittenen Panels fanden ein stilles Ende und wurden nie verwirklicht, was ein deutliches Anzeichen dafür ist, daß auch dieser Problemkomplex kaum mehr war, als einer der üblichen verfahrenstechnischen zwischenstaatlichen Dispute zu Beginn einer neuen Verhandlungsrunde.

Lediglich das SBI 1 erreichte schnelle Ergebnisse⁸⁹. Auch wenn vor allem die entscheidende Frage der Finanzierung der Zusammenarbeit mit der GEF offen blieb, so konnte diese Zusammenarbeit doch, durch die Annahme eines Vorschlages der GEF geregelt werden. Dieser wurde direkt an die COP 2 weitergereicht und zur Annahme empfohlen. Dementsprechend dominierten das SBI 2 die Diskussionen um die Finanzhilfe und den Technologietransfer. Die Entwicklungsländer forderten generell mehr finanzielle Mittel und versuchten eine Ausweitung der Finanzhilfe, über die bisherigen Beschränkungen auf konkrete Projekte hinaus, zu erreichen. Damit war nicht nur das Thema der Finanzhilfe, welches sich zum Dauerbrenner entwickelte, eröffnet worden, sondern es bot sich zukünftig für die Industriestaaten die Möglichkeit, Zugeständnisse der Entwicklungsländern in anderen Verhandlungsbereichen, finanziell auszugleichen. Die

⁸⁷ vgl. ENB vom 27.2.-4.3.1996, S. 3 und 14

⁸⁸ vgl. Missbach, A., 1999, S. 208

Finanzdebatten wurden folglich immer dann besonders interessant und bedeutend, wenn Verhandlungsabschlüsse unmittelbar bevor standen.

10.1.2.1.2. Der zentrale Konfliktgegenstand

Zwischen all diesen Nebenkriegsschauplätzen hatten, auf AGBM 2, die Diskussionen um konkrete Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele langsam begonnen. Der erste zaghafte Vorschlag war von Seiten der EU gekommen und ging auf einen deutsch-britischen Entwurf zurück⁸⁹. Ohne konkrete Zahlenwerte zu nennen, sah der Vorschlag als Zieljahre für Reduktionsverpflichtungen die Jahre 2005, 2010 und 2020 vor, wobei in drei unterschiedlich verbindlichen und ebenfalls noch zu verhandelnden Anhängen jeweils verschiedene Politiken und Maßnahmen zur Erreichung der Ziele aufgeführt werden sollten. Obwohl damit dem EU-Vorschlag noch zentrale und substantielle Elemente fehlten, so zeichnete er, und dies war auch von der EU beabsichtigt, die Struktur eines Protokolls zur Klimarahmenkonvention vor. Allein dies reichte schon aus, um unter den anderen staatlichen Akteuren viel Beachtung und positive Resonanz zu finden. Vor allem die Entwicklungsländer und die AOSIS-Gruppe, welche an ihrem eigenen Protokollvorschlag festhielt, brachten dem EU-Vorschlag Sympathien entgegen und unter den Delegierten herrschte Einigkeit, daß dieser weitere Berücksichtigung verdient. Aber auch die NGOs wurden aktiv. Sie erkannten insbesondere die Parallelen hinsichtlich des Zeithorizontes zwischen dem AOSIS- und dem EU-Vorschlag und setzten sich, zusammen mit einigen Delegierten, für eine, sich gegenseitig ergänzende Zusammenführung der beiden ein. Trotz allem blieb die Zukunft der europäischen Initiative ungewiß, da sie keine Unterstützung der USA fand⁹¹. Sie forderte erneut Reduktionsziele auch für Entwicklungsländer und unterstützte diesmal ihre Haltung durch die Präsentation einer Graphik, welche den zukünftig steigenden Anteil der Entwicklungsländer an den weltweiten Emissionen verdeutlichte. Zusätzlich wollte die USA, hierbei fand sie die

⁸⁹ vgl. Missbach, A., 1999, S. 198

⁹⁰ vgl. Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 213, Singer, S.: Hurrricanes Hit Brusses, in: ECO vom 30.10.1995, S. 1 und 2, ENB-Year End Update 1995, S. 3, ENB vom 30.10.-3.11.1995, S. 7 / 8, o.A.: Activities Negotiated Jointly (ANJ), in: ECO vom 31.10.1995, S. 1 und o.A., 1996, S. 27

⁹¹ vgl. Missbach, A., 1999, S. 197, ENB vom 30.10.-3.11.1995, S. 8, Hare, B. / Meyer, A.: US Leadership Aspirations?, in ECO vom 30.10.1995, S. 2 und Hare, B. / Meyer, A. / Rahman, A.: Sound and Light ..., in: ECO vom 31.10.1995, S. 1 und 2

teilweise Unterstützung der anderen Mitglieder der JUSCANZ-Gruppe, zunächst einmal die Bedeutung von verpflichtenden und nicht-verpflichtenden Zielen bewertet wissen und machte deutlich, daß sie auf ein mögliches Zusammenarbeiten einzelner Staaten bei der Übernahme von Verpflichtungen baute. Diese erneut offensichtliche Verzögerungstaktik der USA, welche über diesen Umweg wohl auch versuchten, die still begrabene Analyse- und Bewertungsphase doch noch wiederzubeleben, rief die NGOs auf den Plan. Sie fürchteten nicht nur um ihr Engagement für den EU-Vorschlag, sondern hatten Angst vor langwierigen Debatten, welche die, nun endlich beginnenden, Verhandlungen zum Stillstand bringen würden. Die NGOs konnten dabei auf das IPCC und andere Organisationen verweisen, welche all diese Fragen bereits in den letzten Jahren ausführlich untersucht hatten. Unter dem Hinweis auf die, in der Klimarahmenkonvention festgeschriebenen, unterschiedlichen Verpflichtungen der Staaten, begegneten die NGOs ganz besonders der US-amerikanischen Forderung nach einer Beteiligung der Entwicklungsländer. Gerade in dieser Kritik waren die NGOs nicht alleine. Auch einige Staaten protestierten gegen die, in der Präsentation der Graphik zum Ausdruck gekommene, „Geschichtsauffassung“ der USA und gegen eine schleichende Revision des Fokusses der Verhandlungen, weg von der, im Berliner Mandat vorgesehenen, Konzentration auf die Emissionen der Industriestaaten. Die Gefahr, daß die USA insbesondere mit ihrer Forderung an dem, in schwierigen Verhandlungen zustande gekommenen, grundlegenden Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung rüttelte und damit das Mitwirken der Entwicklungsländer am Klimaschutzregime aufs Spiel setzte, wurde zunehmend erkannt. Doch noch bevor dies geschehen konnte und die USA mit ihrer Haltung den gesamten Verhandlungsprozeß zum Erliegen brachte, veränderte der SAR des IPCC die Verhandlungssituation.

10.1.2.1.3. Der Second Assessment Report (SAR) und seine Folgen

Im Dezember 1995, also zwischen AGBM 2 und 3, legte das IPCC in Rom seinen 2. Wissenschaftsbericht vor⁹². Zwar hatten bereits im November 2500 Klimaforscher vor

⁹² vgl. ENB-Year End Update 1995, S. 3, Gelbspann, R., 1998, S. 12, Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 203, Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 42 und Engels, A. / Weingart, P.: Die Politisierung des Klimas. Zur Entstehung von

einem Aufheizen der Erde gewarnt, der IPCC-Bericht war aber sowohl aufgrund seines Inhaltes, als auch wegen der zentralen Stellung, welche das IPCC für die Klimaschutzverhandlungen einnahm, von wesentlich größerer Brisanz. Von den 2000 Wissenschaftlern aus der ganzen Welt, die an der Erstellung des Berichtes beteiligt waren, wurde zum ersten Mal konstatiert, daß ein menschlicher Einfluß auf das Klima erkennbar sei. Da diese Feststellung vom IPCC getroffen wurde, jenem Gremium, das das wissenschaftliche Beraterorgan der UN in Klimafragen war und welches für den wissenschaftlichen Input für die internationalen Klimaverhandlungen zuständig war, konnte diese Aussage in den folgenden Verhandlungen nicht mehr ohne weiteres ignoriert werden. Auch wenn sich die Hoffnungen, daß der SAR für die internationalen Klimaverhandlungen eine ähnlich beschleunigende Rolle spielen könnte wie die Entdeckung des „Ozonloches“ für das Ozonregime, nicht erfüllten, so setzte er doch die staatlichen Akteure unter einen enormen Handlungsdruck. Wie schon im Fall des ersten IPCC-Berichtes (siehe Kap. 9.2.2, S. 111) war es von nun an schwer, gegen diese Einigkeit der internationalen Gemeinschaft der Wissenschaftler zu argumentieren und die Verhandlungen, mit Verweisen auf wissenschaftliche Unsicherheiten, zu blockieren. Es ist somit nicht verwunderlich, daß ausgerechnet diejenigen, die bisher genau dies taten, als erste auf den Bericht reagierten. Die USA stimmte, nicht ausschließlich aufgrund des IPCC-Berichts (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187), 1996 erstmals zu, daß verbindliche Ziele zur Reduzierung der Treibhausgase notwendig seien⁹³.

Diese neue US-amerikanische Haltung zeigte sich bereits erstmals auf dem dritten Treffen der AGBM im März 1996. Obwohl nur wenige Tage vor dem Treffen erneut, von den mittlerweile bekannten Skeptikern, die Seriosität des IPCC angezweifelt worden war, beherrschten zunächst die Ergebnisse des SAR die Debatten, indem sie sich über die eigentlich vorgesehenen Tagesordnungspunkte schoben⁹⁴. Selbst als sich die Delegierten endlich wieder der Tagesordnung zuwenden wollten, versuchten einige OPEC-Staaten dies, unter Protest der NGOs, dadurch zu verhindern, daß sie behaupteten, sie hätten keine Gelegenheit gehabt, den Bericht zu lesen. Ein fadenscheiniges Störmanöver und ein

anthropogenem Klimawandel als politischem Handlungsfeld, in: Hiller, P. / Krücken, G., (Hrsg.), 1997, S. 97

⁹³ vgl. Breitmeier, H.: International Organizations and the Creation of Environmental Regimes, in Young, O.R., (Hrsg.), 1997, S. 112

⁹⁴ vgl. Gelbmann, R., 1998, S. 63 / 64 und 117

durchsichtiger Blockadeversuch angesichts der Tatsache, daß auch ihre Wissenschaftler an der Erstellung des SAR beteiligt gewesen waren.

Der von den USA vollzogene Positionswandel konnte damit jedenfalls nicht verhindert werden⁹⁵. Sie erkannte den neuen wissenschaftlichen Kenntnisstand ausdrücklich als Grundlage der weiteren Verhandlungen an, was dazu führte, daß nun alle Industriestaaten und die breite Mehrheit der gesamten Vertragsparteien die Schlußfolgerungen des IPCCs unterstützten. Dieser amerikanische Schritt hatte auch einen innenpolitischen Hintergrund. Er stand im Einklang mit der Thematisierung des Klimaschutzes im Wahlkampf durch Präsident Clinton. Die Wende der USA in den Verhandlungen ging aber weit darüber hinaus. Bei den Diskussionen über den Tagesordnungspunkt der Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele zeigten die USA nun deutlich eine Bereitschaft, mit substantiellen Verhandlungen zu beginnen, indem sie, ähnlich wie die EU auf dem vorangegangenen Treffen und als Reaktion auf deren Vorschlag, ihre Vorstellungen über die Struktur eines möglichen Abkommens vorzeichneten. Die USA wägen sorgfältig die Vorteile eines Protokolls gegenüber einer Änderung der Klimarahmenkonvention ab, forderten bei zukünftigen Verpflichtungen die Kosteneffizienz der Maßnahmen zu beachten, was durch eine möglichst große Flexibilität erreicht werden sollte, und versprachen für die COP 2 ein „wegweisendes Papier über Klimaschutzziele“. Die Idee der Flexibilität wurde von den anderen Mitgliedern der JUSCANZ-Gruppe um den Aspekt einer „differentiation“ ergänzt, was nichts anderes bedeutete, als daß die einzelnen Staaten über unterschiedliche Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele verfügen sollten und sie diese gemeinsam innerhalb einer Staatengruppe („bubble“) erreichen können sollten. Die gesamten Einzelvorschläge und –ideen fanden als „menu-Ansatz“ Eingang in die Verhandlungen und wurden von den Entwicklungsländern kritisiert. Malaysia, welches dabei die Führungsrolle übernahm, befürchtete durch den „menu-Ansatz“ eine Auf- und Abschiebung der zukünftigen Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele. Die NGOs, welche diese Kritik unterstützten, machten deutlicher klar, was mit dieser Furcht gemeint war⁹⁶. Sie hatten Angst vor möglichen Endlos-Debatten über die möglichen Differenzierungen zwischen den einzelnen Staaten, welche zu Lasten einer Einigung über konkrete Reduktionsziele gehen könnten.

⁹⁵ vgl. Oberthür, S. / Singer, S., 1996, S. 5 und 9 und Missbach, A., 1999, S. 196 / 197

⁹⁶ vgl. o.A.: The Differentiation Dead-End, in : ECO vom 5.3.1996, S. 1, Otinda, P. / Singh, G.: G 77 Should Push Protocol, in: ECO vom 5.3.1996, S. 4, Statement des CAN auf AGBM 3, in: ECO vom 8.3.1996, S. 6 und ENB vom 5.-8.3.1996, S. 6

Zusätzlich wollten die NGOs die frühere staatliche Unterstützung für den AOSIS-Protokollvorschlag aufleben lassen. Sie nutzten dazu sowohl den IPCC-Bericht wie auch die Präsentation eines niederländischen Klimamodells, um darauf aufmerksam zu machen, daß selbst der AOSIS-Vorschlag in den Verhandlungen nur ein erster Schritt sein konnte, wenn der Klimawandel zügig bekämpft werden sollte.

Gegenüber der amerikanischen Aktivität auf AGBM 3, wirkte die Position der EU enttäuschend⁹⁷. Ihr war es nicht gelungen, sich auf ein gemeinsames Reduktionsziel zu einigen, welches ihren Vorschlag für die Struktur eines Protokolls hätte mit Leben erfüllen können. Auf diese Weise sahen sich einzelne Mitgliedsstaaten gezwungen, Vorschläge einzubringen, welche recht unterschiedlich waren. Während Deutschland sein Elementenpapier aufgriff und mit Zahlenwerten konkretisierte, eine 10%ige Reduktion bis 2005 und 15 – 20% bis 2010, beides bezogen auf das Niveau von 1990, forderten die Niederlande eine jährliche Reduktion von 1 bis 2 % und Dänemark unterstützte das AOSIS-Protokoll. Die Uneinigkeit innerhalb der EU ließ Schlimmes befürchten. Sollte der gemeinsame Vorschlag für die Struktur eines Protokolls daran scheitern, daß sich die EU-Staaten nicht über dessen konkrete Reduktionsziele einigen konnten, so war, da der AOSIS-Vorschlag in den Verhandlungen gehalten wurde, obwohl er keine Chancen auf eine Verwirklichung hatte, die US-amerikanische Position jene, welche die meisten Aussichten hatte, einen Ansatzpunkt für die weiteren Debatten zu sein. Und die EU mußte im Anschluß an das AGBM-Treffen noch weitere Rückschläge einstecken. So wurde bekannt, daß die EU ihr eigenes CO₂-Stabilisierungsziel verfehlen würde und bei einer Abstimmung für die anstehende COP 2 konnte lediglich eine Einigkeit darüber erzielt werden, auf der Konferenz für konkrete Reduktionsziele einzutreten. Zahlenwerte dafür konnte die EU allerdings nicht benennen.

Der Erfolg der AGBM 3 lag somit insgesamt nicht in greifbaren Verhandlungsergebnissen, sondern in „atmosphärischen Veränderungen“⁹⁸. Mit dem Positionswandel der USA zeigte sich die ganze JUSCANZ-Gruppe in den Verhandlungen nun konstruktiver, indem sie nun Verhandlungsvorschläge machte. Damit konnte der Aushandlungsprozeß für Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele beginnen. Dies hatte darüber hinaus noch den Nebeneffekt, daß sich die stillschweigende Blockadekoalition zwischen der JUSCANZ und

⁹⁷ vgl. Missbach, A., 1999, S. 196, Oberthür, S. / Singer, S., 1996, S. 4, 6, 11 und Lescher, T.B., 2000, S. 82

⁹⁸ vgl. Oberthür, S. / Singer, S., 1996, S. 16 – 19 und ENB vom 5.-8.1996, S. 10

der OPEC aufzulösen begann. Letzte mußten in den Verhandlungen von diesem Zeitpunkt an isoliert agieren.

Die COP 2, im Juli 1996 in Genf, reichte in ihrer Bedeutung nicht an ihren Vorgänger, der COP 1, heran. Die Gründe dafür liegen sowohl in ihrem organisatorischen Aufbau und Ablauf, wie in der Relevanz der behandelten Themen⁹⁹. Da ein Verhandlungsabschluß erst für die nächste Vertragsstaatenkonferenz vorgesehen war, standen in Genf lediglich Zwischenverhandlungen an. Dementsprechend fand die zweite Vertragsstaatenkonferenz zusammen mit den Sitzungen der Nebenorgane statt und das Plenum tagte nur zu Beginn und am Schluß. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, daß die Beteiligung sowohl von staatlicher, als auch von nicht-staatlicher Seite wesentlich geringer war. 428 Delegierten der Staaten standen 394 akkreditierte Vertreter der NGOs gegenüber, welche ihre Tätigkeit diesmal nicht auf eine breite Öffentlichkeitsarbeit konzentrierten, sondern, entsprechend der von ihnen seit Berlin eingeschlagenen Strategie (siehe Kap. 10.1.2.1.1, S. 172), auf die Lobbyarbeit in den Verhandlungen¹⁰⁰. Dies war keineswegs unproblematisch, denn erneut wurden ihnen erst nach Protesten erlaubt, eine bestimmte Anzahl von Vertretern ins Plenum zu entsenden, wo diese frei zirkulieren konnten. Die NGO-Gemeinschaft war allerdings in der Frage des NGO-Zugangs zu den Verhandlungen zunehmend gespalten. So wurde von vielen NGOs die Hoffnung gehegt, daß geschlossene Verhandlungstüren auch die Möglichkeit von Fortschritten bringen könnte, da die Staaten, wenn sie unter sich sind, freier und ohne Rücksichtnahme auf die Reaktionen der Öffentlichkeit, verhandeln können. Zugeständnisse zwischen den Staaten waren so unter Umständen leichter zu erzielen.

Der NGO-Zugang war auch zentrales Thema der Verhandlungen im SBSTA 3, wo Neuseeland, zusammen mit Kanada eine, bereits auf den vorherigen Treffen ins Spiel gebrachte, Idee aufgriffen und als Vorschlag in die Verhandlungen einbrachte¹⁰¹. Sie forderten einen Konsultativmechanismus ausschließlich für business-NGOs, was zur Folge gehabt hätte, daß ökonomische Belange zukünftig besser in den Verhandlungen vertreten

⁹⁹ vgl. Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 213 und Ehrmann, M., 1997 (b), S. 230

¹⁰⁰ vgl. Missbach, A., 1999, S. 274 / 275, Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 158 und ENB vom 15.7.1996, o.S. Zur Zusammensetzung des CAN, einer Liste der NGO-Vertreter und der NGO-Beteiligung an den COPs, vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 101, Tabelle 3 und 144, Tabelle 4, ECO vom 18.7.1996, S. 6 und ECO vom 19.7.1996, S. 3

¹⁰¹ vgl. ENB vom 8.-19.7.1996, S. 2 und 5

sein würden. Trotz des gemeinsamen Widerstandes der EU, Japans und der USA, welche die bisherige Rolle der NGOs anerkannten, und der, etwas ungewöhnlichen, Koalition zwischen der USA, mit ihrer liberalen Haltung gegenüber Lobbygruppen, und den NGOs, welche anstelle unterschiedlicher Zugangbedingungen, eine generelle Verbesserung des Zugangs aller NGOs präferierten, gelang es nicht, den Vorschlag zurückzuweisen. Der Vorschlag wurde zu weiteren Beratungen an eine Kontaktgruppe, unter der Leitung Neuseelands, verwiesen. Die JUSCANZ-Gruppe war damit, zumindest in dieser Frage, gespalten.

Im SBI beherrschten zwei Themenkomplexe die Diskussionen¹⁰². Zum einen war von Seiten der GEF, welche eigentlich bis 1999 als provisorischer Finanzierungsmechanismus dienen sollte, überraschender Weise der Vorschlag an die Vertragsstaatenkonferenz gekommen, zum permanenten Finanzierungsmechanismus zu werden. Diese Idee entsprach den Forderungen der Industriestaaten, welche einen nicht unerheblichen Einfluß auf die Entscheidungen der GEF hatten. Ihnen kam es auf eine Kontrollierbarkeit des Finanztransfers an und sie wollten, bis zur COP 3, die GEF zum dauerhaften Finanzierungsmechanismus der Konvention machen. Da die Entwicklungsländer, die den Finanztransfer unter der Kontrolle der COP, in der sie Mehrheit der Staaten stellten und auf deren Entscheidungen sie einen größeren Einfluß hatten, als auf diejenigen der GEF, halten wollten, den Vorschlag gemeinsam ablehnten, wurden weitere Beratungen vertagt. Dieser, im Rahmen der internationalen Klimaschutzverhandlungen, alte Nord-Süd-Konflikt blieb vorerst ungelöst. Zum anderen standen Entscheidungen in Fragen der nationalen Berichterstattung an und auf diesem Feld waren die NGOs nicht unerfahren (Kap. 10.1.1, S. 143). Nicht zuletzt aufgrund der Veröffentlichung einer mittlerweile vierten Überprüfung der nationalen Berichterstattung durch das CAN, war das Sekretariat zu einer Kritik an der Art, der Substanz, der Vergleichbarkeit und der Einhaltung der Abgabefrist ermutigt worden. Auch gelang es den NGOs bei der Überprüfung der Berichterstattung im SBI die Aufmerksamkeit auf besonders fragwürdige Angaben zu richten. All dies trug dazu bei, daß die nationalen Berichte nun nicht mehr kommentarlos an- und hingenommen wurden. So wurde im SBI schließlich festgehalten, daß die Industriestaaten zwar ihren Pflichten nachkommen und Maßnahmen zur Bekämpfung der

¹⁰² vgl. Missbach, A., 1999, S. 206 / 207, Ehrmann, M., 1997 (a), S. 607 / 608, Ehrmann, M., 1997 (b), S. 231 / 232 und Newell, P., 2000, S. 149

Klimaveränderungen ergreifen, diese jedoch in vielen Fällen nicht ausreichend seien. Vor diesem Hintergrund und mit diesem Wissen war es dann möglich, Richtlinien für die zweite Phase der Berichterstattung der Industriestaaten und eine erste Phase für diejenige der Entwicklungsländer zu erarbeiten.

In den Debatten der AGBM um Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele konnten keine Fortschritte erzielt werden¹⁰³. Die USA, unterstützt von den anderen Mitgliedern der JUSCANZ-Gruppe, wiederholten im wesentlichen ihre altbekannten Forderungen nach einer „flexibility“ und vor allem nach einer Beteiligung der Entwicklungsländer, auch wenn sie diesmal unterstrichen, daß die Industriestaaten vorangehen müßten. Mit ihrer Zustimmung zur abschließenden Ministerdeklaration (siehe unten), akzeptierten die USA schließlich grundsätzlich ein rechtlich bindendes Abkommen mit Emissionsreduktionen, obwohl sie alle bisherigen Vorschläge dazu, als unrealistisch ablehnten. Die Entwicklungsländer der G 77 kritisierten zwar die Industrieländer für ihre mangelnde Bereitschaft, durch die Übernahme von Reduktionszielen beim Klimaschutz voranzuschreiten, übten aber wenig Druck aus. Sie legten weder konkrete Zahlen vor, noch unterstützten sie das AOSIS-Protokoll. Auch die EU hatte in ihrer Uneinigkeit lediglich, auf Basis der IPCC-Erkenntnisse, gefordert, daß die künftigen Temperaturen nicht über 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau steigen dürften. Als einziger Staat überhaupt packte Deutschland, das seine Forderungen der AGBM 3 wiederholte, konkrete Reduktionszahlen auf den Verhandlungstisch. Diese Inaktivität der Staaten bei der Frage der Stabilisierungsziele steht in einem gewaltigen Gegensatz zum eigentlichen Hauptthema der COP 2 und läßt das dahingehend Erreichte als ein reines Lippenbekenntnis erscheinen. Das zentrale Thema der Konferenz war der 2. IPCC-Bericht und seine Relevanz für den Konventionsprozeß¹⁰⁴. Dieses Thema wurde sowohl innerhalb des SBSTA, wie im Plenum heiß diskutiert. Umstritten war dabei eigentlich weniger der Inhalt des SAR, der durch einen gemeinsamen Bericht der WHO, der WMO und des UNEP sogar noch bestätigt wurde, sondern vielmehr die Frage, wie mit dem Bericht zu verfahren sei und welche Konsequenzen aus ihm zu ziehen sind. Die NGOs nutzten den Bericht ausgiebig um, unter Verweis auf die wissenschaftlichen Evidenzen, zu versuchen, den Verhandlungsprozeß zu

¹⁰³ vgl. Missbach, A., 1999, S. 204 / 205, Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 216, Ehrmann, M., 1997 (b), S. 232, o.A.: eco2, in: ECO vom 8.7.1996, S. 2 und o.A.: Conference Report, in: ECO vom 10.7.1996, S. 2 und 3

¹⁰⁴ vgl. Missbach, A., 1999, S. 201 und o.A.: How`s Your Health?, in: ECO vom 10.7.1996, S. 1 und 4

beschleunigen¹⁰⁵. Sie nutzten dabei nicht nur ihre Konferenzzeitung ECO, sondern auch ihr Statement im Plenum zum Schluß der Konferenz. Für sie war von Beginn an klar, daß dies die logische Konsequenz des SAR sein sollte. Für die Staaten war diese Folgerung nicht so eindeutig¹⁰⁶. Innerhalb des, für solche Debatten zuständigen SBSTA, herrschte Streit. Eine Gruppe von Staaten, darunter vor allem die OPEC und China, weigerte sich, den Bericht als „basis for urgent action“ heranzuziehen. Zusammen mit Rußland und Australien wurde als Begründung dafür auf wissenschaftliche Unklarheiten im IPCC-Bericht verwiesen und versucht, damit die Verhandlungen zu verzögern. Selbst der Einsatz der USA, welche entsprechend ihrer neuen Verhandlungsposition, nun die Integrität des IPCCs verteidigten, konnte nicht verhindern, daß vom SBSTA zwei grundverschiedene Entscheidungsvorschläge an die COP zur Annahme weitergereicht und dort der IPCC-Bericht lediglich zur Kenntnis genommen und nicht, wie erhofft, als handlungsrelevant betrachtet wurde. Im Unterschied zur AGBM 3, auf der sich eine Isolation der OPEC angedeutet hatte, stand diese jetzt mit ihrer Blockadehaltung nicht mehr alleine. Selbst innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer war sie nicht isoliert, da die OPEC in ihrer Haltung von China, aber auch von Indien unterstützt wurde. Den AOSIS-Staaten und den ärmeren Entwicklungsländern, welche gemeinsam eine klare Aussage zum IPCC-Bericht gefordert hatten, war es nicht gelungen, eine Wiedergeburt der „Green Group“ von COP 1 herbeizuführen und eine breitere Unterstützung für ihr Anliegen zu bekommen. Da die Mehrzahl der Staaten trotz allem gewillt war, auch gegen den Widerstand der OPEC und ihrer Verbündeten, eine Handlungsrelevanz des IPCC-Berichtes zu betonen, wurde ein Ausweg gesucht und gefunden. Mittels der Verabschiedung einer Ministerdeklaration, der „Genfer Erklärung“, welche im Unterschied zum Entscheid der Vertragsstaatenkonferenz die Handlungsrelevanz der IPCC-Erkenntnisse bekräftigte und den Willen der unterzeichnenden Staaten zur fristgerechten Verabschiedung rechtlich verbindlicher Maßnahmen betonte, mußte zwar ein Umweg eingeschlagen werden, das Ziel wurde aber dennoch erreicht. Die „Genfer Erklärung“, gegen die zwar erwartungsgemäß Einwände erhoben wurden, so meldeten Australien und Neuseeland formelle Vorbehalte an und die OPEC und Russland erhoben Einwände aus prozeduralen und inhaltlichen Gründen,

¹⁰⁵ vgl. o.A.: Agenda For Action at COP-2, in: ECO vom 8.7.1996, S. 1, CAN-Statement im Plenum, in: ECO vom 15.7.1996, S. 6 und ENB vom 12.7.1996, S. 2

¹⁰⁶ vgl. Missbach, A., 1999, S. 201 – 204, 245, Bail, C., 1998, S. 459, Ehrmann, M., 1997 (b), S. 231 / 232 und o.A.: The Geneva Declaration, in: ECO vom 19.7.1996, S. 1 und 4

während China nicht gegen die Erklärung opponierte, wurde schließlich von 143, der zu diesem Zeitpunkt 159, Vertragsstaaten unterstützt.

Die Ministerdeklaration, und nicht eine Erklärung der Vertragsstaatenkonferenz, war auch der eigentliche Erfolg der COP 2. Mit der ausdrücklichen Anerkennung der Erkenntnisse des IPCC wurde nicht nur erreicht, daß seither das Klimaproblem als solches nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt wird, sondern vielmehr auch ein „psychologischer Präzedenzfall“ geschaffen¹⁰⁷. Es war einer Gruppe von regelungsunwilligen Staaten erstmals nicht gelungen sich, gegen die Mehrheit der anderen Staaten, mit ihrer Blockadehaltung durchzusetzen. Das Konsensprinzip der bisherigen Verhandlungen war durchbrochen und damit schien, zumindest prinzipiell, eine Einigung zu einem Protokoll auch gegen den Widerstand der OPEC und, gegebenenfalls auch gegen andere regelungsunwillige Staaten, im Bereich des Möglichen. Blockade-Drohungen und –Politiken einzelner Staaten hatten zukünftig jedenfalls weniger Aussichten auf Erfolg. Diesen Hoffnungsschimmer für die weiteren Verhandlungen sahen auch die NGOs, welche gleichzeitig aber auch eine Enttäuschung hinnehmen mußten¹⁰⁸. Angesichts der Tatsache, daß sie sich zum Schluß der Verhandlungen unter anderem auch für eine weiterreichende Ministerdeklaration eingesetzt hatten, welche bindende Reduktionsziele für die Jahre 2005, 2010 und 2020 unterstützen sollte, konnten sie mit dem erreichten Ziel keineswegs zufrieden sein. Insgesamt gelang es den NGOs nicht, an ihre Erfolge von Berlin anzuknüpfen und ihr Einsatz auf COP 2, welcher bei weitem nicht das Ausmaß dessen auf COP 1 hatte, war weitgehend wirkungslos geblieben.

10.1.2.2 Die Verhandlungspositionen

10.1.2.2.1. Die USA

Die Frage war nun, wie sich die staatlichen Akteure im folgenden verhalten würden. Mit der „Genfer Erklärung“ im Rücken und der COP 3, als Ziellinie der Verhandlungen, vor Augen, war das fünfte Treffen der AGBM, im Dezember 1996 in Genf, die erste Gelegenheit, das auf COP 2 Erreichte in konkrete Politik umzusetzen. Vor allem bezüglich

¹⁰⁷ vgl. Ott, H.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, T. / Oberthür, S., (Hrsg.), 1997, S. 213 - 215

der Stabilisierungs- und Reduktionsziele war die AGBM 5 aber gleichzeitig als eine letzte Möglichkeit gedacht, im Rahmen der Verhandlungen Vorschläge zu diesen Zielen einzubringen¹⁰⁹. Der Grund dafür war einfach. Wie schon für die COP 1 in Berlin, mußte auch für die COP 3 ein Protokollentwurf spätestens sechs Monate vor der Konferenz vorliegen. Da diese Frist am 1. Juli 1997 ablaufen würde, hatte, im Auftrag der Delegierten, der Verhandlungsvorsitzende festgelegt, daß Eingaben nur noch bis Mitte Januar 1997 möglich sein sollten, um sie auf dem daran anschließenden Treffen, der AGBM 6, als Textsammlung präsentieren zu können. In diese Textsammlung sollten auch mündlich geäußerte Ansichten aufgenommen werden. Zumindest für solche Äußerungen bot die AGBM 5 die letzte Chance. Im Anschluß daran, so war geplant, sollte der abschließende Aushandlungsprozeß beginnen. Und was machten einzelnen Staaten in dieser Situation?

Wenigstens die USA nutzten die AGBM 5, um ihre Verhandlungsposition, entsprechend ihrer neuen Haltung in Folge des SARs, zumindest teilweise, zu präzisieren¹¹⁰. Dabei stand die US-Delegation unter dem Druck des Senates, welcher eine spätere Ratifikation eines Abkommens mit bindenden Stabilisierungs- bzw. Reduktionszielen davon abhängig machte, daß auch die Entwicklungsländer daran beteiligt sind. Die Devise in den Verhandlungen lautete dementsprechend: Ja zu bindenden Verpflichtungen, deren Erfüllung aber möglichst nicht im eigenen Land. So wurde von den USA nicht nur ein neuer Annex gefordert, in welchem die Entwicklungsländer freiwillig Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele übernehmen, sondern auch verlangt, daß die, für alle Vertragsstaaten geltenden, „allgemeinen Verpflichtungen“ der Klimarahmenkonvention gestärkt werden. Daneben präsentierten die USA, gemäß ihrer bisher geforderten „flexibility“ der Staaten bei der Verwirklichung ihrer Ziele, zwei neue Grundideen. Ein „borrowing“ sollte es den einzelnen Staaten ermöglichen, sich einen, noch unbestimmten, Prozentsatz von Emissionen aus zukünftigen Verpflichtungsperioden zu borgen. Damit wäre es ihnen möglich, die jetzt auszuhandelnden Reduktionsziele zu verfehlen und im Gegenzug dafür, später Reduktionsziele überzuerfüllen. Da aber solch spätere Reduktionsziel noch nicht einmal zur Debatte standen, geschweige denn überhaupt konkret geplant waren, bedeutete das „borrowing“ zunächst nichts anderes, als daß die Erfüllung der jetzt auszuhandelnden

¹⁰⁸ vgl. o.A.: Don't Blow it, in : ECO vom 17.7.1996, S. 1 und 4

¹⁰⁹ vgl. Missbach, A., 1999, S. 209 / 210

Ziele eigentlich nicht verpflichtend wäre. Die Idee des „banking“ dagegen sah vor, daß nicht genutzte Emissionsrechte an spätere Vertragsperioden übertragen werden können. Dies bedeutete nichts anderes, als daß eine Übererfüllung der Reduktionsziele es den Staaten erlauben würde, spätere Ziele zu verfehlen. Zusätzlich forderten die USA die Möglichkeit eines Handels mit Emissionsrechten und die uneingeschränkte Anwendung von JI zur Erfüllung der Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele. Alleine die verwendete Terminologie der „Emissionsrechte“ machte die Stoßrichtung des amerikanischen Konzeptes überaus deutlich. Durch eine Zu- und Verteilung von Emissionsrechten zwischen den Staaten sollte ein ökonomischer Mechanismus geschaffen werden, der es erlaubte, den Klimawandel mit marktwirtschaftlichen Mitteln zu bekämpfen. Daß ein solcher Grundgedanke von den NGOs angefeindet wurde, ist nicht verwunderlich¹¹¹. In ihrer Kritik konzentrierten sie sich vor allem auf das „borrowing“, in welchem sie, nicht ganz zu Unrecht, eine Gefahr für eine schnelle Verwirklichung von Reduktionszielen sahen. Die amerikanische Position in den folgenden Verhandlungen stand aber felsenfest und war, wie sich im Sommer 1997 erneut zeigte, bestimmt durch die Haltung des US-Senats.¹¹² Vor dem Hintergrund, daß mit British Petroleum erstmals ein Teil der amerikanischen Industrie vorsichtig seine Verantwortung für den Klimaschutz anerkannte und auch, freiwillige, Maßnahmen ankündigte, unterstrich der Senat noch einmal seine Prioritäten. So wurden alle öffentlichen Fördermittel für die internationale Klimaschutzkooperation gesperrt und diese damit ausschließlich der privaten Finanzierung überlassen. Klimaschutz wurde somit zu einer freiwilligen Privatangelegenheit und unterlag im Bereich der Wirtschaft, im wesentlichen, rein ökonomischen Interessen. Zusätzlich wurde vom Senat noch einmal deutlich gemacht, eine Ratifikation eines Abkommens von seiner Seite hängt davon ab, daß auch die Entwicklungsländer sich zu Emissionsreduktionen verpflichten. Für die amerikanische Position bedeutete dies, sollte ein Abkommen erzielt und ratifiziert werden, nichts anderes, als daß der Verhandlungsspielraum stark eingeengt war. Dementsprechend veränderte sich die amerikanische Haltung nicht mehr und wurde auf dem letzten AGBM-Treffen vor der COP 3, der AGBM 8, im Oktober 1997, nur noch um die genaueren Vorstellungen über

¹¹⁰ vgl. Missbach, A., 1999, S. 210 / 211

¹¹¹ vgl. Lashof, D.: US “Non Paper” Fall Short; und Bonduelle, A.: Time Warp, in: ECO vom 8.12.1996, S. 1 und 2

Stabilisierungs- und Reduktionsziele ergänzt¹¹³. Der amerikanische Verhandlungsvorschlag, welcher sowohl innerhalb der Verhandlungen, als auch außerhalb mit einer Rede Clintons präsentiert wurde, blieb allerdings vage. In einer ersten rechtlich bindenden Verpflichtungsperiode von 2008 bis 2012 sollten die Emissionen auf dem Stand von 1990 lediglich stabilisiert werden. Erst in den darauf folgenden fünf Jahren war deren Reduktion um einen, nicht genannten, Prozentsatz vorgesehen. Diese Verpflichtungen sollten für sechs Gase, CO₂, Methan, N₂O, HFC, PFC und SF₆, gelten und unter anderem mittels einer umfangreichen Nutzung des Instrumentes der JI, von Emissionshandel und einer, allerdings wissenschaftlich fragwürdigen, Verrechnung von Quellen und Senken erreicht werden. Zusätzlich war vorgesehen, daß sich die Entwicklungsländer an diesen Verpflichtungen beteiligen. Um ihre diesbezügliche Forderung zu untermauern, hatten die USA das, zeitgleich stattfindende, Treffen des SBSTA 7 genutzt¹¹⁴. Aus einer Präsentation des IPCC zum Zwischenstand der Arbeiten zum Third Assessment Report (TAR) und einiger anderer Sonderberichte, welche in dramatischer Weise die Problematik des Klimawandels und dessen Auswirkungen schilderten, leiteten die USA, in den daran anschließenden Diskussionen, die Notwendigkeit ab, daß auch die Entwicklungsländer sich am Klimaschutz stärker beteiligen müßten. Die NGOs wurden, so kurz vor der entscheidenden Vertragsstaatenkonferenz, nun besonders aktiv¹¹⁵. Sie kritisierten die Haltung der USA, hauptsächlich wegen der Einbeziehung der Entwicklungsländer, aber auch wegen der Stabilisierungsziele für die erste Verpflichtungsperiode, als Angriff auf den Geist des „Berliner Mandates“. Erneut verwiesen sie darauf, daß die Entwicklungsländer bereits Klimaschutz betrieben und forderten die anderen Staaten dazu auf, mittels diplomatischem Druck, die USA zu weiteren Zugeständnissen zu bringen. Sie versuchten sich vor allem gegenüber Großbritannien, mit seinen traditionell und im Klimaschutz besonders guten Beziehungen zu den USA (siehe Kap. 9.3.2.4, S. 132), und gegenüber Deutschland, welches sich bisher in den Verhandlungen als Vorreiter im Klimaschutz erwiesen hatte (Kap. 10.1.1, S. 143 und Kap. 10.1.2.1.2, S. 178) und als Gast-

¹¹² vgl. Carpenter, C., 2001, S. 315, Jäger, T., 2001, S. 838, Schwarze, R., 2000, S. 221 und Bals, C., 1998, S. 4

¹¹³ vgl. Treber, M., 2001, S. 3, Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 50 und Misbach, A., 1999, S. 212

¹¹⁴ vgl. ENB vom 20.-31.10.1997, S. 12, ENB vom 23.10.1997, S. 2 und o.A.: Conference Report, in: ECO vom 27.10.1997, S. 2

¹¹⁵ vgl. Treber, M., 2001, S. 4, Rahman, A. / Yamba, F.: The South is Acting, in: ECO vom 22.10.1997, S. 3, o.A.: Why Africa Should Reject the US Proposal, in: ECO vom 27.10.1997, S. 5, o.A.: US Cedes Leadership Role, in: ECO vom 23.10.1997, S. 1 und ENB vom 23.10.1997, S. 2

und Namensgeber des „Berliner Mandates“ ein besonderes Interesse an einem erfolgreichen und weitreichenden Ergebnis der Verhandlungen hatte, dafür einzusetzen, daß die USA ihren Vorschlag veränderten. Die Chancen darauf waren allerdings gering. Nicht nur der innenpolitisch eingeschränkte Verhandlungsspielraum der USA (siehe oben) verhinderte dies, sondern auch die Tatsache, daß die USA mit ihrer Forderung, lediglich ein Stabilisierungsziel zu akzeptieren, keineswegs alleine waren. Andere Mitglieder der JUSCANZ-Gruppe, wie Kanada und Australien, aber auch Norwegen forderten ebenso nur eine Stabilisierung, allerdings ausschließlich von CO₂, bis 2010¹¹⁶.

10.1.2.2.2. Die JUSCANZ und die Sonderrolle Japans

Der JUSCANZ-Gruppe war es aber nicht möglich, so geschlossen zu agieren wie sonst, da diesmal Japan jene Sonderrolle zufiel, welche Deutschland im Vorfeld und auf der COP 1 gespielt hatte (siehe Kap. 10.1.1.2.1.1, S. 146). Japan war nicht nur Teil der JUSCANZ und als solcher Mitglied jener Gruppe, welche in den Verhandlungen bisher gebremst hatte, sondern mußte, als Gastgeber der COP 3, eigentlich mit seiner Verhandlungsposition immer auch auf einen möglichen Kompromiß mit anderen, eher fortschrittlichen, Staaten hinarbeiten. Dieser Aufgabe wurde es nur bedingt gerecht. Trotz oder wegen seiner Gastgeberrolle blieb Japan untätig. Bis zum wichtigen AGBM 5-Treffen (siehe Kap. 10.1.2.2, S. 187) und auch auf diesem selbst hatte Japan keine Vorstellungen über künftige Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele geäußert, was gerade auf diesem Treffen dazu führte, daß die NGOs dem Land seine bisherige Untätigkeit vorwarfen¹¹⁷. Dies änderte aber nichts an seiner Inaktivität. Lediglich auf AGBM 7, im August 1997, gab es Gerüchte über einen angeblichen japanischen Verhandlungsvorschlag, welcher aber, nach heftiger Kritik der NGOs des CAN, von Japan später dementiert wurde¹¹⁸. Auch wenn die genaueren Umstände und Inhalte im unklaren bleiben, so bezogen sich die Gerüchte auf einen Zeitungsartikel, welcher von einem bilateralen Treffen zwischen den USA und Japan berichtete. Dort soll von Seiten Japans ein Vorschlag gekommen sein, der sogar ein Ansteigen der Emissionen einiger Industriestaaten beinhaltete. Dies reichte zwar aus, um

¹¹⁶ vgl. o.A., 1997, S. 318

¹¹⁷ vgl. Missbach, A., 1999, S. 213 und o.A.: Japan – 4 out of 10, must try harder, in: ECO vom 11.12.1996, S. 1

im Umfeld des Treffens Thema von Diskussionen zu sein, hatte aber keine Folgen für den Verhandlungsprozeß. Erst auf AGBM 8, also kurz vor der Ziellinie, legte Japan die Karten auf den Tisch¹¹⁹. Der Vorschlag Japans war allerdings weder ein ernsthafter Versuch einen Kompromiß zwischen Vorreitern und Bremsern im Klimaschutz zu erzielen, noch stellte er eine Überraschung dar. Sowohl hinsichtlich seiner inhaltlichen Forderungen, als auch im Bezug auf seine Klarheit unterschied er sich im Grundsatz kaum von den Forderungen der USA. Unter, nicht näher bestimmten, Bedingungen waren „borrowing“ und „banking“ ebenso erlaubt, wie Emissionshandel und JI, was weitestgehend den Forderungen der JUSCANZ-Gruppe nach „flexibility“ entsprach. Auch sollten die Entwicklungsländer bei der Verwirklichung von Stabilisierungs- und Reduktionszielen mit einbezogen werden, wofür nicht nur die generellen Verpflichtungen der Klimarahmenkonvention ausgebaut und freiwillige Verpflichtungen für „fortschrittliche“ Entwicklungsländer erreicht werden sollten, sondern auch vorgesehen war, im Anschluß an die COP 3, unter einem neuen Mandat, mit Verhandlungen über Ziele für Entwicklungsländer zu beginnen. Der japanische Vorschlag ging von einem 5%-Basisreduktionsziel für drei Gase im Zeitraum 2008 bis 2012 aus, sah aber die Einführung einer Differenzierung in unterschiedliche Ländergruppen vor, welche beispielweise die Produktivität und das Bevölkerungswachstum ebenso berücksichtigten wie unsichere zukünftige technologische Entwicklungen. Es war vor allem der Verdienst der NGOs, welche sich gegen diesen Vorschlag wandten, aufzuzeigen, was von den Reduktionszielen übrig blieb, wenn die japanischen Vorgaben ausgenutzt würden¹²⁰. Ihre Berechnung machte deutlich, daß von der ursprünglichen 5%igen Reduktion kaum mehr blieben als 3%, sollten alle im Vorschlag enthaltenen Mechanismen berücksichtigt werden. Für die NGOs, welche insgesamt viel Zeit und Energie darauf verwandten, die Staaten auf die Schlupflöcher in den Vorschlägen der JUSCANZ-Gruppe aufmerksam zu machen, war dies, angesichts der von ihnen aufrecht erhaltenen Forderung nach einer Umsetzung des AOSIS-Protokollvorschlages, viel zu wenig. Wie schon beim US-amerikanischen Vorschlag, wollten sie sich, vor allem gegenüber Großbritannien und Deutschland, dafür einsetzen, Nachbesserungen zu erreichen (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187).

¹¹⁸ vgl. Eco reporter: Japan Announces Kyoto Target?, in: ECO vom 2.8.1997, S. 1 und 2 und ENB vom 28.7.-7.8.1997, S. 3 und 13

¹¹⁹ vgl. Missbach, A., 1999, S. 214

10.1.2.2.3. Die EU

Was die EU anbelangt, so setzte sich die Uneinigkeit ihrer Mitglieder auch nach der COP 2 fort und verhinderte zunächst eine gemeinsame Verhandlungsposition. Obwohl von Seiten der Mitgliedsstaaten mehr oder weniger starke Reduktionspflichten befürwortet wurden, scheiterte auf dem AGBM 5-Treffen eine gemeinsame Haltung zur Frage der Reduktionsziele, diesmal an Frankreich, welches auf einer Konvergenz der Pro-Kopfreaktionen bestand¹²¹. Erst nach dem Treffen, aber noch vor der AGBM 6, im März 1997, gelang es der EU sich endlich auf einen gemeinsamen Reduktionsvorschlag zu einigen und diesen in die Verhandlungen einzubringen¹²². Bis zum Jahr 2010 sollten die Emissionen um 15% reduziert werden, wobei 1990 das Basisjahr der Berechnungen war. Dieses Reduktionsziel galt für die drei Gase CO₂, Methan und N₂O, welche in einem „basket“ zusammengefaßt wurden. Der „basket“ bedeutete in diesem Zusammenhang nichts anderes, als daß die Reduktionen für die drei Gase zusammen gelten sollten und jeder Staat selbst entscheiden konnte, wie viel dabei auf die jeweiligen einzelnen Gase entfiel. Dies war der erste Clou, welcher die europäische Einigung möglich gemacht hatte. Der zweite, wesentlich wichtigere, war die Idee eines gemeinsamen „burden sharing“ innerhalb der EU. Die 15%-Reduktion sollte für die EU als Ganzes gelten, nicht aber für die einzelnen Mitgliedsstaaten. Das heißt, gemäß dem unterschiedlichen Leistungs- und Entwicklungsstand der Länder, mußten einige Staaten ihre Emissionen stärker reduzieren als andere, welche ihre Emissionen sogar noch steigern durften. So waren beispielweise für Deutschland und Dänemark Reduktionen um 25% vorgesehen, während Griechenland und Portugal eine Steigerungsrate der Emissionen um 30 bzw. 40% zugestanden wurden. Diese „EU-bubble“ wurde noch ergänzt um einige Stellungnahmen zu den, von den USA auf AGBM 5 gemachten Vorschlägen (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187). Von der EU wurde die Idee des „borrowing“ abgelehnt, während ein Emissionshandel nicht grundsätzlich ausgeschlossen wurde. Dies war auch einer jener Gründe, warum der europäische Vorschlag auf AGBM 6 nicht auf ungeteilte Zustimmung und Unterstützung der NGOs

¹²⁰ vgl. Treber, M., 2001, S. 4, o.A.: Speak Now!, in: ECO vom 21.10.1997, S. 1 und 4, o.A.: US Cedes Leadership Role, in: ECO vom 23.10.1997, S. 1 und ENB vom 23.10.1997, S. 2

¹²¹ vgl. Missbach, A., 1999, s. 212

¹²² vgl. Bail, C., 1998, S. 459, Sprinz, D.F., 1998, S. 34, Missbach, A., 1999, S. 213 und ENB vom 3.-7.1997, S. 1 / 2

traf¹²³. Die Hauptkritik betraf aber den „basket“. Zum einen war den NGOs eine Regelung von lediglich drei Gasen zu wenig, zum anderen wurde die Idee des „basket“ grundsätzlich angefeindet, da sie den Staaten die Möglichkeit bot, ihre Reduktionen einseitig zu Lasten eines einzigen Gases auszuführen und die anderen Gase zu vernachlässigen. Zusätzlich wurde dadurch der Druck, die Emissionen des „Wohlstandsgases“ CO₂ zu reduzieren, gemindert und dies war eines der ursprünglichen Anliegen und Probleme der Klimarahmenkonvention (siehe Kap. 9.3, S. 117). Kritik wurde aber auch daran geübt, daß 2005 nicht als erstes Reduktionsjahr vorgesehen war, sondern lediglich ein späterer Vorschlag dazu, von der EU angedeutet wurde. Insgesamt wurde die europäische Haltung aber von den NGOs begrüßt, da sie, durch die Vorlage von Zahlenwerten für ein Reduktionsziel, die bisher untätigen Staaten USA und Japan unter Druck setzen, mit Gegenvorschlägen, in Form von Zahlenwerten, zu reagieren. Und die von den NGOs kritisierten Mängel der gemeinsamen Position? Sie wurden teilweise von der EU nach und nach, aber zügig und ohne einen erkennbaren NGO-Einfluß behoben¹²⁴. Noch im Sommer 1997 ergänzte die EU ihren Vorschlag um das Nahziel einer Reduktion um 7,5% bis 2005 und legte dieses Ziel bereits auf der AGBM 7 vor. Dort betonte sie auch, daß ihr bis jetzt mit drei Gasen gefüllter „basket“ bis spätestens zum Jahr 2000 um drei weitere Gase, nämlich HFC, PFC und SF₆, ergänzt werden soll. Als die EU-Position, kurz vor dem AGBM 8, noch durch einen Vorschlag, in Form eines Textelementes, darüber abgerundet wurde, wie die „EU-bubble“ in einem Klimaschutzprotokoll verankert werden könnte, verlagerte die Europäische Gemeinschaft ihre Aktivitäten darauf, für ihre Verhandlungsposition zu werben¹²⁵. Es wurde, vor allem gegenüber der USA und Japan, versucht aufzuzeigen, daß die Reduktionsziele der EU auch von diesen Staaten erreichbar wären. Dem US-Stabilisierungsvorschlag auf AGBM 8 wurde, unter Verweis auf das IPCC, entgegengehalten, daß signifikante Reduktionen unterhalb des Niveaus von 1990 notwendig sind, um Fortschritte bei der Bekämpfung des Klimawandels zu erreichen. Die EU hatte es damit doch noch geschafft, trotz ihres späten Starts in die Verhandlungen, zum Ende hin, über einen weitreichenden Vorschlag zu verfügen, welcher ihr in den Schlußverhandlungen eine starke, gemeinsame Verhandlungsposition sicherte und es ihr erlaubte, Kritik an den anderen Staaten zu üben.

¹²³ vgl. o.A.: European Union Moves – Finally!, in: ECO vom 4.3.1997, S. 1 und 4

¹²⁴ vgl. Missbach, A., 1999, S. 212, Bail, C., 1998, S. 459 und ENB vom 28.7.-7.8.1997, S. 3

10.1.2.2.4. Die Entwicklungsländer

Zu einer gemeinsamen Haltung waren die Entwicklungsländer nicht in der Lage. Obwohl ihnen die erste Vertragsstaatenkonferenz in Berlin gezeigt hatte, welchen Erfolg ein gemeinsames Auftreten in den Verhandlungen haben könnte, gelang es ihnen zunächst nicht, eine einheitliche Position zur Frage der Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele der Industriestaaten zu beziehen. Sicherlich war dabei eines der großen Probleme die Heterogenität der Gruppe, welche sowohl die AOSIS-, wie die OPEC-Staaten umfaßte, und ihrer Interessen. Auch betrafen die Reduktionsziele für Industriestaaten die Entwicklungsländer nicht unmittelbar, sondern nur punktuell und zwar immer dann, wenn die, von der USA geführte, JUSCANZ-Gruppe, eine Beteiligung der Entwicklungsländer forderte (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187 und Kap. 10.1.2.2.2, S. 191). Das Fehlen einer gemeinsamen Verhandlungsposition ist somit erklärbar, aber nicht unbedingt verständlich. Auf dem fünften Treffen der AGBM zeigte die G 77, wie auch schon früher in den Verhandlungen, kein Interesse an konkreten Stabilisierungs- bzw. Reduktionszielen¹²⁶. Gemeinsame Stellungnahmen bezogen sich lediglich auf die, in der Klimarahmenkonvention festgeschriebenen, allgemeinen Verpflichtungen und auf Forderungen nach Kompensationen für Entwicklungsländer. Unter den Entwicklungsländern hatte nur Brasilien es geschafft, einen Protokollvorschlag einzubringen, welcher, im wesentlichen, eine gerechte Lastenverteilung bei der Festsetzung von Reduktionszielen für die Industrieländer, entsprechend ihrer „historischen Verantwortung“, forderte und, überraschender Weise, eine spätere Beteiligung der Entwicklungsländer, nicht nur nicht ausschloß, sondern sogar vorsah. Damit hatte der brasilianische Vorschlag keine Chance innerhalb der Entwicklungsländer eine Mehrheit zu finden, auch wenn er an anderer Stelle eine interessante Neuerung beinhaltete. In einen, neu einzurichtenden, „clean development fund“ sollten Strafzahlungen von Industrieländern fließen, welche bei Nicht-Erfüllung („non-compliance“) ihrer Reduktionsziele fällig würden. Die im Fond angehäuften Gelder sollten dann an die Entwicklungsländer verteilt werden. Sie wären damit die Profiteure dieses neuen Mechanismus gewesen, was auch der Grund dafür war, daß er, als sich die G 77-Staaten

¹²⁵ vgl. Bail, C., 1998, S. 459, Lescher, T.B., 2000, S. 83 und 89 und ENB vom 23.10.1997, S. 2

¹²⁶ vgl. Missbach, A., 1999, S. 214 - 216

in den ersten Tagen der AGBM 8 endlich auf einen gemeinsamen Reduktionsvorschlag für Industriestaaten einigten, berücksichtigt wurde. Für die doch noch erfolgte Einigung zwischen den Entwicklungsländern dürfte aber die Idee eines weiteren Fonds wichtiger gewesen sein. Die G 77-Staaten forderten nun auch die Einrichtung eines Kompensationsfonds für vom Erdölexport abhängige Staaten, was wohl entscheidend für die Überwindung des Widerstandes der OPEC, gegen einen gemeinsamen Reduktionsvorschlag der Entwicklungsländer, war. Die konkreten Reduktionsziele betragen 7,5% bis 2005, 15% bis 2010 und 35% bis 2020 und bezogen sich auf die Gase CO₂, Methan und N₂O, welche jeweils, im sogenannten „Einzelgasansatz“, um die Prozentzahlen reduziert werden sollten. Die drei anderen Gase, HFC, PFC und SF₆, sollten dagegen allmählich ganz eliminiert werden. Die gemeinsame Haltung der Entwicklungsländer kann aber nicht ausschließlich auf den Positionswandel der OPEC-Staaten zurückgeführt werden, da die G 77-Gruppe, auf der AGBM 8, also kurz vor der entscheidenden COP 3, auch unter einem enormen Druck der anderen Verhandlungsparteien, vor allem der USA, standen. Deren, innenpolitisch bedingte, Forderung nach einer Beteiligung der Entwicklungsländer (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187), zwang die G 77 zum Handeln, da viele ihrer Mitglieder, im wesentlichen China, dies als „für die nächsten 100 Jahre unmöglich“, grundsätzlich ablehnten¹²⁷. Einige Entwicklungsländer warfen der USA auch vor, eine bilaterale Karte zu spielen, denn diese hatten, kurz vor dem AGBM-Treffen, ein, mit Argentinien getroffenes, bilaterales Abkommen zum Klimaschutz präsentiert. Aus Sicht der G 77 bestand somit die, nicht unbegründete, Angst, daß sich die Einheit der Gruppen in den Verhandlungen gänzlich auflösen konnte. Der gemeinsame Verhandlungsvorschlag war folglich auch ein Versuch, die Geschlossenheit der Entwicklungsländer zu erhalten.

10.1.2.2.5. Die NGOs und die Rolle des IPCCs

Der Verhandlungsvorschlag der Entwicklungsländer bot aber auch den NGOs eine Chance¹²⁸. Gerade weil sie sich in den Verhandlungen über Stabilisierungs- bzw.

¹²⁷ vgl. ENB vom 20.-31.10.1997, S. 12, ENB vom 23.10.1997, S. 2 und Missbach, A., 1999, S. 220

¹²⁸ vgl. Treber, M., 2001, S. 3, o.A.: South Scoops US and Japan, in: ECO vom 23.10.1997, S. 1 und 4, Singer, S. / Debrine, P.: US Could Gain without Pain, in: ECO vom 23.10.1997, S. 2, o.A.: Leadership? What Leadership?, in: ECO vom 27.10.1997, S. 6, Singer, S.: EU Can Do Even Better, in: ECO vom

Reduktionsziele eher zurückhaltend verhielten und sich auf die Kritik der einzelnen Forderungen der Staaten konzentrierten, erkannten sie die großen Ähnlichkeiten zwischen den G 77- und EU-Vorschlägen (siehe Kap. 10.1.2.2.3, S. 193 und Kap. 10.1.2.2.4, S. 195). Da sich die wesentlichen Unterschiede nur auf den „basket“ bzw. Einzelgasansatz und das Reduktionsziel für das Jahr 2020 bezogen, versuchten die NGOs auf einen möglichen Kompromiß zwischen den Entwicklungsländern und der EU hin zu arbeiten. Sie begrüßten ausdrücklich den G 77-Vorschlag und wiesen die EU explizit und intensiv darauf hin, daß selbst das weitreichende Reduktionsziel für 2020 von ihr erreichbar sei. Zusätzlich bemühten sich die NGOs des CAN verstärkt, unter Verweis auf wissenschaftliche Studien, die USA und Japan darauf aufmerksam zu machen, daß auch für diese beiden Staaten, die G 77-Ziele durchaus im Bereich des Erreichbaren liegen. Ob es angesichts der Kürze der Zeit, bis zur dritten Vertragsstaatenkonferenz blieben nur noch knapp zwei Monate, noch gelingen würde, einen Kompromiß zwischen der G 77 und der EU zu erzielen und für diesen, ähnlich wie für den AOSIS-Protokollvorschlag in Berlin (siehe Kap. 10.1.1.2.3, S. 161), eine breite Koalition von Unterstützern zu gewinnen, war mehr als ungewiß. Dafür hatten die Bemühungen der NGOs, welche sich bislang für den, in den Verhandlungen chancenlosen, AOSIS-Vorschlag stark gemacht hatten, wohl zu spät eingesetzt.

Das Agieren der NGOs war aber auch keineswegs einfacher geworden und verlangt von ihnen zunehmend ein Engagement in „eigener Sache“, nämlich dem NGO-Zugang zu den Verhandlungen. Mit der zunehmenden Konkretisierung des Konfliktes und der Zuspitzung der Verhandlungen, wurden ihre Zugangsmöglichkeiten von den staatlichen Akteuren immer stärker eingeschränkt. Der entscheidende Wendepunkt war dabei das sechste AGBM-Treffen¹²⁹. Mit dem Ziel die stockenden Verhandlungen voran zu treiben, versuchte der Vorsitzende auf diesem Treffen, den Verhandlungsablauf neu zu organisieren und den Meinungs austausch zwischen den Staaten zu forcieren, indem für letzteren zwei „non-groups“ geschaffen wurden, welche lediglich den beteiligten Staaten offen standen. Ein Ausschluß der NGOs sollte dabei offenere und freiere Debatten

28.10.1997, S. 3 und Ayukawa, Y. / Mizutani, Y.: Japan ... Could Do Better, in: ECO vom 28.10.1997, S. 3

¹²⁹ vgl. Raustiala, K.: Nonstate Actors in the Global Climate Regime, in: Luterbacher, U. / Sprinz, D.F., (Hrsg.), 2001, S. 99, ENB vom 4.3.1997, S. 1, o.A.: The Access Question, in: ECO vom 4.3.1997, S. 1. Eine Liste der NGO-Vertreter findet sich in: ECO vom 4.3.1997, S. 5, ECO vom 6.3.1997, S. 4 und ECO vom 7.3.1997, S. 4

ermöglichen. Obwohl innerhalb der „non-groups“ nur der Meinungs austausch im Mittelpunkt stand und eigentlich keine Verhandlungen geführt werden sollten, befürchteten die etwa 90 NGO-Vertreter, welche auf dem Treffen anwesend waren, daß sich die Verhandlungen in die neuen Gruppen verlagern würden und sie beklagten ihren weitgehenden Ausschluß aus dem Verhandlungsgeschehen. Daß diese Ängste nicht unbegründet waren, zeigte sich bereits auf AGBM 7, wo der NGO-Zugang zu den Verhandlungen eines der großen Themen war¹³⁰. Zu Beginn des Treffens wurde verkündet, daß sich die Delegierten nun in, für NGOs geschlossenen, Sitzungen beraten und die Ergebnisse jeden Morgen auf Pressekonferenzen bekannt gegeben werden. Da die NGOs einen Präzedenzfall für die Zukunft befürchteten, protestierten sie vehement gegen dieses Vorgehen. Gleichzeitig vermuteten sie dahinter auch einen Versuch der Industriestaaten, die Entwicklungsländer, früher als ursprünglich geplant, am Prozeß des Berliner Mandates zu beteiligen und die, eigentlich nur für die Industriestaaten vorgesehenen, Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele auf sie auszuweiten. Um dies zu verhindern, verwiesen die NGOs, vor den nun für sie verschlossenen Türen, auf wissenschaftliche Studien, welche belegten, daß die Entwicklungsländer bereits vielfältige Maßnahmen zum Klimaschutz ergriffen haben. Ihre Bemühungen waren aber unnötig. Der Verhandlungsvorsitzende hatte den umstrittenen Themenkomplex gänzlich aus den Verhandlungen ausgeklammert, um den Konflikt zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern zu entschärfen, was am Ende der Verhandlungen zu Protesten der USA führte, welche das Thema auf der nächsten Sitzung „nachholen“ wollten. Dieses Beispiel zeigt exemplarisch vor welchen Problemen die NGOs standen, wenn sie aus den Verhandlungen ausgeschlossen wurden und wie wichtig der Zugang der NGOs zu diesen war. Da sich aber an der Praxis der geschlossenen Verhandlungen auch auf AGBM 8 nichts änderte und dies vorherzusehen war, reagierten die NGOs frühzeitig und organisierten am Vorabend des Treffens einen Workshop für wichtige Teilnehmer, auf dem, bereits im Vorfeld der Verhandlungen, mögliche Kompromisse zwischen den staatlichen Verhandlungspositionen identifiziert werden sollten¹³¹.

¹³⁰ vgl. ENB vom 4.8.1997, S. 1 und 2, ENB vom 5.8.1997, S. 1, ENB vom 28.7.-7.8.1997, S. 3, Ramakrishna, K. / Jacobsen, L.: South Cuts Faster than North?, in: ECO vom 31.7.1997, S. 1 und 4 und Missbach, A., 1999, S. 211

¹³¹ vgl. ENB vom 20.-31.10.1997, S. 16

Auch im SBI drehten sich die Diskussionen um den NGO-Zugang zu den Verhandlungen. Auf dessen sechsten Treffen wurde, neben dem Konsultativ-Mechanismus für business-NGOs (siehe Kap. 10.1.2.1.3, S. 179), vor allem eine zukünftige, generell verbesserte, Einbeziehung aller NGOs in die Verhandlungsprozesse erörtert¹³². Im starken Kontrast zur, fast gleichzeitigen, Handhabung der Zugangsbedingungen für NGOs auf den Treffen der AGBM stehend, wurden, von einer Vielzahl von Staaten, darunter die EU, die USA, Kanada, Australien und einige Entwicklungsländer, eine verbesserte Einbeziehung der NGOs befürwortet. Den NGOs sollte das Recht eingeräumt werden, zu jedem einzelnen Tagesordnungspunkt ein Statement abzugeben und, soweit kein Widerspruch der Vertragsstaaten erfolgt, als Beobachter an den nicht-öffentlichen Sitzungen der „contact-groups“ teilzunehmen. Die Kontaktgruppen sind insoweit von Bedeutung, als in ihnen, innerhalb eines kleinen Kreises, Konsenspapiere als Beschlußvorlagen für das Schlußplenum vorbereitet werden. Selbst nur ein Beobachterstatus in ihnen, würde den NGOs eine bessere Integration in den Informationsfluß der Verhandlungen gewähren und diese gleichzeitig transparenter machen. Vor allem letzteres war der Grund dafür, daß unter den Delegierten ein Beobachterstatus keineswegs unumstritten war, erhoffte man sich doch, nach wie vor, von einem NGO-Ausschluß, Verhandlungsfortschritte (siehe oben). Die NGOs selbst, setzten sich bei ihrem Statement nicht nur für eine Transparenz des Verhandlungsprozesses, sondern auch für eine größere Transparenz bezüglich der NGOs, ein. Während sie den Konsultativ-Mechanismus für business-NGOs ablehnten, begrüßten sie die Möglichkeit sich zu den einzelnen Tagesordnungspunkten äußern zu können und forderten die Einführung eines Fragebogens für NGOs, welcher Auskünfte über die Finanzierung, Mitgliedschaft und regionale Herkunft geben sollte und damit, unter anderem, letztendlich auch dazu beitragen könnte, eine gerechtere geographische Repräsentanz der NGOs zu erreichen. Der gesamte Themenkomplex war folglich insgesamt nicht unproblematisch und unumstritten und wurde in eine, neu eingerichtete, „contact group“, zu welcher allerdings die NGOs eingeladen waren, vertagt. Diese hatte die Aufgabe, zur Frage der Einbeziehung der NGOs, bis zur COP 4 Beratungen durchzuführen, setzte diese aber bereits auf SBI 7, aufgrund fortbestehender Differenzen zwischen den Staaten, bis zur Zeit nach der COP 3 aus.

¹³² vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 101, o.A.: NGO Intervention on Consultations, in: ECO vom 29.7.1997, S. 1 und 2, ENB vom 31.7.1997, S. 2, ENB vom 28.7.-7.8.1997, S. 9, o.A.: Conference

Die NGO-Tätigkeit bezog sich aber ebenso zunehmend auf ein anderes Themenfeld. Auch wenn die NGOs nicht direkt und unmittelbar mit dem IPCC kooperierten, so versuchten sie doch, dessen Erkenntnissen in den Verhandlungen Geltung zu verschaffen und das IPCC vor, politischen motivierten, Versuchen der Einflußnahme zu schützen. Bereits auf SBSTA 4, im Dezember 1996 in Genf, schien dies auch notwendig¹³³. Das Treffen war geprägt von Debatten über die Verwendung einiger, vom IPCC vorzubereitender technischer Papiere, über deren Stand der IPCC-Vorsitzende berichtete. Die Forderung der Staaten, welche bis zur COP 3 weitere Untersuchungen und zusätzliche Berichte verlangten, drohte das IPCC mit Arbeit zu überlasten. Um dies zu verhindern sahen sich sowohl der Vorsitzende, als auch im starken Maße die NGOs, welche befürchteten, daß Endlos-Debatten über einzelne IPCC-Papiere ein Ende des SBSTA als wissenschaftliches Beraterorgan der Klimarahmenkonvention bedeuten würden, veranlaßt, auf die Unabhängigkeit des IPCCs und die Evidenzen der bereits bestehenden Untersuchungen hinzuweisen. Obwohl dadurch erreicht werden konnte, daß Beschlüsse hauptsächlich zur generellen Zusammenarbeit mit den IPCC getroffen wurden und nicht einzelne Papiere des IPCCs im Vordergrund standen, hatte ein Wechselspiel seinen Anfang genommen und ein „Nebenkriegsschauplatz“ war entstanden. Zukünftig wurden die Präsentationen des IPCC, welche meist zu Beginn der Treffen der AGBM und des SBSTA standen, vor allem im SBSTA, als dem, für wissenschaftliche Fragen zuständigen, Nebenorgan, von den Staaten dazu genutzt ihre Interessen durchzusetzen. Ein Paradebeispiel dafür bietet das fünfte SBSTA-Treffen¹³⁴. Hier versuchten einige OPEC-Staaten, nach der üblichen Präsentation des IPCCs über den Zwischenstand zu einigen Papieren, deren Fertigstellung zu verzögern und damit die Verhandlungen zu blockieren. Diesmal ging es weniger um den Inhalt der Papiere, sondern um deren Umfang und Status. Von den OPEC-Staaten wurde gefordert, die „technical papers“ in „special reports“ umzuwandeln und aufzuwerten, was nicht nur zur Folge gehabt hätte, daß die Erstellung der Papiere wesentlich aufwendiger und damit zeitlich umfangreicher geworden wäre, sondern ebenso die Einflußmöglichkeiten der Staaten bei deren Verabschiedung im IPCC vergrößert hätte. Das gemeinsame Einschreiten

Report, in: ECO vom 23.10.1997, S. 2 und ENB vom 23.10.1997, S. 2
¹³³ vgl. ENB vom 9.-18.12.1996, S. 7 / 8, o.A.: A Dangerous Scenarion, in ECO vom 17.12.1996, S. 1, o.A.: Conference Report, in: ECO vom 17.12.1996, S. 2 und o.A.: SBSTA Held Hostage, in: ECO vom 18.12.1996, S. 1
¹³⁴ vgl. o.A.: Conference Report, in : ECO vom 26.2.1997, ENB vom 25.-28.2.1997, S. 2 / 3 und Treber, M. / Bals, C. / Milke, K., 2000, Abb. 7 und 8

der AOSIS-Gruppe und der USA verhinderte eine derartige Entscheidung. Die Versuche der Einflußnahme setzten sich aber auf SABSTA 6 fort¹³⁵. Diesmal drehte sich alles um die Anforderungen und Inhalte des TAR. Vom IPCC war geplant, den 3. Wissenschaftsbericht zusammen mit einem „policy relevant“ Synthese Bericht zum Ende des Jahres 2000 vorzulegen. Im Unterschied zu den früheren Berichten sollten im TAR naturwissenschaftliche und sozialwissenschaftliche Erkenntnisse zusammengeführt, sowie regionale Besonderheiten berücksichtigt werden, wozu nicht nur die Struktur des IPCC leicht verändert, sondern vor allem die Beteiligung und Mitwirkung der Entwicklungsländer verbessert werden sollte. In die gewohnten Diskussionen zwischen den Staaten, welche versuchten ihre Interessen und Bedürfnisse in den Anforderungen an den TAR unterzubringen, wobei es diesmal allerdings zu keinen unüberbrückbaren Positionsdifferenzen kam, mischten sich die NGOs ein. Mit den Erfahrungen der COP 2 im Rücken (siehe Kap. 10.1.2.1.3, S. 179), betonten sie schon im Vorfeld die Handlungsrelevanz der IPCC-Erkenntnisse und griffen die Vielzahl der einzelnen staatlichen Forderungen auf, um dementsprechend die Aufgaben des TAR festzulegen. Eine derartige Konsenssuche der NGOs war aber auf dem SBSTA 6, trotz der geringen Unterschiede in den staatlichen Forderungen, nicht erfolgreich, so daß beschlossen wurde, die Diskussionen über die Inhalte des TAR auf einem informellen Meeting des nächsten Treffens fortzuführen. Auf dem SBSTA 7 setzten sich, nach der üblichen Präsentation des IPCCs zum Zwischenstand der Arbeiten am TAR und einiger anderer „special reports“, die Debatten fort¹³⁶. Zunehmend wurde aber ein anderes Thema interessanter. Bezüglich der Emissionen aus dem internationalen Flugverkehr, über welche die International Civil Aviation Organization (ICAO) berichtete, unterstrich die USA deutlich, daß sie sich eine mögliche Regelung solcher Emissionen nur innerhalb des Zuständigkeitsbereiches der ICAO und nicht im Rahmen des Klimaschutzregimes vorstellen kann. Damit begann ein neuer Konfliktgegenstand Konturen anzunehmen (siehe Kap. 10.1.3, S. 207 und Kap. 10.2.1, S 224).

Das IPCC versuchte aber auch, besonders bei seinen Präsentationen zu Beginn der AGBM-Treffen, die Staaten auf die Dringlichkeit des Klimaproblems und damit auf die

¹³⁵ vgl. o.A.: Give SUBSTAnce to the TAR, in : ECO vom 28.7.1997, S. 1 und 2, o.A.: Conference Report, in : ECO vom 31.7.1997, S. 2 und 3, ENB vom 31.7.1997, S. 1 und ENB vom 28.7.-7.8.1997, S. 11

¹³⁶ vgl. o.A.: Conference Report, in : ECO vom 27.10.1997, S. 2, ENB vom 23.10.1997, S. 2, ENB vom 27.10.1997, S. 1 und ENB vom 20.-31.10.1997, S. 12 / 13

Notwendigkeit endlich zu handeln aufmerksam zu machen. So wurde vom Vorsitzenden des IPCC auf der AGBM 5, dem ersten Treffen nach der COP 2, eigens betont, daß je eher Reduktionen unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungsstandes der Staaten beginnen würden, desto kostengünstiger würden diese sein¹³⁷. Angesichts der amerikanischen Forderungen, die auf diesem Treffen erhoben wurden und welche, sowohl einen Beitrag der Entwicklungsländer, als auch ökonomische Instrumente, zur Bekämpfung des Klimaproblems beinhalteten (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187), schien sich diese Aussage unmittelbar an die USA zu richten. Es ist somit nicht verwunderlich, daß die NGOs hier ansetzten und, unter Bezugnahme auf die Erkenntnisse des IPCC, eine 20%ige Reduktion der Treibhausgase bis 2005 verlangten. Sie unterstrichen damit zum einen die Bedeutung des Wissens des IPCCs für die Verhandlungen, während sie zum anderen dieses Wissen nutzten, um ihre altbekannte, auf dem „Toronto-Target“ aufbauende, Forderung nach einer Verwirklichung des AOSIS-Protokollvorschlags zu wiederholen. Wissenschaftliche Erkenntnisse spielten aber zu dieser Zeit im Verhandlungsprozeß keine große Rolle. So wurde auf der AGBM 6, selbst von den Delegierten der ansonsten eher skeptischen Staaten, kaum mehr mit „wissenschaftlichen Unsicherheiten“ argumentiert¹³⁸. Daran konnte auch das IPCC nichts ändern, dessen Vorsitzender auf dem AGBM 7-Treffen noch einmal, obwohl er auch betonte, daß langfristig für eine CO₂-Stabilisierung die Anstrengungen aller Staaten notwendig sei, ausdrücklich auf die Hauptverantwortung der Industriestaaten beim Treibhauseffekt verwies¹³⁹. Die stete Forderung der USA nach einem Beitrag der Entwicklungsländer beim Klimaschutz (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187), macht überaus deutlich, daß das Wissen des IPCC nun verstärkt dazu verwendet wurde, um die eigene Verhandlungsposition zu untermauern. Nur noch jene Teile und Aspekte der IPCC-Berichte und –Erkenntnisse, welche die eigene Argumentation untermauerten, wurden genutzt, alles andere wurde schlichtweg ausgeblendet oder ignoriert. Die USA waren aber bei weitem kein Einzelfall. Auch Deutschland, in den Verhandlungen zumeist ein Vorreiter beim Klimaschutz, stellte wissenschaftliche Erkenntnisse hinter politische Interessen. Zu Gunsten einer gemeinsamen EU-Verhandlungsposition (siehe Kap. 10.1.2.2.3, S. 193), mit einem 7,5%-Reduktionsziel bis 2005, wurden die Empfehlungen

¹³⁷ vgl. o.A.: Conference Report, in : ECO vom 11.12.1996, S. 2 und 3, o.A. : Twenty Days of Counting, in : ECO vom 8.12.1996, S. 1, Statement des CAN auf AGBM 5, in: ECO vom 11.12.1996, S. 6 und ENB vom 9.-18.12.1996, S. 5

¹³⁸ vgl. ENB vom 3.-7.3.1997, S. 9

des eigenen wissenschaftlichen Beratergremiums, des WBGU, für die COP 3, welche, unter anderem, bis 2005 eine 25%ige Reduktion befürworteten, hinten angestellt. Beide Beispiele belegen, daß die COP 2 zwar ihre Wirkung zeigte, indem die Staaten nun endlich mit dem Aushandeln eines konkreten Stabilisierungs- bzw. Reduktionszieles begannen. Sie zeigen aber ebenso, daß mit dem Nahen einer abschließenden Entscheidung auf COP 3, das Primat der Politik die Oberhand gewann. Nicht eine Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse war das Ziel staatlichen Handelns, sondern eine Durchsetzung der Eigeninteressen.

10.1.2.3 Der Stand der Verhandlungen im Vorfeld von Kyoto

Die anderen beiden bisherigen Hauptstreitpunkte, der Finanzierungsmechanismus der GEF und der Mechanismus der JI / AII, traten zunehmend, hinter den Aushandlungsprozeß konkreter Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele, zurück. Zusätzlich standen sie durch die Beschlüsse der COP 1, welche eigentlich die endgültigen Entscheidungen zu beiden Themen vertagt hatte (siehe Kap. 10.1.1.2.3, S. 161), nicht prioritär auf der Agenda. Dennoch versuchten die Industriestaaten weiterhin vorzeitig (siehe Kap. 10.1.2.1.3, S. 179), die GEF zum dauerhaften Finanzierungsmechanismus der Klimarahmenkonvention zu machen. Als auf SBI 4 über die zukünftige Zusammenarbeit zwischen der GEF und dem Klimaschutzregime diskutiert und entschieden wurde, gelang dies den Industriestaaten allerdings nicht¹⁴⁰. Obwohl sie den Forderungen der Entwicklungsländern insoweit entgegen kamen, als die Stellung der Vertragsstaatenkonferenz etwas stärker betont und die Modalitäten für die Einschätzung des Finanzierungsbedarfs, zugunsten der Entwicklungsländer, geändert wurden, wollten diese keine Zustimmung dazu geben, die GEF als permanenten Finanzierungsmechanismus zu akzeptieren. Da damit die Entscheidungen der GEF auch weiterhin in der Hand der Industriestaaten waren, blieb die GEF als Finanzierungsmechanismus des Klimaschutzregimes weiterhin, wie ursprünglich geplant, ein Provisorium. Seit dem fünften Treffen des SBI waren die Debatten, an denen sich auch die NGOs beteiligten, geprägt von einer fast unüberschaubaren Vielzahl von Einzelproblemen und –regelungen, welche unter anderem eine Überprüfung der Rolle der

¹³⁹ vgl. ENB vom 28.7.-7.8.1997, S. 3

¹⁴⁰ vgl. Ehrmann, M., 1997 (a), S. 608 – 610 und Missbach, A., 1999, S. 207 / 208 und 223

GEF und die Abwicklung von freiwilligen Vereinbarungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern betrafen¹⁴¹. Diese Entwicklung ähnelte im starken Maße jener, welche die Verhandlungen über AIJ nahm. Entsprechend ihrer Verhandlungsposition, welche JI als Mechanismus zur Verwirklichung der Stabilisierungsziele von Beginn an vorsah (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187), versuchten die USA, auf den ersten SBSTA-Treffen nach COP 2, nicht nur die Umsetzung von AIJ-Projekten zu beschleunigen, sondern auch eine frühzeitige Entscheidung über die Anrechnung der dabei erzielten Emissionsreduktionen schon auf COP 3 zu erreichen¹⁴². Sie trafen dabei auf den Widerstand der Entwicklungsländer, welche beklagten, daß die Industriestaaten den Technologietransfer ausschließlich auf AIJ-Projekte begrenzen wollten. In dieser Konfliktstellung war es, vor der Vertragsstaatenkonferenz, lediglich möglich, eine verbesserte Berichterstattung über die AIJ-Pilotphase zu beschließen, während grundsätzliche Entscheidungen, wie auf COP 1 vereinbart (siehe Kap. 10.1.1.2.3, S. 161), weiterhin offen blieben.

In den Verhandlungen auf dem Weg zur COP 3 war somit insgesamt wenig erreicht worden und nur vereinzelt lagen entscheidungsreife Vereinbarungen, vor allem zu Randproblemen, zum Beispiel über die AIJ-Berichterstattung, vor. Da bis zur AGBM 8, in der wesentlichen Frage der Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele die staatlichen Positionen weit auseinander klafften, kam dem, vom Verhandlungsvorsitzenden erstellte und auf dem Treffen vorgelegte, „negotiation text“ eine zentrale Bedeutung zu¹⁴³. Dieser, auf Konsultationen beruhende, Text, welcher von über zweihundert auf sechsundzwanzig Seiten gestrafft war, enthielt zwar in seinen entscheidenden Artikeln keine konkreten Zahlenangaben über mögliche Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele, machte aber ebenso, dadurch daß er nur noch wenige Alternativen in seinen Formulierungen offen ließ, bereits eindeutige Kompromißangebote. So war das Jahr 2005 nicht als ein erstes Zieljahr vorgesehen und die sechs diskutierten Gase wurden zusammen als ein „basket“ behandelt. Außer, daß JI nur für Länder mit verbindlichen Reduktionszielen einen Emissionshandel ermöglichen sollte, wurden alle anderen Entscheidungen über diesen Mechanismus auf die Zeit nach der AIJ-Pilotphase vertagt und für die Entwicklungsländer ein weiterer Finanz-

¹⁴¹ vgl. Ehrmann, M., 1997 (a), S. 601, o.A.: Conference Report, in: ECO vom 28.2.1997, S. 2 und ENB vom 25.-28.2.1997, S. 1

¹⁴² vgl. Missbach, A., 1999, S. 222 / 223 und o.A.: SBSTA Tuesday, in: ECO vom 18.12.1996, S. 3

¹⁴³ vgl. Missbach, A., 1999, S. 216 / 217 und 220

und Technologietransfer vorgesehen. Die Frage nach Verpflichtungen für Entwicklungsländer blieb ebenso offen wie jene, ob ein „banking“ und „borrowing“ möglich sein sollte, oder ob Quellen und Senken gegeneinander zu verrechnen sind. Da der „negotiation text“ die weitere Verhandlungsgrundlage bildete, aber den Staaten auch noch einen Verhandlungsspielraum bot, richteten sich viele der alten Konfliktpunkte nun an ihm aus. Die USA kritisierten beispielsweise die fehlende Berücksichtigung der Entwicklungsländer bei den Artikeln über Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele, welche aber vom Vorsitzenden deswegen nicht aufgenommen worden war, weil er dies als einen Verstoß gegen das „Berliner Mandat“ betrachtete. Und Japan wollte die „EU-bubble“ nicht akzeptieren, weil Frankreich, dessen Treibhausgasemissionen in etwa denjenigen Japans entsprachen, durch die Lastenverteilung innerhalb der EU, nur über ein Stabilisierungsziel verfügte. Die Vorlage des Verhandlungstextes hatte folglich nichts an den grundsätzlichen Kontroversen geändert, sondern nur dazu geführt, daß sich die staatlichen Stellungnahmen jetzt auf ihn bezogen. Dies galt auch für die NGOs, welche, unter Verweis auf das IPCC, das Fehlen eines Zieljahres 2005 für Reduktionsziele kritisierten und die Zusammenfassung der sechs Gase zu einem „basket“ bemängelten¹⁴⁴. Selbst eine ungewohnt innovative Vorgehensweise des Verhandlungsvorsitzenden bei anderen Themen brachte keine Fortschritte. Er lud die business-NGOs dazu ein, zur kontroversen Frage, welche Politiken und Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels erforderlich sind, Stellung zu nehmen¹⁴⁵. Nachdem deren erste Stellungnahme nach der Meinung des Vorsitzenden zu einseitig ausfiel, wurde eine zweite Stellungnahme im Plenum, diesmal mit unterschiedlichen Standpunkten, angesetzt. Als Resümee faßte der Vorsitzende zusammen, daß aufgrund unterschiedlicher Positionen der business-NGOs, die Politik über diese Frage zu entscheiden hätte. Im Gegenzug erhielten die Umwelt-NGOs die Gelegenheit, die Frage des Finanz- und Technologietransfers zu kommentieren¹⁴⁶. Sie nutzten bereits ihre erste Chance und das CAN setzte sich in seinem Statement vor dem Plenum unter anderem dafür ein, daß eine Finanzierung des Klimaschutzes in Entwicklungsländern angemessen und adäquat sein müsse und vor allem neue und generell

¹⁴⁴ vgl. Sims, K. / Villagrasa, D.: 2005 – The Case for Early Action, in : ECO vom 22.10.1997, S. 4 und Lanchberry, J. / Hare, B.: Sinks, the net and basket approaches, in: ECO vom 22.10.1997, S. 3

¹⁴⁵ vgl. Treber, M., 2001, S. 3 / 4 und ENB vom 30.10.1997, S. 1

¹⁴⁶ vgl. ENB vom 30.10.1997, S. 1, ENB vom 31.10.1997, S. 2 und NGO Intervention on Article 4.1 as presented to the AGBM by Climate Action Network, 30th October 1997, in: ECO vom 30.10.1997, S. 1 und 2

umweltfreundliche Technologien umfassen solle. Obwohl beide Interventionen der NGOs nicht den Kernkonflikt der Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele betrafen, so waren sie doch mehr als eine Spielerei des Verhandlungsvorsitzenden. So hatte eine Art Probelauf stattgefunden, welcher zeigte wie die, für die NGOs vorgesehene, Intervention zu einzelnen Tagesordnungspunkten, später aussehen könnte. Zum anderen erhob sich deutlich die Frage, weswegen die, vom Vorsitzenden regelrecht vorgeführten, business-NGOs einen eigenen besonderen Konsultativ-Mechanismus erhalten sollten. Aber, und das machte das Resümee des Vorsitzenden bezüglich der ersten Intervention deutlich, es war nun an der Zeit politische Kompromisse zu finden und sich nicht hinter Partikularinteressen zu verstecken. Die Beispiele können aber ebenso dafür herangezogen werden, um zu zeigen, wie kompliziert und komplex die Verhandlungsmaterie geworden und wie weit entfernt eine Einigung immer noch war. Sogar bei eher etwas randständigen Themen wie den zu ergreifenden Maßnahmen, herrschen nach wie vor selbst unter den NGOs unterschiedliche Meinungen und Standpunkte, was den Verhandlungsvorsitzenden dazu veranlaßte, auf einem NGO-Briefing zu berichten, ihm erschienen die Verhandlungen auf einem Stand wie vor 30 Jahren¹⁴⁷. Das Treffen konnte nicht einmal formell abgeschlossen werden und es erfolgte eine Vertagung auf den Tag unmittelbar vor der COP 3. Der Vorsitzende, welcher beauftragt wurde, dort einen weiteren Verhandlungstext vorzulegen, plante, da zu seinem jetzigen Text noch weitere Klammern, Fußnoten und Anmerkungen hinzugekommen waren, zweigleisig vorzugehen und sich sowohl auf die Verabschiedung eines Protokolls, wie auf eine Änderung der Klimarahmenkonvention vorzubereiten¹⁴⁸. Damit war, nur etwa einen Monat vor der Konferenz, nicht nur der Inhalt, sondern selbst die Form des, auf COP 3, zu verabschiedenden Abkommens unklar. Auch ein Ministertreffen in Tokio, im November 1997, zu welchem Japan, als Gastgeber der Konferenz, eingeladen hatte, brachte, da mit Indien und China zwei wichtige Vertreter der Entwicklungsländer fehlten, keine Fortschritte¹⁴⁹. Wenigstens die NGOs nutzten ihre Chance um, gegenüber Japan und der EU, dafür zu werben, endlich alle sechs Gase, wie von den USA gefordert, in ihre Vorschläge aufzunehmen.

¹⁴⁷ vgl. Missbach, A., 1999, S. 261

¹⁴⁸ vgl. Missbach, A., 1999, S. 221

¹⁴⁹ vgl. ECO vom 8./9.11.1997 und Missbach, A., 1999, S. 223

10.1.3. Die Schlußverhandlungen zum Kyoto-Protokoll

10.1.3.1 Die Verhandlungssituation

Für den zweiten Teil der AGBM 8 und für die dritte Vertragsstaatenkonferenz in Kyoto, Anfang Dezember 1997, waren schwierige Verhandlungen zu erwarten. Da hier, gemäß den Bestimmungen des „Berliner Mandates“ (siehe Kap. 10.1.1.2.3, S. 161), die endgültigen Entscheidungen über konkrete Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele fallen sollten und im Vorfeld keine Kompromißansätze erreicht werden konnten, würde sich der gesamte Verhandlungsprozeß auf den beiden, nun alles entscheidenden, Treffen zuspitzen. Die wesentlichen Knackpunkte lagen klar auf der Hand. Über allem schwebte die Frage nach konkreten Zahlenwerten für Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele, gefolgt von der Frage, ob diese Ziele für alle Staaten gemeinsamen gelten sollten, oder zwischen den einzelnen Staaten, mittels unterschiedlicher Zahlenwerte, zu differenzieren ist und ob bzw. wie die Entwicklungsländer bei den Zielen mit einzubeziehen sind. Daran schloß die Problematik der Festsetzung eines oder mehrerer Zieljahre, der Anzahl der zu regelnden Gase, 3 oder 6, und der Art und Weise, wie die Gase zu behandeln sind, „basket“ oder „Einzelgas-Ansatz“, an. Etwas tiefer hing der Themenbereich, wie diese Ziele zu erreichen sind, also welche Mechanismen, „banking“, „borrowing“, Emissionshandel, JI und eine Verrechnung von Quellen und Senken, angewandt werden dürfen. Darunter angesiedelt war unter anderem die Frage, wann und wie eine getroffene Regelung in Kraft treten konnte. Der gesamte Problemkomplex ähnelte somit den übereinandergelagerten, unterschiedlichen Luftschichten der Erdatmosphäre, nur, und das war der springende Punkt, die einzelnen Ebenen ließen sich nicht klar voneinander trennen. So würde beispielsweise das Zulassen einer Verrechnung von Quellen und Senken den Staaten die Möglichkeit geben, höhere Zahlenwerte für Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele zu vereinbaren, während die Einführung des „borrowing“ es unter Umständen möglich machen würde, ein früheres Zieljahr zu erreichen. Es stellte sich folglich die Frage, wo anfangen? An welchem Punkt sollten die Diskussionen über einen Kompromiß ansetzen? Den erste Versuch diesen „gordischen Knoten“ zu durchschlagen unternahm der Verhandlungsvorsitzende noch vor Beginn der COP 3, auf dem zweiten Treffen der

AGBM 8¹⁵⁰. Er versuchte die Verhandlungen dadurch zu forcieren, daß er zum einen in der Regelung von sechs Gasen von Anfang an einen Konsens sah und zum anderen die Forderung nach einer Einbeziehung der Entwicklungsländer abblockte. Letzteres wollte er erreichen, indem er eine, auf einer Veröffentlichung des World Resource Institute aufbauende, Publikation vorlegte, welche belegte, daß die Entwicklungsländer bereits bedeutende Maßnahmen zum Klimaschutz ergriffen haben. Doch der Versuch des Vorsitzenden, wenigstens in diesen Fragen einen frühzeitigen Kompromiß zu erzielen, auf welchem dann die weiteren Verhandlungen aufbauen konnten, scheiterte. Die EU beharrte, obwohl sie eine zukünftige Regelung der anderen drei Gase anstrebte und trotz des Einsatzes der NGOs im Vorfeld der Konferenz (siehe Kap. 10.1.2.3, S. 203), weiterhin auf ihren, mit lediglich drei Gasen gefüllten, „basket“ und die USA wollten und konnten, im Bezug auf die Entwicklungsländerbeteiligung nicht nachgeben (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187). Rußland testete und scheiterte mit einem anderen möglichen Kompromiß, welcher am Verhandlungspunkt der Reduktionsziele ansetzte. Eine ältere Forderung wiederholend, sollte, so die russische Idee, das gemeinsame Reduktionsziel der Industriestaaten, ähnlich der „EU-bubble“, eine unterschiedliche Lastenverteilung für die einzelnen Staaten beinhalten und so zum Ausgangspunkt der Verhandlungen werden. Aber auch dafür war es zu früh, die Staaten waren einfach noch zu keinen Zugeständnissen bereit. Von Seiten der Entwicklungsländer kam vor allem Kritik. Sie lehnten insbesondere die Mechanismen des „banking“, „borrowing“ und des Emissionshandels ab und als von ihnen auch noch selbst der Titelvorschlag für ein Protokoll¹⁵¹, welcher bei den anderen Staaten auf Zustimmung gestoßen war, kritisiert wurde, erkannte der Vorsitzende die Hoffnungslosigkeit der Versuche, einen frühzeitigen Kompromiß zu erzielen. Entnervt brach er das AGBM-Treffen ab.

Die Lösung des Knotens war folglich erst im Rahmen der COP 3 möglich. Aber auch hier brachten die Verhandlungen der ersten Woche zunächst keinen wesentlichen Durchbruch, da fast alle Problempunkte bis zum abschließenden dreitägigen Ministersegment offen gehalten wurden. Obwohl sich viele Lösungen bereits zu Beginn der Konferenz abzeichneten, war erst nach informellen Verhandlungen hinter verschlossenen Türen und

¹⁵⁰ vgl. Missbach, A., 1999, S. 223, 226 und 276 und o.A.: Conference Report, in: ECO vom 1.12.1997, S. 2

¹⁵¹ „The Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on Climate Change on Greenhouse Gases“

mehreren Verträgen eine Einigung möglich¹⁵². Die konkreten Zugeständnisse, welche den Staaten nun abverlangt wurden, machten, zusammen mit der fast untrennbaren Verknüpfung der Problembereiche, Entscheidungen, im „kleinen Kreis“ und unter „vier Augen“, auf der Ministerebene notwendig.

Dabei war die Konferenz doch eigentlich gekennzeichnet durch eine enorme Beteiligung staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure¹⁵³. Die 171 Staaten und die EU, welche bis zum 1.12.1997 die Klimarahmenkonvention ratifiziert hatten, entsandten 2273 Regierungsvertreter unter die insgesamt über 10 000 Teilnehmer der Konferenz. Ihnen standen 3663 akkreditierte NGO-Vertreter gegenüber, wobei das CAN, mit seinen 117 Teilnehmern, eine der größten Fraktionen bildete¹⁵⁴. Auch die Beteiligung lokaler Gruppen vor Ort war umfassender als jemals zuvor und die Vielzahl der Aktionen im Umfeld der Konferenz erinnerten stärker an die eindrucksvolle COP 1, als an die, eher nüchterne und technische, Atmosphäre der COP 2. Allerdings hatte der alte, von den NGOs nach wie vor aufrechterhaltene, AOSIS-Protokollvorschlag einiges von seinem Charakter und Charme (siehe Kap. 10.1.1.2.3, S. 161), als spektakuläre und neue Forderung in Berlin, eingebüßt. Obwohl die NGOs für Kyoto den AOSIS-Vorschlag um einige aktuelle Forderungen ergänzt hatten, so verlangten sie unter anderem eine Regelung für alle sechs bisher verhandelten Gase, Strafzahlungen für Fälle der Nicht-Erfüllung der Reduktionsziele und sie wollten ebenso wenig eine Verrechnung von Quellen und Senken zulassen, wie einen Ausschluß der Emissionen aus dem Flugverkehr aus dem Protokoll, spielte dieser in den Verhandlungen auf der Konferenz, wie schon seit längerem (siehe Kap. 10.1.2, S. 172), keine wichtige Rolle mehr. Daß es den NGOs damit noch einmal gelingen würde eine ähnliche Bedeutung zu erlangen wie im Vorfeld und bei der COP 1, war, von vorne herein, unwahrscheinlich. Auch die Tatsache, daß sie bereits von den konfrontativen Verhandlungen am Ende des AGBM-Prozesses ausgeschlossen waren und dies, im Ministersegment am Ende der Konferenz, wieder sein würden, sprach dagegen.

Die NGOs waren aber keineswegs untätig und versuchten immer wieder den Verlauf der Verhandlungen zu beeinflussen. Einer dieser Fälle war die Frage der Stabilisierungs- bzw.

¹⁵² vgl. Missbach, A., 1999, S. 228 / 229

¹⁵³ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 101, Tabelle 3 und Seite 144, Tabelle 4, Raustiala, K.: Nonstate Actors in the Global Climate Regime, in: Luterbacher, U. / Sprinz, D.F., (Hrsg.), 2001, S. 102 und Missbach, A., 1999, S. 169 und 224

¹⁵⁴ Zum Vergleich: Die GCC, der große nichtstaatliche Gegenspieler des CAN, verfügte auf COP 3 über eine Delegation mit 50 Mitgliedern.

Reduktionsziele für Entwicklungsländer, welche im AGBM-Prozeß unbeantwortet geblieben war und nun auf der COP 3 mit der früheren brasilianischen Idee, eines „clean development fund“ (CDF) (siehe Kap. 10.1.2.2.4, S. 195), zusammengeführt wurde¹⁵⁵. Die derartige Verknüpfung beider Forderungen machte einen „package deal“ möglich, bei dem, im Gegenzug für die Einführung des CDF, welcher von den Entwicklungsländern befürwortet wurde, ein Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziel für die Entwicklungsländer, welches vor allem von der, von der USA geführten, JUSCANZ-Gruppe gefordert wurde, verwirklicht worden wäre. Die Verhandlungspositionen der Staaten ragten aber in dieser Angelegenheit nach wie vor weit auseinander. Während die G 77-Staaten Verhandlungen über Verpflichtungen der Entwicklungsländer außerhalb des Rahmens des „Berliner Mandates“ liegend sahen, sprachen die USA der COP die Autorität zu, über diese Fragen zu verhandeln und gegebenenfalls zu entscheiden. Dementsprechend unterstützten die USA einen Vorschlag Neuseelands. Bis zum Jahr 2002 sollten Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele für Entwicklungsländer ausgehandelt werden, welche, unter der Voraussetzung, daß die Industriestaaten bis dahin ihre Verpflichtungen erfüllen, von den Entwicklungsländern im Jahr 2014 übernommen werden sollten. Da die EU einem solchen möglichen „package deal“ Sympathien entgegen brachte, griffen die NGOs, bei denen insbesondere die Haltung der EU auf Unverständnis stieß, ein¹⁵⁶. Die NGOs verwiesen vor allem auf eine Studie des Bangladesh Centre for Advanced Studies (BCAS), die belegte, daß die Entwicklungsländer bereits Maßnahmen zum Klimaschutz ergriffen und, zu einer erfolgreichen Bekämpfung des Klimawandels, einen zusätzlichen Technologietransfer benötigten. Viel wichtiger war es den NGOs aber, die EU, nicht nur in dieser Frage, zu einer grundsätzlichen Zusammenarbeit mit der G 77 zu bewegen, wozu von ihnen erneut, wie schon im Vorfeld der Konferenz (siehe Kap. 10.1.2.2.5, S. 196), auf Gemeinsamkeiten in den beiden Verhandlungspositionen hingewiesen wurde. Auch wenn den NGOs hierbei kein Erfolg beschieden war, scheiterten die Verhandlungen über einen „package deal“. Alleine die heftigen Reaktionen der Entwicklungsländer und der Zeitmangel führten dazu, daß dieser nicht weiter diskutiert wurde.

¹⁵⁵ vgl. Missbach, A., 1999, S. 224 / 225 und ENB vom 1.-11.12.1997, S. 13

¹⁵⁶ vgl. o.A.: South Takes Lead, in : ECO vom 5.12.1997, S. 3, o.A.: Diversionary Tactics, in: ECO vom 6.12.1997, S. 1 und 2 und o.A.: EU-An Apology, in: ECO vom 8.12.1997, S. 4

10.1.3.2 Die Verhandlungslösung

Der „gordische Knoten“ mußte folglich auf eine andere Art gelöst werden. Hierzu bot sich, überraschender Weise, der Problemkomplex der unterschiedlichen Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele für die Industriestaaten an¹⁵⁷. Die USA zeigten sich solch differenzierten Reduktionszielen nicht abgeneigt und schloß sich einer Reihe anderer Staaten an, welche im folgenden die „Umbrella Group“ bildeten. Ursprüngliches Ziel dieser nun aus Japan, Kanada, Australien, Neuseeland, Rußland, Ukraine, Kasachstan, Norwegen, Island und den USA bestehenden Gruppe, war die Bildung einer gemeinsamen „bubble“, welche, entsprechend der „EU-bubble“ (siehe Kap. 10.1.2.2.3, S. 193), zwar ein gemeinsames Reduktionsziel haben sollten, dieses aber eine unterschiedliche Lastenverteilung unter den Staaten berücksichtigte. Obwohl das Ziel nie erreicht wurde, formte die „Umbrella Group“ eine gemeinsame Plattform dieser, ansonsten recht unterschiedlichen, Staaten und brachte, mit der nun kollektiv vorgetragenen Forderung nach differenzierten Stabilisierungs- bzw. Reduktionszielen, die EU in den Verhandlungen unter Druck. Die EU, welche auf ein für alle Staaten gleiches Reduktionsziel beharrte, konnte ein solches aber nur bedingt verteidigen, da sie ja für sich selbst, innerhalb ihrer „bubble“, unterschiedliche Reduktionsziele einforderte. Mit der Formierung der „Umbrella Group“ war die EU in den Verhandlungen nun zunehmend isoliert, was dazu führte, daß der russische Kompromiß-Vorschlag vom letzten AGBM-Treffen, mit seiner Forderung nach unterschiedlichen Reduktionszielen für die einzelnen Industriestaaten (siehe Kap. 10.1.3.1, S. 207), zur wahrscheinlichsten Lösung wurde. Auch wenn die konkreten jeweiligen Zahlenwerte erst nach der Erstellung eines Rahmens, welcher genau festlegt, wie diese Ziele zu erreichen sind, verhandelt werden konnten und sollten und eine mögliche Manövriermasse für Zugeständnisse und Kompromisse am Ende der COP bildete, so war der Einstieg in die Verhandlungen doch endlich gelungen und der weitere Weg vorgezeichnet. Nachdem Einigungen in allen anderen Fragen und Problempunkten erreicht sind, würden am Schluß der Verhandlungen die einzelnen Staaten Farbe bekennen müssen, indem sie festlegten, wie hoch ihre Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele unter diesen, dann feststehenden, Prämissen sein würden.

¹⁵⁷ vgl. Ott, H.E., 2001, S. 280, Missbach, A., 1999, S. 266, Bail, C., 1998, S. 461 und ENB vom 3.12.1997, S. 2

Eine dieser Rahmenbedingungen war die Festlegung eines Zieljahres¹⁵⁸. Obwohl die von den USA geforderte Zielperiode von 2008 bis 2012 (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187) in den Verhandlungen der COP 3 nie ernsthaft zur Diskussion stand, da sowohl die EU-Forderung, als auch die Forderung der Entwicklungsländer, nach einem Zieljahr 2010 exakt in der Mitte dieser Periode lagen (siehe Kap. 10.1.2.2.3, S. 193 und Kap. 10.1.2.2.4, S. 195), war eine endgültige Einigung darauf problematisch, weil die Entwicklungsländer die Festsetzung einer Zielperiode mit der Frage der flexiblen Mechanismen verknüpften. Die Aufgabe des Festhaltens der USA am „borrowing“ kann somit als ein Entgegenkommen betrachtet werden, das den Entwicklungsländern eine Zustimmung zu einer Zielperiode erleichterte. Derart war es möglich, sich darauf zu einigen, daß das Gesamtziel zwischen 2008 und 2012 erreicht werden sollte. Dem ursprünglich von der G 77 und der EU geforderten Nahziel bis 2005 wurde insoweit Rechnung getragen, als daß die Vertragsstaaten angehalten wurden, bis dorthin „demonstrable progress“ zu zeigen. Beide Staatengruppen hatten damit, zugunsten eines Kompromisses mit den USA, auf ihre konkreten Forderungen für ein Nahziel verzichtet, dafür aber wenigsten erreicht, daß dieses nicht gänzlich verloren gegangen ist. Auch beim „banking“, welches als Anreiz für frühe Maßnahmen zur Emissionsminderung unter bestimmten Bedingungen zugelassen wurde, konnten sich die USA durchsetzen. Heftige Diskussionen dagegen gab es über den Mechanismus des Emissionshandels, denn hier waren die, von China geführten, Entwicklungsländer zu keinen Zugeständnissen bereit. Ein von der EU formulierter Vorschlag, welcher den Handel nur zulassen sollte, wenn eine COP entsprechende Regelungen dafür angenommen hatte, formte die Basis eines Kompromisses, welchen schließlich auch die USA und andere JUSCANZ-Mitglieder unterstützten und gegenüber den Entwicklungsländern erfolgreich dafür warben. Das Ergebnis war folglich nichts anderes als eine weitestgehende Vertagung des Problems, denn der Emissionshandel war damit prinzipiell möglich, die konkreten Bestimmungen darüber mußten aber erst noch, in sicherlich schwierigen Verhandlungen, ausgehandelt werden. Ein ähnliches Ergebnis, nämlich eine Vertagung der Verhandlungen wesentlicher Bestimmungen, wurde bezüglich des Mechanismus der JI getroffen, auch wenn die Verhandlungen sich hierbei weit weniger

¹⁵⁸ vgl. Missbach, A., 1999, S. 227 / 228, 230 / 231 und 235 / 236 und Bail, C., 1998, S. 460 / 461

problematisch gestalteten¹⁵⁹. Die Entwicklungsländer stimmten grundsätzlich einer Anrechnung der JI-Projekte auf die Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele der Industriestaaten zu und für Projekte zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern wurde ein „Clean Development Mechanism“ (CDM) geschaffen, welcher ähnliche Emissionsgutschriften erlauben sollte, auch wenn die genauen Modalitäten der Anrechnung noch auf COP 4 zu klären waren. Im Gegenzug wurde der brasilianische Vorschlag eines „clean development fund“ (CDF) (siehe Kap. 10.1.2.2.4, S. 195), welcher viel Zuspruch unter den Entwicklungsländern gefunden hatte, von den Industriestaaten berücksichtigt. Allerdings blieb vom ursprünglichen CDF-Konzept kaum mehr übrig, als ein Teil des Namens. Insbesondere die Idee der Strafzahlungen bei Nichterfüllung der Verpflichtungen wurde fallen gelassen und die Errichtung eines derartigen „compliance“-Systems auf spätere COPs vertagt. Die Entwicklungsländer hatten damit auch in dieser Frage große Zugeständnisse gemacht. Selbst die Bemühungen der NGOs hatten dies nicht verhindern können¹⁶⁰. Sie hatten in den Verhandlungen grundsätzlich den CDM unterstützt, weil dieser, über die konkreten Projekte, den Entwicklungsländern finanzielle und technologische Hilfe zukommen lies, den NGOs war aber gleichzeitig ein „compliance“-System wichtig gewesen, welches sie, ohne allerdings konkret ausgearbeitete Vorschläge zu haben, unterstützten. Der politische Tausch der Anrechnung von JI- und CDM-Projekten gegen die Idee des CDF konnte die NGOs somit in keinsten Weise zufrieden stellen, war doch damit die Thematik eines „compliance“-Systems auf unbestimmte Zeit vertagt. Das Entgegenkommen der Entwicklungsländer hatte ihre Bemühungen zunichte gemacht.

Mit diesem weitgehenden Entgegenkommen der Entwicklungsländer bezüglich der Mechanismen, war allerdings ihre Kompromissbereitschaft ausgereizt. Eine Verankerung der Möglichkeit im Abkommen, daß Entwicklungsländer freiwillig Stabilisierungsziele übernehmen, wurde von den meisten Entwicklungsländern grundsätzlich abgelehnt, auch wenn einige unter ihnen, insbesondere Argentinien, welches bereits über ein bilaterales Abkommen mit den USA verfügte, dies durchaus befürworteten¹⁶¹. Trotz des Einsatzes der

¹⁵⁹ vgl. Müller-Kraener, S., 1998, S. 115, Bail, C., 1998, S. 461 - 463, Missbach, A., 1999, S. 232, 237 / 238 und 243 und ENB vom 1.-11.12.1997, S. 15

¹⁶⁰ vgl. Grubb, M.: the „Clean Development Mechanism“, in: ECO vom 9.12.1997, S. 3, o.A.: The state of play, in: ECO vom 6.12.1997, S. 2 und o.A.: A Message from the Gallery, in: ECO vom 8.12.1997, S. 1 und 3

¹⁶¹ vgl. Missbach, A., 1999, S. 231 / 231 und 243 – 245 und Schmidt, H., 1998, S. 445

EU und vor allem der USA, welche aufgrund der Ratifikationsbedingung des Senats (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187) unbedingt eine Beteiligung der Entwicklungsländer erreichen wollten, wurde der entsprechende Artikel ersatzlos gestrichen. Die daraufhin erfolgte Ankündigung Argentiniens, auf der von ihm auszurichtenden COP 4, das Thema erneut auf die Tagesordnung zu setzen, machte überaus deutlich, daß dieser Problempunkt keinesfalls endgültig geklärt war. Hinter der argentinischen Haltung, so darf vermutet werden, standen die USA, welche künftig versuchen mußten, zumindest auf bilateralem Weg Emissionsziele für die Entwicklungsländer zu erreichen und so das Abkommen, aus US-amerikanischer Sicht, ratifizierbar zu machen.

Eine weitere Rahmenbedingung war die Anzahl der zu regelnden Gase und die Art und Weise, wie diese behandelt werden sollten¹⁶². Lediglich die Entwicklungsländer beharrten, aufgrund von Unsicherheiten bei der Umrechnung von Methan und Lachgas, welche beide als „Überlebensgas“ für sie von besonderer Bedeutung waren, auf einen Einzelgasansatz. Eine gewisse Unterstützung fanden sie dabei durch die NGOs, welche aber in der Frage der Anzahl und Art der zu regelnden Gase gespalten waren. Ihnen war bewußt, daß, je größer die Anzahl der zu regulierenden Gase ist, um so geringer der Druck auf eine Reduzierung der energiebedingten CO₂-Emissionen sein würde. Dennoch setzten sie sich in den Verhandlungen für einen Einzelgasansatz aller sechs bisher verhandelten Gase ein und zeigten, daß das Jahr 1990 als Bezugsjahr für Reduktionen dienen könnte. Mögliche Kompromisse, die eine Sonderbehandlung einzelner Gase oder eine Aufteilung von Gasen in unterschiedliche „baskets“, wie von der EU gefordert (siehe Kap. 10.1.2.2.3, S. 193), beinhalteten, wurden von den NGOs entschieden abgelehnt. Die Koalition der Entwicklungsländer und NGOs hatte aber von Beginn an keinen leichten Stand und blieb erfolglos, da sowohl die USA als auch die EU eine „basket“-Regelung forderten (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187 und Kap. 10.1.2.2.3, S. 193), und sich die Positionen nur hinsichtlich der Anzahl der Gase im „basket“ unterschieden. Den 6 Gasen, welche die USA von Beginn an geregelt sehen wollte, stand die EU gegenüber, welche bestrebt war zunächst nur 3 Gase zu behandeln, die anderen 3 Gase aber bereits auf der COP 4, in einem zweiten „basket“, hinzufügen wollte. Vor dem Hintergrund dieser positionellen

¹⁶² vgl. Missbach, A., 1999, S. 226 / 227, Bail, C, 1998, S. 461, o.A.: Those F Gases!, in: ECO vom 2.12.1997, S. 1 und 4, o.A.: AGRN! – All Gases Right Now, in: ECO vom 3.12.1997, S. 1, o.A.: eco, in: ECO vom 4.12.1997, S. 2, Hare, B.: Seeing Double, in: ECO vom 4.12.1997, S. 1 und 3 und ENB vom 1.-11.12.1997, S. 7

Nähe zwischen den Industriestaaten ist es nicht verwunderlich, daß sich schließlich ein 6-Gas-Ansatz mit unterschiedlichen Bezugsjahren durchsetzte. Entwicklungsländer und NGOs mußten also auch in dieser Frage ihre eigenen Forderungen zurückstecken.

Eines der strittigsten Themen der Konferenz war die Einbeziehung von Senken in die Emissionsreduktionen („net approach“), da diese Frage die weitreichendsten Auswirkungen auf die einzelstaatlichen Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele hatte. Die Debatten um die Verrechnung von Quellen und Senken erlebte aber auch deswegen auf COP 3 einen vorläufigen Höhepunkt, weil sich hier die unterschiedlichen Ausgangssituationen, und damit die Interessen der Staaten, deutlich zeigten. Vor allem Länder mit großen Waldflächen, wie beispielsweise die USA und Kanada, versprachen sich durch einen „net approach“, daß sie ihre späteren Verpflichtungen zu großen Teilen durch die Anrechnung von Wäldern als Senken für Treibhausgase erreichen könnten. Nur vor diesem Hintergrund läßt sich die Entwicklung der Verhandlungen auf COP 3 vollständig erklären. Obwohl das IPCC, vielfach unterstützt von den NGOs des CAN, auf wissenschaftliche Unsicherheiten hinwies und erst neue Untersuchungen forderte, bevor diese Thematik künftig verhandelt werden konnte, wurden solche Einwände von den Staaten ignoriert¹⁶³. Weder die Einigkeit der wissenschaftlichen Gemeinschaft, noch das überaus große Engagement der NGOs, welche gerade wegen dieser Einigkeit dazu aufriefen, die Thematik zuerst vom IPCC vollständig klären zu lassen, konnten verhindern, daß sich fast alle Staaten für eine Verrechnung von Quellen und Senken aussprachen. Die Diskussionen drehten sich schon nur noch darum, inwieweit dies geschehen sollte¹⁶⁴. Die Positionen reichten von einer möglichst umfassenden Einbeziehung, welche von der USA, Kanada, Australien, Neuseeland und einigen lateinamerikanischen Entwicklungsländern gefordert wurde, bis zu mehr oder weniger großen Beschränkungen, wie von der EU postuliert. Der einzige erkennbare Einfluß der NGOs in diesem Teil der Verhandlungen lag darin, Frankreich, das ursprünglich den „net approach“ unterstützte dazu zu bewegen, sich von seiner Forderung zu lösen¹⁶⁵. Dieser Positionswandel, bei dem die französische Umweltministerin ausdrücklich auf die Rolle der NGOs hinwies, blieb in den Verhandlungen aber folgenlos. Der letztendlich erzielte Kompromiß sah, entgegen aller

¹⁶³ vgl. Missbach, A., 1999, S. 227 und 246, o.A.: Sinks Hit Bottom Line, in: ECO vom 2.12.1997, S. 3, o.A.: ohne Titel, in: ECO vom 3.12.1997, S. 3, Singer, S.: Sinks Destroy Natural Forest Systems, in: ECO vom 5.12.1997, S. 2 und o.A.: A Massage from the Gallery, in: ECO vom 8.12.1997, S. 1 und 3

¹⁶⁴ vgl. ENB vom 5.12.1997, S. 1 und 2 und Missbach, A., 1999, S. 227

wissenschaftlichen Warnungen und der Bemühungen der NGOs, eine grundsätzliche Einbeziehung der Senken in die Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele vor¹⁶⁶. Berücksichtigt werden sollten nicht alle Senken, sondern lediglich forstwirtschaftliche Maßnahmen („afforestation, reforestation and deforestation“), und die genauen Modalitäten der Anrechnung waren, wieder einmal, erst auf der COP 4 zu klären. Trotz der vom IPCC selbst geltend gemachten Unsicherheiten über die Berechnung der Aufnahme von Treibhausgasen in Senken, würden, soviel wurde bereits auf COP 3 vereinbart, die Methoden des IPCCs Verwendung finden.

Damit stand der Rahmen, auf welchem abschließend, die konkreten Zahlenwerte für konkrete Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele der einzelnen Staaten verhandelt werden konnten. In einem undurchsichtigen Schlußpoker hinter verschlossenen Türen (siehe Kap. 10.1.3.1, S. 207) wurden noch einmal von den Staaten Zugeständnisse abverlangt, sollte nicht letztendlich doch noch alles bisher Erreichte scheitern. So gelang es in der letzten Verhandlungsnacht Rußland und der Ukraine, ein für sie vorgesehenes 5%-Reduktionsziel in ein Stabilisierungsziel umzuwandeln, während Japan, gedrängt von den USA, einen Zuschlag von einem Prozent zustimmte und somit ein Reduktionsziel von 6% akzeptierte¹⁶⁷. Für die EU waren Reduktionen von insgesamt 8% vorgesehen. Auch die USA hielten ihr Versprechen vom Beginn des Ministersegmentes und zeigten in den Schlußverhandlungen eine große Flexibilität, indem sie eine Erhöhung ihrer Reduktionen von 5 auf 7% hinnahm. Insgesamt ergab sich damit zusammengenommen eine Reduktion der Treibhausgasemissionen der Industriestaaten um 5,2%. Abgerundet wurde dieses Gesamtergebnis noch durch die Einführung einer Ratifikationsklausel, welche eine zwar nicht unüberwindbare, aber doch hohe Hürde bildet¹⁶⁸. Das „Kyoto-Protokoll“ tritt erst in Kraft, wenn mindestens 55 Vertragsparteien das Abkommen ratifiziert haben. Zusätzlich müssen unter diesen Parteien mindestens so viele Industriestaaten sein, daß diese wenigstens 55% der CO₂-Emissionen der Industriestaaten des Jahres 1990 repräsentieren. Da alleine die USA etwa 40% dieser Emissionen verursachen, kommt ihnen, zusammen mit einem oder einigen wenigen anderen Staaten, die Rolle einer „Veto-Macht“ zu. Diese

¹⁶⁵ vgl. o.A.: France Shifts on Sinks, in : ECO vom 9.12.1997, S. 3

¹⁶⁶ vgl. Müller-Kraenner, S., 1998, S. 115, Bail, C., 1998, S. 461 und Missbach, A., 1999, S. 236

¹⁶⁷ vgl. Missbach, A., 1999, S. 228 / 229, 233 und 235 und ENB vom 1.-11.12.1997, S. 5 und 15. Eine Liste der einzelnen staatlichen Ziele, einschließlich einer Bewertung hinsichtlich des jeweils ursprünglich angestrebten Ziels findet sich in: Schmidt, H., 1998, S. 459, Tabellen 3 - 9

¹⁶⁸ vgl. Bail, C., 1998, S. 463, SZ vom 30.3.2001 und SZ vom 31.3.2001 (a)

Tatsache sollte sich dann auch für das Inkrafttreten des „Kyoto-Protokolls“ zukünftig als problematisch erweisen (siehe Kap. 10.2.2, S. 256). Den Gefahren, welche von einer derartigen Ratifikationsklausel ausgingen, waren sich die Staaten durchaus bewußt, hatte sich doch die EU lange Zeit dafür eingesetzt, daß das Protokoll mit einer $\frac{3}{4}$ -Mehrheit der Vertragsparteien angenommen werden sollte und auch die NGOs hatten, allerdings erfolglos, rechtzeitig und mehrfach vor ihnen gewarnt¹⁶⁹. Zumindest konnten Protokolländerungen mit einer $\frac{3}{4}$ -Mehrheit beschlossen werden, auch wenn diese nur für jene Staaten gültig waren, die eine solche Änderung auch annehmen. Die staatlichen Akteure hatten somit, zumindest ansatzweise, ihre Konsequenzen aus der Problematik der Verabschiedung einer Geschäftsordnung gezogen, welche, weiterhin blockiert von der OPEC, auf COP 3 immer noch lediglich angewandt wurde, ohne formell angenommen zu sein (siehe Kap. 10.1.1.2.3, S. 161).

Exemplarisch für die Rolle, welche die NGOs auf COP 3, auch in den undurchsichtigen Schlußverhandlungen, spielten, ist die Regelung der Emissionen aus dem internationalen Flugverkehr¹⁷⁰. Ihr Einsatz, diese im Rahmen des Klimaschutzregimes zu regeln, war letztendlich nicht von Erfolg gekrönt, da das „Kyoto-Protokoll“ für die Regulierung derartiger Emissionen keine abschließende Entscheidung traf, sondern nur eine Zusammenarbeit mit der ICAO vorsah. Wie bei den anderen Knackpunkten der Konferenz (siehe Kap. 10.1.3.1, S. 207) konnten die NGOs auch in dieser Frage nicht ihre inhaltlichen Forderungen in das Protokoll einbringen. Andererseits waren zwar viele grundsätzliche Entscheidungen getroffen worden, die, oftmals problematische, Regelung von konkreten Detailfragen war aber meistens offen geblieben. Für die NGOs bedeutete dies, daß noch genügend Spielraum vorhanden war, um ihre Vorstellungen in den Verhandlungsprozeß einbringen zu können. Gerade bei den Entscheidungen über wissenschaftliche und technische Einzelheiten könnten die Fähigkeiten und das Wissen der NGOs von Bedeutung sein und von den staatlichen Akteuren nachgefragt werden, das heißt, die spezifischen NGO-Kompetenzen für die Implementierung des „Kyoto-Protokolls“ genutzt werden (siehe Kap. 5.2.1, S. 64)¹⁷¹. Gerade vor dem Hintergrund, daß die formellen Beteiligungsmöglichkeiten der NGOs am Klimaschutzregime momentan begrenzt waren,

¹⁶⁹ vgl. ENB vom 4.12.1997, S. 2, o.A.: Conference Report, in: ECO vom 2.12.1997, S. 2, Ott, H.: Don't Trip on the Treshold, in: ECO vom 3.12.1997, S. 2, o.A.: A Massage from the Gallery, in: ECO vom 8.12.1997, S. 1 und 3 und Bail, C., 1998, S. 463

¹⁷⁰ vgl. Bail, C., 1998, S. 460

die endgültigen Entscheidungen über ihre Teilnahmerechte waren noch nicht getroffen und steckten weiterhin im politischen Verhandlungsprozeß (siehe Kap. 10.1.2.2.5, S. 196), konnten die NGOs hoffnungsvoll den anstehenden Verhandlungen entgegen blicken. Demgegenüber standen die Erfahrungen, welche die NGOs, insbesondere am Schluß der Konferenz, gemacht hatten. Gerade in diesem Teil der Verhandlungen, in dem es um konkrete Zugeständnisse und Entscheidungen ging, blieb ihre Partizipation, aufgrund der bilateralen Verhandlungen mit einer politischen Verknüpfung der Themen hinter verschlossenen Türen, den häufig unter Zeitdruck getroffenen spontanen und ad-hoc-artigen Entscheidungen und der fehlenden staatlichen Unterstützung, begrenzt. In dieser Situation war es den NGOs nicht gelungen, obwohl oftmals die europäischen Verhandlungspositionen NGO-Forderungen beinhalteten, eine Koalition zwischen der EU und der G 77 zustande zu bringen, welche bereits im Vorfeld und auf der Konferenz von ihnen angestrebt wurde und unter Umständen an die Erfolge der COP 1 hätte anknüpfen können¹⁷². Die NGOs bildeten damit nicht mehr, aber auch nicht weniger, als einen parallelen Dreh- und Angelpunkt zu den staatlichen Verhandlungen und versorgten zumindest jene Delegationen mit Hintergrundinformationen und Analysen, die bereit waren, dies zuzulassen. Die Rolle, welche die NGOs auf der Konferenz spielten und ihr Leistungsbeitrag für den Regimeprozeß waren somit nur gering.

10.1.3.3 Die Gründe des Erfolges

Entscheidend für den erfolgreichen Abschluß der dritten Vertragsstaatenkonferenz waren vielmehr andere Faktoren¹⁷³. Sicherlich spielten die bilateralen Verhandlungen auf höchster Ebene, parallel zu den Verhandlungen in Kyoto wurde zwischen den einzelnen Hauptstädten eifrig telefoniert, eine wichtige Rolle. Bedeutender war aber, daß die EU in den Verhandlungen von einer, aus Luxemburg, Großbritannien und den Niederlanden bestehenden, Troika repräsentiert wurde, welche sich aus klimapolitisch eher konservativen Staaten zusammensetzte. Vor allem die europäischen Vorreiter-Staaten Dänemark und Deutschland, die innerhalb der „EU-bubble“ die weitreichendsten Reduktionszahlen übernommen hatten (siehe Kap. 10.1.2.2.3, S. 193), kritisierten den

¹⁷¹ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 100 / 101

¹⁷² vgl. ENB vom 1.-11.12.1997, S. 15 und Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 180

kompromissbereiten Verhandlungsstil Großbritanniens gegenüber der USA. Es schien damit wieder einmal so, daß erst eine klimapolitische „special relationship“ zwischen Großbritannien und den USA, einen politischen Kompromiß möglich gemacht hatte (siehe Kap. 9.3.2.4, S. 132). Am wichtigsten war aber, daß viele Fragen schlichtweg gar nicht gelöst, sondern an die Nebenorgane oder zukünftige COPs übertragen wurden. Dies betraf insbesondere die wesentlichen Probleme der Ausgestaltung des Clean Development Mechanism (CDM), des Emissionshandels und der Einbeziehung von Senken in die Reduktionsziele. Hier mußten konkrete Details nachverhandelt werden und diese Verhandlungen würden eine nicht unerhebliche Bedeutung dafür haben, wie hoch die Anstrengungen und Bemühungen der einzelnen Staaten zur Erfüllung ihrer Reduktionsziele tatsächlich sein würden. Großzügige Regelungen zum CDM oder Emissionshandel würden es den Staaten ermöglichen, ihre Ziele nicht „zu Hause“, sondern in anderen Ländern zu verwirklichen und eine weitreichende Einbeziehung der Senken hätte zur Folge, daß Klimaschutz auch durch eine einfache Wiederaufforstung betrieben werden könnte. Die offenen Fragen waren somit mehr als nur „left-overs“. Entscheidend für den Verhandlungsabschluß in Kyoto waren aber noch einige anderen Punkte. Neben den weitreichenden Zugeständnissen an die USA, erleichterte auch die zukünftige, durch die Ratifikationsklausel bedingte, „Veto-Macht“ der USA (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211), deren Zustimmung. Diese Ergebnisse waren für die US-Regierung wichtig, da sie in Kyoto eine Beteiligung der Entwicklungsländer an den Reduktionszielen, welche eine Ratifikationsvoraussetzung des US-Senates war (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187), nicht erreichen konnte und deswegen daheim andere Erfolge vorweisen mußte. Ausschlaggebend dürfte in Kyoto aber ebenso gewesen sein, daß sich die Verhandlungen fast ausschließlich mit den Fragen der Reduktionsziele für Industriestaaten befaßten. Anders als noch in Rio oder Berlin, beschränkte sich die Kompromißsuche damit im wesentlichen lediglich auf Auseinandersetzungen zwischen zwei Staatengruppen, der EU und der, von der USA geführten, „Umbrella Group“. Daß dadurch die Entwicklungsländer und ihre Forderungen in den Verhandlungen oftmals an den Rand gedrängt wurden, erleichterte die Konsenssuche.

¹⁷³ vgl. Missbach, A., 1999, S. 229 / 230 und 243 / 244

10.1.4. Fazit

Eine Zusammenfassung dieser zweiten Phase des Regimeprozesses, lenkt das Augenmerk zwangsläufig darauf, daß sich der Einfluß, und damit auch der Leistungsbeitrag, sowohl der NGOs als auch der Wissenschaftlichen Gemeinschaften grundlegend änderte. Auch wenn dieser Wandel der Rolle der beiden Akteure seinen Ausgangspunkt in unterschiedlichen Verhandlungsabschnitten hat, so verläuft er doch zeitlich fast parallel und findet auf der dritten Vertragsstaatenkonferenz in Kyoto seinen Abschluß. Im Unterschied zur Phase des Agenda-Settings, in welcher vor allem der Wissenschaft eine Initiativfunktion zukam (siehe Kap. 9.4, S. 140), bestimmen in der ersten Phase der Regimeentwicklung von Anfang an die staatlichen Akteure das Geschehen. Der Einfluß der NGOs und der Wissenschaftlichen Gemeinschaften erstreckt sich nun nicht mehr über eine längere Zeitspanne hinweg, sondern ist nur noch punktuell und zeitlich eng begrenzt zu erkennen.

Die NGOs erleben im Vorfeld und auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz einen einmaligen Höhepunkt ihrer Tätigkeit, erfahren aber gleichzeitig die engen Grenzen ihres Einflusses auf das Verhandlungsgeschehen (siehe Kap. 10.1.1, S. 143). Für sie öffnete sich im Anschluß an die Verabschiedung der Klimarahmenkonvention in Rio und der damit verbundenen öffentlichen Aufmerksamkeit für internationale Umweltprobleme, insbesondere des Treibhauseffektes, nochmals kurzzeitig ein schmales „window of opportunity“, das sie geschickt zu nutzen wissen. Zu Beginn des Aushandlungsprozesses und des damit verbundenen Agenda-Settings konkreter Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele gelingt es den NGOs, in Zusammenarbeit mit einer Gruppe von Staaten, einen, für eine längere Zeit sogar einzigen, umfassenden Protokollentwurf in die Verhandlungen einzubringen. Trotz ihres großen und umfangreichen Einsatzes schaffen es die NGOs aber nicht, diesen (AOSIS-)Protokollvorschlag über einen ausgedehnten Zeitraum in den Verhandlungen zu halten. Obwohl es ihrem Engagement zu verdanken ist, daß bis zur ersten Vertragsstaatenkonferenz in Berlin eine breite staatliche Koalition, von vor allem Entwicklungsländern, entsteht, welche den Protokollvorschlag unterstützen, spielte dieser, bereits kurz nach seiner Einreichung, in den Verhandlungenprozeß kaum mehr eine Rolle. Der Protokollentwurf, der in seinen Forderungen weit über das hinausging, was die Industriestaaten bereit waren zu akzeptieren, formte nie, wie von den

NGOs beabsichtigt, die Basis der weiteren Verhandlungen. Da es den NGOs somit nicht gelang, inhaltliche Forderungen in den Verhandlungen durchzusetzen, blieb von diesem Verhandlungsvorschlag lediglich sein moralischer Charme übrig, welcher die staatlichen Akteure unter Handlungsdruck setzte. Aber auch dieser Charme verflog schnell. Bis zum erfolgreichen Verhandlungsabschluß in Kyoto, welcher in seinen Beschlüssen weit von den Inhalten des AOSIS-Vorschlages entfernt ist, vergingen noch über zwei Jahre.

Für die NGOs war der Protokollentwurf aber dennoch wichtig und bedeutend. Zum einen gelang mit ihm eine breite Mobilisierung der Öffentlichkeit, die für die Lobbyarbeit der NGOs erforderlich ist (siehe Kap. 5.2.2.1, S. 66). Zum anderen zeigte der Protokollentwurf aber auch auf, daß die NGOs durchaus in der Lage sind, als Vermittlungsinstanz zu fungieren und zumindest einen Teil der Staaten, vor allem die über weniger Wissen und Information verfügenden Entwicklungsländer zur Zusammenarbeit zu bewegen. Ähnliches läßt sich ebenso über die Verhandlungen zur Frage des JI konstatieren. Auch hier war erst durch den Einsatz der NGOs in Berlin eine gemeinsame Wissensbasis unter den Entwicklungsländern geschaffen worden, welche ihnen eine gemeinsame Verhandlungsposition ermöglichte (siehe Kap. 10.1.1.2.3, S. 161). Die NGOs schienen sich dieser Erfolge überaus bewußt und versuchten zunehmend, die einzelnen Verhandlungspositionen aufgreifend und kommentierend, staatliche Koalitionen in Einzelfragen zustande zu bringen (siehe Kap. 10.1.2, S. 172 und Kap. 10.1.3, S. 207). Das Agieren der NGOs wurde aber gleichzeitig immer schwieriger. Je konkreter die Verhandlungen bezüglich der Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele wurden, desto schwerer wurde den NGOs der Zugang zu den Verhandlungen gemacht und schließlich wurden sie von den Staaten aus dem Verhandlungsprozeß fast gänzlich ausgeschlossen. Während sich die NGOs auf den ersten beiden Vertragsstaatenkonferenzen den Zugang zu den Verhandlungen im Plenum noch erkämpfen konnten (siehe Kap. 10.1.1.2.3, S. 161 und Kap. 10.1.2.1.3, S. 179), wurden sie am Ende des AGBM-Prozesses vom Verhandlungsgeschehen ebenso ferngehalten (siehe Kap. 10.1.2.2.5, S. 196), wie in den Schlußverhandlungen der dritten Vertragsstaatenkonferenz (siehe Kap. 10.1.2.3, S. 203). Diese Entwicklung stand in einem deutlichen Gegensatz zu den Bestrebungen der Staaten, die formellen Partizipationsmöglichkeiten der NGOs an den Verhandlungen zukünftig zu verbessern (siehe Kap. 10.1.2.2.5, S. 196). Da die Verhandlungen zu diesem Thema aber noch nicht abgeschlossen waren, hatten sich die NGOs von einem Akteur, welcher noch zu

Beginn der Phase des Agenda-Settings Konferenzen mit ausrichtete (siehe Kap. 9.2.1, S. 108) und zum Anfang der Phase der Regimeentwicklung Verhandlungsvorschläge initiierte (Kap. 10.1.1, S. 143), zu einem Akteur gewandelt, der nur noch parallel zu den staatlichen Verhandlungen agierte (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211).

Bei den Wissenschaftlichen Gemeinschaften war der Wandel ihrer Rolle sogar noch wesentlich radikaler, wenn man bedenkt, daß der Anstoß zum gesamten Regimeprozeß von ihnen ausging (siehe Kap. 9.1, S. 101). In der ersten Phase der Regimeentwicklung beleuchten zwei Ereignisse schlaglichtartig die Veränderungen. Die zweite Vertragsstaatenkonferenz in Genf stand voll und ganz im Zeichen des zweiten IPCC-Wissenschaftsberichts und war gekennzeichnet von harten politischen Auseinandersetzungen darüber, welche Bedeutung die IPCC-Erkenntnisse für die weiteren Verhandlungen hatten (siehe Kap. 10.1.2.1.3, S. 179). Die Kluft zwischen den einzelnen Staaten war so groß, daß erst eine separate Ministerdeklaration, und nicht eine gemeinsame Erklärung der Vertragsstaaten, die Handlungsrelevanz der IPCC-Erkenntnisse anerkennen konnte. Auch wenn nur eine kleine Minderheit der Staaten sich gegen eine derartige Anerkennung sträubte, bedeutete die Verabschiedung der „Genfer Erklärung“ nichts anderes als eine faktische Spaltung der am Regime beteiligten Staaten. Trotz alledem gab die „Genfer Erklärung“ dem Verhandlungsprozeß einen neuen Aufschwung, wurden doch in der Folge keine wissenschaftlichen Zweifel am Klimawandel mehr geäußert und nun endlich detaillierte Verhandlungsvorschläge zur Verabschiedung konkreter Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele gemacht. Den Wissenschaftlichen Gemeinschaften war es noch einmal gelungen, eine gemeinsame Wissensbasis für das Handeln fast aller Staaten zu bilden. Schon auf der dritten Vertragsstaatenkonferenz schienen die Staaten allerdings sämtliche Mühen der COP 2 vergessen zu haben (siehe Kap. 10.1.3, S. 207). Davon, daß IPCC-Erkenntnisse handlungsrelevant sein könnten, war jedenfalls keine Rede mehr. Gegen die Erkenntnisse und Warnungen des IPCCs wurde beschlossen, bei der Verwirklichung der Reduktionsziele Quellen und Senken gegeneinander zu verrechnen. Das Wissen des IPCCs wurde damit nicht nur regelrecht ignoriert, sondern offensichtlich und absichtlich wurden politisch motivierte Entscheidungen getroffen, welche im deutlichen Gegensatz zu ihm stehen. Die Debatten auf COP 2 und der Beschluß der COP 3 zeigen, zusammen mit der Einsetzung des SBSTA, als Nebenorgan der Vertragsstaatenkonferenz für die Auswertung wissenschaftlicher Erkenntnisse, auf COP 1

(siehe Kap. 10.1.1.2.3, S. 161), daß die Politik, welche mit der Einberufung des INC die Handlungsführerschaft bei der Bearbeitung des Problemfeldes „Klimawandel“ übernommen hatte (siehe Kap. 9.3, S. 117), wissenschaftliche Erkenntnisse verstärkt instrumentalisierte. Wissen und Wissenschaftliche Gemeinschaften wurden immer stärker in die Rolle der Legitimationsfunktion für die Politik gedrängt (siehe Kap. 6.2.1, S. 84) und der Leistungsbeitrag der Bildung einer gemeinsamen Wissensbasis und der Informationsbereitstellung trat allmählich zurück. Entsprechend dieser Entwicklung wurden die an das IPCC gestellten Anforderungen und Aufgaben zunehmend von den politischen Ansprüchen und Interessen der einzelnen Staaten geprägt (siehe Kap. 10.1.2.2.5, S. 196). Verglichen mit der rein wissenschaftlichen Forschung, die am Anfang des Regimeprozesses stand, hatte sich die Rolle der Wissenschaftlichen Gemeinschaften somit tiefgreifend gewandelt.

10.2. Die Ausformulierung des Kyoto-Protokolls

10.2.1. Ein erster Versuch: Das Scheitern in Den Haag

10.2.1.1 Die Verhandlungssituation

Auf der einen Seite erinnerte die Situation nach der Verabschiedung des „Kyoto-Protokolls“ an jene nach der Einigung über eine Klimarahmenkonvention in Rio (siehe Kap. 9.4, S. 140). Wie damals war ein erfolgreicher Verhandlungsabschluß nur möglich, weil elementare Fragen ausgeklammert wurden. Offen geblieben waren in Rio die konkreten Stabilisierungs- bzw. Reduktionsziele der Staaten, welche erst jetzt, in Kyoto, nach zwei Jahren zäher Verhandlungen, festgelegt werden konnten. Das „Kyoto-Protokoll“ hatte somit diese Grundsatzfrage beantwortet. Die Antwort war aber nur unbefriedigend, da fast vollständig ungeklärt war, wie diese Ziele zu erreichen sind. Sicher, mit der generellen Einigung darüber, welche Mittel, Instrumente und Mechanismen zur Verwirklichung der Kyoto-Ziele angewandt werden sollten, war ein Rahmen vorgegeben. Was fehlte, war allerdings deren konkrete inhaltliche Ausgestaltung. So war beispielweise nicht einmal festgelegt worden, ob die Reduktionsziele der einzelnen Staaten vollständig mittels dieser Instrumente erreicht werden durften, oder hierfür gewisse Beschränkungen galten. Die Liste derartiger Fragen war lang und, wie sich bis zur COP 4 zeigen sollte, keineswegs abgeschlossen (siehe Kap. 10.2.1.1.2, S. 227). Wollten die Staaten das „Kyoto-Protokoll“ mit Leben erfüllen, so mußte folglich nachverhandelt werden. Mit anderen Worten, der in Kyoto erzielte Verhandlungsabschluß bedurfte einer, endgültigen und abschließenden, Ausformulierung. Hierzu war es notwendig, die diesbezüglichen Streitpunkte zu identifizieren, zu diskutieren und entscheidungsreif zu verhandeln. Neue Probleme und Themen würden somit auf die Agenda gelangen und diese für die nächste Zeit bestimmen.

Auf der anderen Seite, und dies war ein wesentlicher Unterschied zu den Gegebenheiten im Anschluß an Rio, trafen die beteiligten Akteure, staatliche wie nichtstaatliche, nach Kyoto auf eine völlig neue Verhandlungssituation. Zwei Gründe sind dafür verantwortlich zu machen.

10.2.1.1.1. Der organisatorische Rahmen

Erstens gab es von nun an, erstmals seit der Einsetzung des INCs im Dezember 1990 (siehe Kap. 9.3.1, S. 117), kein Verhandlungsgremium mehr. Da damit der institutionelle Verhandlungsrahmen verschwunden war, würden an die Stelle der Treffen des INC bzw. der AGBM, jetzt die Treffen der Nebenorgane der Klimarahmenkonvention, SBI und SBSTA, und die Vertragsstaatenkonferenzen treten, in denen die Verhandlungen stattfinden mußten. Die Aufgaben der Nebenorgane waren aber andere (siehe Kap. 10.1.1.2.3, S. 161), als die Organisation und Durchführung von thematisch umfassenden und zentral gesteuerten Verhandlungen. In ihrem Rahmen waren Verhandlungen nur möglich, wenn sie die, eigentlich von den Nebenorganen zu bearbeitenden, Themenkomplexe verdrängten oder sich zwischen sie schoben. Gelegenheit zu Verhandlungen würden daher vor allem nur noch die jährlichen Vertragsstaatenkonferenzen bieten, mit der Folge, daß sich der Verhandlungsprozeß erheblich verlangsamt. Auf COP 4, im November 1998 in Buenos Aires, und COP 5, im Oktober 1999 in Bonn, standen dementsprechend nur Zwischenverhandlungen an und sie ähnelten eher der COP 2, als den anderen beiden bisherigen Vertragsstaatenkonferenzen. 1998 und 1999 war die Beteiligung an den Konferenzen, sowohl von staatlicher, wie von nichtstaatlicher Seite, gleichermaßen gering¹, obwohl die zu verhandelnde Materie überaus komplex und kompliziert war (siehe Kap. 10.2.1.1.2, S. 227). So standen in Buenos Aires 1430 Regierungsvertreter den 2357 Vertretern der 148 akkreditierten NGOs gegenüber und an der Konferenz in Bonn nahmen insgesamt etwa 4200 Vertreter der Regierungen, NGOs und der Medien teil. Erst im Vorfeld der bedeutenden COP 6 (siehe Kap. 10.2.1.1.2, S. 227), stiegen die Teilnehmerzahlen wieder an². Mit insgesamt 1700 Beteiligten auf dem zwölften Treffen der Nebenorgane, im Juni 2000 in Bonn, und 2000 auf dem dreizehnten Treffen, im September 2000 in Lyon, war die Beteiligung an diesen Sitzungen ungewöhnlich hoch. Vor allem auf COP 5 unterschieden sich wieder einmal die Größen der einzelnen Delegationen erheblich. Während die USA mit 82 und Deutschland mit 28 Regierungsrepräsentanten vertreten war, verfügten viele Entwicklungsländer nur über weniger als 5 Delegierte. Angesichts der Tatsache, daß die Verhandlungen auf den

¹ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 55, 101; Tabelle 3, 144; Tabelle 4, 158 und o.A., 1999 (c), S. 355

Konferenzen, aufgrund des fehlenden Verhandlungsgremiums, teilweise parallel geführt wurden, war dies alles, insbesondere für die Entwicklungsländer, keineswegs unproblematisch. Allerdings konnten, auch wegen dieser Bedingungen, auf den beiden Vertragsstaatenkonferenzen nur vereinzelt abschließende Entscheidungen getroffen werden, so zum Beispiel über die Partizipationsmöglichkeiten der NGOs (siehe Kap. 10.2.1.2.4, S. 243). Viele der diskutierten Fragen und Probleme wurden immer wieder unentschieden weitergereicht, so daß die COP 6, im November 2000 in Den Haag, den Kulminationspunkt des Verhandlungsprozesses bildete. Daß ausgerechnet die sechste Vertragsstaatenkonferenz zur neuen „deadline“ der Verhandlungen wurde, hatte mehrere Gründe. So sollte bis zu dieser Konferenz der 3. IPCC-Wissenschaftsbericht vorliegen, welcher, das hatten den Staaten die Erfahrungen der anderen beiden Berichte gelehrt, durchaus die Verhandlungen vorantreiben konnte, zumal dieser einige Neuerungen enthielt (siehe Kap. 10.1.2.2.5, S. 196). Zusätzlich wollten die Staaten die Ergebnisse eines „special reports“ des IPCCs zur Frage der Anrechnung von Senken auf die Reduktionsziele abwarten (siehe Kap. 10.2.1.2.1, S. 230), welcher ebenfalls rechtzeitig zur COP 6 vorliegen sollte. Darüber hinaus, und das war eines der wenigen konkreten Ergebnisse der COP 4, war geplant, alle zur Verhandlung anstehenden Problempunkte nur gemeinsam zu verabschieden und dies erst zu tun, wenn eine Einigung über ein „compliance“-System erreicht worden ist³. Weil ein derartiges System bis zur COP 6 entwickelt werden sollte, waren, auch wenn, wohl als Zugeständnis an die Entwicklungsländer, die den CDM betreffenden Fragen prioritär behandelt werden sollten, frühestens dort abschließende Entscheidungen möglich. Diesmal waren, im Unterschied zu den Verhandlungen in Kyoto (siehe Kap. 10.1.3.1, S. 207), die Themen nicht immer zwangsläufig miteinander verknüpft, sondern wurden von den staatlichen Akteuren verfahrens- bzw. verhandlungstechnisch zusammengehalten. Damit entstand zwar in den Verhandlungen eine Manövriermasse für Entscheidungen, frühzeitige Beschlüsse wurden aber verhindert. Zusätzlich sollte sich eine solche Verknüpfung aufgrund der Themenvielfalt als problematisch erweisen.

² vgl. ENB vom 5.-16.6.2000, S. 2 und ENB vom 4.-15.9.2000

³ vgl. o.A., 1999 (a), S. 21

10.2.1.1.2. Die Konfliktgegenstände

Die fast unübersichtliche Fülle der Verhandlungsgegenstände, deren diffizile Komplexität und Kompliziertheit und teilweise Verknüpfung, sind der zweite Grund dafür, daß von einer völlig neuen Verhandlungssituation gesprochen werden kann. Da in Kyoto für die anstehenden Verhandlungen wieder nur ein Rahmen vorgegeben wurde und viele Fragen offen geblieben waren, umfaßte die Themenpalette beinahe sämtliche möglichen Konfliktbereiche. Auf der einen Seite standen die bisher ungelösten Probleme der NGO-Partizipation an den zukünftigen Verhandlungsprozessen und der Suche nach einem dauerhaften Finanzierungsmechanismus, da die GEF, gemäß der Beschlüsse der COP 1 (siehe Kap. 10.1.1.2.3, S. 161), nur eine Interimslösung bis zum Jahr 1999 war. Beide Themen wurden schon seit längerem, einigermaßen erfolgreich, diskutiert (siehe Kap. 10.2, S. 224), was eine vergleichsweise unproblematische Entscheidung erwarten ließ, waren aber bisher noch nicht endgültig gelöst. Schon etwas heikler erschien da die, vor allem US-amerikanische, Forderung nach einer Beteiligung der Entwicklungsländer. Die Tatsache, daß es sich hierbei um eine Ratifikationsvoraussetzung des US-Senats (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187) handelte und Argentinien bereits angekündigt hatte, das Thema erneut auf die Tagesordnung zu bringen (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211), ließen erneute und heftige Kontroversen erwarten. Auf der anderen Seite standen die Fragen der Senkenanrechnung auf die Reduktionsziele, das Problem der Errichtung eines „compliance“-Systems und vor allem die „flexiblen Mechanismen“, also jene Verhandlungsbereiche, welche unter anderem und insbesondere die Ausgestaltung des CDMs betrafen. Diese Themen bildeten nicht nur die eigentlichen und zahlreichen „left-overs“ von Kyoto, sie waren vielmehr, zumindest teilweise, untrennbar miteinander verknüpft. So fand sich beispielweise die Frage der allgemeinen Senkenanrechnung auf die Reduktionsziele wieder in den speziellen Diskussionen darüber, ob und wie Projekte, welche zu einer Verbesserung der Senkenaktivitäten in den Entwicklungsländern führten, im Rahmen des CDMs berücksichtigt werden sollten. Insgesamt identifizierte der auf COP 4 verabschiedete „Buenos Aires Plan of Action“, welcher, im Gegensatz zu seinem emphatisch klingenden Titel, lediglich eine Art Arbeitsprogramm oder politischer Fahrplan

war, etwa 160 offene Fragen des „Kyoto-Protokolls“⁴. Nicht zuletzt auch aufgrund der politischen Themenverknüpfung, welche eine gemeinsame Lösung aller Fragen erst auf COP 6 vorsah (siehe Kap. 10.2.1.1.1, S. 225), konnte die Aufgabenliste von COP 4 nicht nach und nach abgearbeitet werden. Im Gegenteil, die Probleme wurden immer diffiziler und komplexer. Für COP 5 befürchteten Umweltschützer ein „Woodstock für Flechsmechs-Freaks“ und auf COP 6 gestanden selbst unmittelbar an den Verhandlungen beteiligte Experten, daß sie kaum noch durchblickten⁵.

In einer derart gestalteten neuen Verhandlungssituation, welche nicht nur den Aushandlungsprozeß lähmte, sondern drohte, ihn im staatlichen Positionsgerangel um Detailfragen, gänzlich zum Erliegen und somit zum Scheitern zu bringen, konnten und wollten die Staaten keine kompletten und umfassenden Verhandlungsvorschläge mehr machen. Ihre Positionen und Forderungen zu den Einzelfragen waren nur noch punktuell erkennbar und nicht immer klar und eindeutig. Die Themenpalette war schlichtweg zu umfangreich und zu stark ineinander verwoben, um vollständige Lösungsansätze in die Verhandlungen einbringen zu können. Ebenso wenig war es den meisten Staaten, vor allem den, in den Verhandlungen nur schlecht repräsentierten Entwicklungsländern (siehe Kap. 10.2.1.1.1, S. 225), nicht immer möglich, zu jeder der Einzelfragen permanent und dauerhaft Position zu beziehen. Die neue Verhandlungssituation stellte aber insbesondere die NGOs vor Schwierigkeiten.

10.2.1.1.3. Die neue Verhandlungssituation und die Folgen für die NGOs und das IPCC

Die Probleme der NGOs waren vielfältig. Mit dem Verschwinden des Verhandlungsgremiums in Form der INCs bzw. der AGBM, fehlte ihnen ein wichtiger Ansatzpunkt für ihr Wirken auf der internationalen Ebene (siehe Kap. 5.2.1, S. 64). Ihre kontinuierliche Lobbyarbeit wurde darüber hinaus noch dadurch erschwert, daß die Themenvielfalt die aktuelle Information über den jeweils momentanen Stand der Verhandlungen problematisch machte (siehe Kap. 5.2.2.2, S. 67). Zusätzliche Behinderungen gab es für ihre Öffentlichkeitsarbeit (siehe Kap. 5.2.2.1, S. 66). Zum einen fehlte den NGOs nun eine regelmäßig wiederkehrende Gelegenheit, an welcher ihre

⁴ vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 47 und Unmüßig, B., 1999, S. 20

⁵ vgl. Die Zeit vom 21.10.1999 und Die Zeit vom 9.11.2000

Öffentlichkeitsarbeit anknüpfen konnte, zum anderen machte die Komplexität und Verknüpfung der Verhandlungsgegenstände, sowie deren technische Detailliertheit eine breite Mobilisierung der Öffentlichkeit nicht gerade leicht, da selbst Fachleute dem Geschehen kaum noch folgen konnten (siehe Kap. 10.2.1.1.2, S. 227). Auch waren umfassende Verhandlungsvorschläge der einzelnen Staaten und Staatengruppen, auf welche die NGOs plakativ und medienwirksam Bezug nehmen könnten, nicht vorhanden. Die NGOs reagierten dementsprechend, indem sie ihre Strategie, welche sie nach der COP 1 eingeschlagen hatten (siehe Kap. 10.1.2.2.5, S. 196), im wesentlichen fortsetzten. Wie auch die staatlichen Akteure präsentierten sie, wie schon seit der COP 2, keinen universalen Verhandlungsvorschlag mehr und konzentrierten sich auf die einzelnen Problempunkte in den Verhandlungen. Exemplarisch dafür steht das, gemeinsam vom CAN auf COP 4 vorgelegte Dokument⁶. Bei den „Recommendations to Ministers at COP4“ handelt es sich weniger um ein Positionspapier oder gar politische Forderungen, vielmehr ist diese Auflistung eher eine Art Orientierungshilfe für die flexiblen Mechanismen, welche jetzt von CAN nicht mehr grundsätzlich kritisiert werden, sondern bezüglich ihrer Stärken und Schwächen als Lenkungsinstrumente kommentiert werden. Ebenso konzentriert sich die Kritik der NGOs, aufgrund fehlender anderer Möglichkeiten (siehe Kap. 10.2.1.1.2, S. 227), jetzt auf die staatlichen Verhandlungspositionen zu einzelnen Themen und Problemkomplexen. Diese neue Verhandlungssituation, in der sich auch die NGOs befanden, darf aber nicht dazu verleiten, voreilig ihren Einfluß auf diese Phase des Regimeprozesses als nur gering zu erachten. Zum einen würden neue Themen und Probleme auf die Agenda gelangen, und dabei, das hatte vor allem die Phase des Agenda-Settings gezeigt (siehe Kap. 9, S. 101), waren die NGOs durchaus einflußreich. Zum anderen erforderte die anstehende Regelung der vielen Einzel- und Detailfragen fachliche Expertise und Informationen. Die Informationsbereitstellung, welche die zentrale Kategorie des Wirkens der NGOs bildet (siehe Kap. 5.2.2.6, S. 73), war somit in den Verhandlungen wichtig und notwendig wie nie zuvor.

Damit einhergehend würde auch das IPCC, als Organ für den wissenschaftlichen Input in die Verhandlungen (siehe Kap. 9.2.1, S. 108), bedeutend sein. Die Tatsache, daß die Staaten, von Beginn an, mit einer abschließenden Entscheidung über die Senkenfrage warten wollten, bis das IPCC einen „special report“ zu diesem Thema vorgelegt hat (siehe

⁶ vgl. CAN, 1998 und Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 152

Kap. 10.2.1.1.1, S. 225) belegt, daß sich die Staaten des möglichen Leistungsbeitrages der Wissenschaftlichen Gemeinschaft durchaus bewußt waren (siehe Kap. 6.2, S. 84). Der Bericht zur Senkenfrage war aber bei weitem nicht der einzige Themenkomplex, zu welchem das IPCC befragt wurde. Entsprechend der umfangreichen und umfassenden Verhandlungsmaterie dehnten sich die staatlichen Anforderungen an das IPCC immer weiter aus. Von staatlicher Seite nachgefragt wurden jetzt nicht mehr grundsätzliche Belege und Beweise für einen Klimawandel, sondern zunehmend arbeitsintensivere und aufwendigere Stellungnahmen zu seinen vielen einzelnen Aspekten und Facetten. So verwies der IPCC-Vorsitzende auf dem zehnten Treffen der Nebenorgane, im Juni 1999, darauf, daß das IPCC das bisher größte Arbeitsprogramm zu bewältigen habe und beklagte die damit verbundenen zunehmenden Finanzprobleme⁷. Diese Klage war nicht neu (siehe Kap. 10.1.2.2.5, S. 196) und sollte immer wieder wiederholt werden, sie führt aber beispielhaft vor Augen, welche Rolle und Bedeutung dem IPCC in dieser Phase der Verhandlungen zukam und von den Staaten zugemessen wurde. Ob die Ergebnisse der Verhandlungen die Erkenntnisse des IPCCs widerspiegeln würden, und sie damit der ihm vorher zugewiesenen Bedeutung gerecht wurden, war aber mehr als fraglich und würde sich erst mit einer erfolgreichen Einigung zwischen den Staaten auf COP 6 zeigen. Der Verhandlungsabschluß von Kyoto zeigt überaus deutlich, daß wissenschaftliche Erkenntnisse ignoriert werden konnten (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211 und Kap. 10.1.4, S. 220), und der bisherige Verlauf der Verhandlungen dokumentiert, daß Wissen zunehmend eine Legitimationsfunktion für die Politik übernahm.

10.2.1.2 Die einzelnen Konfliktgegenstände und die Verhandlungspositionen

10.2.1.2.1. Die Frage der Senkenanrechnung

Einer der ersten Themenkomplexe, die nach Kyoto auf die neue Agenda gelangten, war die Frage nach der Anrechnung der Senkenaktivitäten auf die einzelnen, nationalen Reduktionsziele der Staaten. Obwohl diese Thematik in Kyoto vergleichsweise unproblematisch war (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211), zeigten sich recht schnell und deutlich die einzelstaatlichen Positionsdifferenzen. Bereits auf einem Vorbereitungstreffen des

⁷ vgl. ENB vom 11.6.1999, S. 2

IPCCs zum TAR, wurde vom WBGU ein Bericht ausgelegt, welcher erstmals umfassend und kritisch über eine mögliche Anrechnung von Wäldern und landwirtschaftlichen Flächen als Kohlenstoffsinken urteilt, und damit den, von den Staaten in Kyoto getroffenen, Beschluß über eine Senkenanrechnung tadelt⁸. Der Bericht des WBGU war allerdings nur der erste einer ganzen Reihe derart kritischer Berichte zu dieser Frage, während nur einige wenige, darunter insbesondere solche von amerikanischen Forschern, die Senkenanrechnung positiv bewerteten. Noch vor dem achten Treffen der Nebenorgane, dem ersten Treffen nach Kyoto, legte das WBGU ein Sondergutachten zur Senkenfrage des „Kyoto-Protokolls“ vor, in welchem nicht nur der erste Bericht aufgegriffen wurde, sondern explizit die Empfehlung an die Politik erging, eine Anrechnung von Senkenprojekten in Entwicklungsländern im Rahmen des CDM solange auszuschließen, bis die wissenschaftlichen Unsicherheiten bezüglich deren Verifizierung geklärt sind⁹. Deutschland, das die Erkenntnisse des Sondergutachtens in den weiteren Arbeiten des IPCCs berücksichtigt sehen wollte, nahm, wie die gesamte EU, im folgenden eine zurückhaltende Verhandlungsposition in der Senkenfrage ein. Unter allen Umständen sollte verhindert werden, daß Entscheidungen in dieser Frage das, in Kyoto erreichte, Verhandlungsergebnis unterminierten, wozu es notwendig war, weitere wissenschaftliche Erkenntnisse abzuwarten und diese bei den anstehenden politischen Entscheidungen zu berücksichtigen¹⁰. Die USA dagegen, unterstützt von anderen Staaten, insbesondere Japan, drängten dagegen auf eine zügige Einigung in der Senkenfrage, da, nach ihrer Auffassung, nur so das „Kyoto-Protokoll“ für sie ratifizierbar gemacht werden könnte. Der auf SBSTA 8, im Juni 1998, gefundene Kompromiß, einen Arbeitsauftrag an das IPCC zur Erstellung eines „special reports“ zu diesem Thema zu erteilen und erst nach dessen Fertigstellung eine endgültige Entscheidung zu treffen, entspricht weitestgehend der Verhandlungsposition der EU und berücksichtigt die, bereits in Kyoto geäußerten, Bedenken des IPCCs (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211). Daß die wissenschaftlichen Ergebnisse des „special reports“ die alleinige Grundlage für gemeinsame Entscheidungen bilden könnte war allerdings mehr als fraglich. Zum einen zeigten die unterschiedlichen wissenschaftlichen Berichte zur Bewertung der Senkenanrechnung an (siehe oben), daß in

⁸ vgl. FAZ vom 27.11.2000

⁹ vgl. WBGU-Sondergutachten: „Anrechnung biologischer Quellen und Senken im Kyoto-Protokoll: Fortschritte oder Rückschritte für den globalen Klimaschutz?“, WBGU, 1998, S. 2 und 43 und Schwarze, R., 2000, S. 192 und Fußnote 103

dieser Phase der Regimeentwicklung wissenschaftliches Wissen, von Beginn an, politisch instrumentalisiert wurde und zur Legitimierung der eigenen Verhandlungsposition, insbesondere durch die USA, verwendet wurde. Dafür spricht auch, daß auf SBSTA 9, im November 1998, auf Betreiben Rußlands, welches nicht nur Änderungen der Landnutzung, sondern auch die einfache, ganz normale, Senkenaktivität der Vegetation, als Maßnahme zum Klimaschutz angerechnet sehen wollte, der „special report“ von „Land Use Change and Forestry“ (LUCF) in „Land Use, Land Use Change and Forestry“ (LULUCF) umbenannt wurde¹¹. Zum anderen, das machte das WBGU-Sondergutachten bereits deutlich, betraf die Senkenanrechnung nicht nur die Reduktionsziele der Industriestaaten im eigenen Land, sondern auch den CDM und damit die Entwicklungsländer. Eine Einbeziehung von Senkenprojekten im CDM würde zu Lasten anderer Projekte gehen, von welchen sich die Entwicklungsländer einen Technologietransfer erhofften. Die Senkenfrage hatte somit in den Verhandlungen von vorneherein eine zentrale Bedeutung, welche mehrere Streitpunkte umschloß, und sie hatte eine zu große politische Brisanz, um eine Entscheidung ausschließlich der Wissenschaft zu überlassen.

Es verwundert folglich nicht, daß gerade die Erstellung des LULUCF-Reports des IPCCs von Beginn an starken Versuchen der politischen Einflußnahme unterlag, welche mit dazu beitrugen, daß das IPCC auf SBSTA 9, in ungewöhnlich offener Weise, die Umwelt-NGOs aufforderte, den wissenschaftlichen Prozeß stärker als bisher aktiv zu begleiten und ein Gegengewicht zum zunehmenden Einfluß der Industrielobby zu bilden¹². Konkret wurde dabei sogar auf die Einflußmöglichkeiten bei Berichtsentwürfen hingewiesen. Das Engagement Greenpeaces, das sich vor allem für eine Berücksichtigung definitorischer Probleme einsetzte, machte deutlich, wo eines der beiden Hauptprobleme lag¹³. Gesucht und gefunden werden mußte ein gemeinsamer Konsens darüber, was unter den, in Kyoto festgelegten (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211), Begriffen „afforestation“, „deforestation“ und „reforestation“ zu verstehen ist. Generell und wichtiger war aber, erst einmal einen staatlichen Kompromiß darüber zu erzielen, wie sich überhaupt ein „forest“ definieren ließ. Das zweite, und in den Verhandlungen interessantere, Hauptproblem bezog sich auf die Einbeziehung zusätzlicher Senkenkategorien. Bei landwirtschaftlichen Böden,

¹⁰ vgl. ENB vom 2.-12.6.1998, S. 3 / 4 und Bals, C. / Kier, G. / Rück, A. / Treber, M., 1998, S. 29 / 30

¹¹ vgl. ENB vom 10.11.1998, S. 1

¹² vgl. Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 42 / 43 und ENB vom 4.11.1998, S. 1

¹³ vgl. o.A., 1999 (b), S. 355 und ENB vom 11.6.1999, S. 4 und 15 / 16

Landnutzungsänderungen und zusätzlichen Bereichen der Forstwirtschaft, mußten nicht nur definatorische Probleme gelöst werden. Die EU forderte die Vorlage länderspezifischer Daten als Voraussetzung dafür, diese zusätzlichen Kategorien zu regeln. Staaten wie die USA, Kanada und Australien lehnten dies, unter der Kritik der NGOs, welche weitere Gefahren für die, in Kyoto vereinbarten, Reduktionsziele sahen, ab, was zu einer zeitweiligen Blockade in den Verhandlungen führte. Erst als auf COP 5, im Rahmen eines informellen Workshops des IPCCs, die Universität von Wageningen (Niederlande) erstmals die notwendigen länderspezifischen Daten für eine Einschätzung der möglichen Ausweitung der Kategorien der Senkenanrechnung präsentierte und das IPCC vorläufige Ergebnisse des LULUCF-Reports vorlegte, veränderte sich die Verhandlungssituation¹⁴. Die NGOs des CAN fühlten sich in ihrer Kritik bestärkt und vergrößerten ihr Engagement. Während sich das CAN-US in den USA für eine Begrenzung der Senkeneinbeziehung einsetzte, forderte die Konferenzzeitung ECO von Amerika die Vorlage, der bisher verweigerten, länderspezifischen Daten. Da mit der Präsentation der Universität von Wageningen jetzt vergleichbare Daten vorlagen, konnte sich die EU mit ihrer Forderung durchsetzen. Die USA stimmten in dieser Situation wohl deswegen der Vorlage länderspezifischer Daten zu, weil sie ansonsten befürchten mußten, daß derartige Daten nicht von den Staaten, sondern von Wissenschaftlichen Gemeinschaften und NGOs in den Verhandlungsprozeß hineingetragen würden. Mit der Zustimmung aber würde die Kontrolle über diese Daten in den Händen der Politik bleiben. In den Schlußfolgerungen der COP 5 wurden nun die Industriestaaten erstmalig aufgefordert, nicht nur nationale Daten zu den schon einbezogenen Senkenaktivitäten im forstwirtschaftlichen Bereich vorzulegen, sondern auch solche, die die jeweiligen Vorschläge zu einer Ausweitung der Senkenkategorien betreffen.

Die politischen Auseinandersetzungen waren also voll im Gange, als auf dem zwölften Treffen der Nebenorgane, im Juni 2000, endlich der langersehnte LULUCF-„special report“ in die Verhandlungen eingebracht wurde¹⁵. Da der Report, wie nach den Versuchen der politischen Einflußnahme zu erwarten war (siehe oben), keine eindeutige wissenschaftliche Antwort gab, sondern lediglich die wissenschaftliche Basis für die

¹⁴ vgl. o.A., 1999 (c), S. 591, ENB vom 8.11.1999, S. 14 / 15, o.A.: Sink or Swim?, in: ECO vom 27.10.1999, S. 1 und o.A.: You Sink So?, in ECO vom 30.10.1999, S. 2

¹⁵ vgl. ENB vom 8.6.2000, S. 2, ENB vom 19.6.2000, S. 3 / 4 und 14 und o.A.: Sinking Things Through ..., in: ECO vom 9.6.2000, S. 1

weitere Arbeit zur Verfügung stellte, begannen die üblichen politischen Diskussionen. Die einzelnen Staaten griffen jeweils jene Ergebnisse und Erkenntnisse auf, welche ihren bisherigen Präferenzen und Forderungen entsprachen. Während insbesondere die Entwicklungsländer Zeit für eine genauere Analyse des Reports gewinnen wollten, wurden von einigen anderen Staaten bereits konkrete Arbeitspläne für die weiteren Verhandlungen vorgelegt. Die staatlichen Akteure versuchten somit von vorneherein nicht, den IPCC-Bericht zum Ausgangspunkt eines gemeinsamen Kompromisses zu machen, sondern den Prozeß für den weiteren Umgang mit dessen Ergebnissen zu organisieren. Auch die NGOs beteiligten sich daran. So wurden von ihnen die Definitionsbemühungen des IPCCs für „afforestation“, „reforestation“ und „deforestation“ lediglich als gemeinsame Basis für die weiteren Verhandlungen gesehen und nicht als eine zufriedenstellende Konsensdefinition. Spätestens jetzt, nur noch fünf Monate vor der entscheidenden COP 6, war damit allen beteiligten Akteuren klar, daß die Erkenntnisse des IPCCs wohl kaum die Grundlage einer politischen Einigung in Den Haag sein würden. Daß nicht wissenschaftliche Erkenntnisse, sondern politische Überlegungen entscheidend sein würden, wurde dann auch auf dem dreizehnten Treffen der Nebenorgane, im September 2000, deutlich¹⁶. Zu Beginn des Treffens starteten die NGOs einen Versuch, die Frage der Anrechnung der Senken dadurch zu lösen, indem sie eine Ausklammerung oder zumindest starke Beschränkung der Senkenanrechnung vorschlugen. Sie verwiesen dazu auf die wissenschaftlichen Unsicherheiten und Probleme bei der Berechnung der Senkenaktivitäten und belegten, was aufgrund der nun vorliegenden länderspezifischen Daten leichter möglich war, daß eine Ausweitung der Senkenkategorien die Ergebnisse von Kyoto unterminieren würde. Da sich aber die zwischenstaatlichen Diskussionen bereits um technische Details drehten, blieb den NGOs nichts weiter übrig, als sich, fast etwas resigniert und verzweifelt, auf die fundierte Kritik an den einzelnen staatlichen Positionen zu konzentrieren. Während die EU zumindest menschliche von natürlichen Effekten bei den Senkenaktivitäten getrennt sehen wollte, um sicher zu stellen, daß nur solche Maßnahmen angerechnet werden, welche aktiv betrieben werden, dafür aber einen Mangel an vorliegenden Daten beklagte, bestritt Kanada einen solchen Mangel und Japan stellte die Notwendigkeit einer derartigen

¹⁶ vgl. ENB vom 7.9.2000, S. 1, ENB vom 18.9.2000, S. 3 / 4, o.A.: So Much for „Verifiability“!, in: ECO vom 6.9.2000, S. 1, o.A.: Fattering Figures, in: ECO vom 8.9.2000, S. 1, o.A.: From Sinks to Toilet Paper, in: ECO vom 11.9.2000, S. 2, o.A.: US Misses the Mark, in: ECO vom 11.9.2000, S. 2 und 4, o.A.:

Trennung generell in Frage. Bei der Frage wann die Anrechnungen beginnen sollten, versuchte die EU einen langsamen Einstieg in die Anrechnung der Senkenaktivitäten zu erreichen, und dies auch nur dann, wenn die erste Frage zufriedenstellend gelöst ist. Japan dagegen macht eine sofortige Anrechnung zu einer Voraussetzung für seine Ratifikation des „Kyoto-Protokolls“. Bei den definitorischen Problemen war es wiederum Japan, das, diesmal zusammen mit Rußland, eine möglichst breite und umfassende Definition erzielen wollte, welche, durch eine Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Umstände, zulassen sollte, daß viele Senkenaktivitäten mit einbezogen werden konnten. Alleine diese wenigen Beispiele aus der umfangreichen Palette der einzelstaatlichen Forderungen und Verhandlungspositionen verdeutlichen das eigentliche Problem. Das Abwarten des IPCC-Berichtes hatte die Verhandlungen in dieser Frage nur verzögert und nicht erleichtert. Die politische Verknüpfung der einzelnen Standpunkte, welche unter dem jetzt herrschenden Zeitdruck zunehmend durch die Staaten erfolgte, machte eine Rücksichtnahme auf wissenschaftliche Erkenntnisse beinahe unmöglich. Selbst eine erfolgreiche, ausschließlich politische, Einigung auf COP 6 war mehr als ungewiß. Keine einzige der diskutierten Fragen war auf den Treffen gelöst worden, was zur Folge hatte, daß die Vertragstaatenkonferenz aus einem umfangreichen, zusammenfassenden Text Optionen auswählen sollte. Daß am Ende des dreizehnten Treffens der Nebenorgane sich unter den beteiligten Akteuren zunehmend Bedenken und Sorgen verbreiteten, daß die COP 6 ein Misserfolg werden könnte¹⁷, lag aber nicht nur an der Vielzahl der ungelösten Probleme bezüglich der Frage der Senkenanrechnung. Auch in anderen Bereichen waren die Verhandlungen fast zum Stillstand gekommen.

10.2.1.2.2. Das „compliance“-System

Den Verhandlungen über ein „compliance“-System kam eine besondere Bedeutung zu, war doch auf COP 4 vereinbart worden, alle anderen Themenkomplexe erst dann gemeinsam zu verabschieden, wenn bis zur COP 6 ein derartiges System errichtet worden ist (siehe Kap. 10.2.1.1.1, S. 225). Das „compliance“-System wurde erstmals auf dem zehnten Treffen der Nebenorgane, im Juni 1999, ausführlich erörtert, wobei die Staaten keine

The Goose that Lays Golden Eggs, in: ECO vom 11.9.2000, S. 3 und o.A.: Winding Things Up, in: ECO vom 14.11.2000, S. 1 und 4

umfassenden und konkreten Verhandlungsvorschläge unterbreiteten (siehe Kap. 10.2.1.1.2, S. 227), sondern lediglich ihre jeweiligen Präferenzen für die Inhalte und zu berücksichtigenden Elemente darlegten¹⁸. Die Einzelthemen waren deswegen vielfältig und unübersichtlich. Es wurde weniger verhandelt, als vielmehr kursorisch das zukünftige Problemfeld umrissen. Angesprochen wurde unter anderem die Frage der Verbindlichkeit der Konsequenzen einer Nichterfüllung, die Art der Strafe (z.B. Strafzahlungen), die Bereiche, auf die sich das „compliance“-System erstrecken sollte (z.B. auch auf die, in der Klimarahmenkonvention festgeschriebenen, Berichterstattungspflichten der Staaten), die Zusammensetzung eines Überwachungsgremiums und die Frage wann und wer ein „compliance“-Verfahren in Gang setzen könnte. Auch die NGOs präsentierten nicht mehr, als einzelne Forderungen an ein derartiges System. So wurde die Idee eines „compliance fund“ vorgestellt, in den staatliche Strafzahlungen einfließen sollten, ein permanentes und unabhängiges Expertenkomitee als Überwachungsgremium favorisiert und gefordert, daß sowohl die einzelnen Vertragsstaaten als auch das Sekretariat und die „Zivilgesellschaft“ der NGOs ein „compliance“-Verfahren auslösen können. Am Ende des Treffens stand somit kaum mehr als eine umfangreiche Ideensammlung und allgemein anerkannt wurde lediglich die generelle und abstrakte Notwendigkeit eines umfassenden und effizienten Systems. Bis zur COP 5 wurden die Vorsitzenden beauftragt, einen Text mit ersten konkreten Elementen für ein „compliance“-System vorzulegen, welcher dann die Grundlage für die Verhandlungen bilden konnte. Da sich bezüglich des „compliance“-Systems noch keine gefestigten staatlichen Verhandlungspositionen gebildet hatten, welche die Diskussionen behinderten und blockierten, und die NGOs auch nicht abwarten wollten, bis dies geschah, wurden sie aktiv und präsentierten auf COP 5 einen eigenen, umfangreichen und detaillierten Kompromissvorschlag¹⁹. Die Stärke des Vorschlages, der erstmalig in den Verhandlungen die bisher ungeordneten Vorstellungen der einzelnen Staaten zusammenführte, lag in der Einbeziehung, Berücksichtigung und Bündelung einzelner, isolierter Verhandlungspositionen und staatlicher Forderungen zu einem starken Mechanismus. So wurde beispielsweise von der EU die Idee eines in seiner Entscheidung freien „compliance body“ übernommen, von Samoa und Saudi Arabien dagegen die

¹⁷ vgl. ENB vom 4.-15.9.2000 und ENB vom 18.9.2000, S. 14 / 15

¹⁸ vgl. o.A., 1999 (b), S. 353 / 354, ENB vom 5.6.1999, S. 1 / 2 und ENB vom 11.6.1999, S. 10 / 11

Vorschläge zu möglichen Konsequenzen, wie die Einschränkung der Teilnahme der Staaten an den flexiblen Mechanismen oder die Unterstützung bei der (Wieder-)Erreichung der Reduktionsziele, welche gemäß der Vorstellungen der USA, automatisch in Kraft treten sollten. Explizit abgelehnt wurde dagegen die von der USA, Kanada und Australien vorgebrachte Idee eines „borrowing“ aus zukünftigen Verpflichtungsperioden als Strafe. Wie schon bei früheren „borrowing“-Vorschlägen (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S 187), war den NGOs die Möglichkeit, daß Emissionen aus, noch nicht vereinbarten, zukünftigen Verpflichtungen transferiert werden könnten, suspekt. Keine ausdrückliche Berücksichtigung fanden andere Forderungen von Staaten wie jene nach finanziellen Sanktionen und der Vorschlag Japans, die Strafen so niedrig zu gestalten, daß deren Kosten für den betroffenen Staat geringer sind, als ein Rückzug aus dem Protokoll. Die NGOs hatten also ganze Arbeit geleistet und selbst zum Teil ihre eigenen Forderungen, wie beispielsweise nach einem „compliance fund“ (siehe oben), zugunsten eines möglichen Kompromisses, hinten angestellt. Verzichtet wurde allerdings nicht darauf, ihre eigene Beteiligung am „compliance“-System einzufordern und die NGOs beklagten, daß dies nicht von den Staaten in Erwägung gezogen wurde. Trotz alledem fand der NGO-Kompromiß in den Verhandlungen nur geringe Beachtung und die Staaten orientierten sich lieber am, wesentlich weniger ausgearbeiteten und detaillierten, Textentwurf der Verhandlungsvorsitzenden. Der Versuch einer frühzeitigen Einigung scheiterte, obwohl sich die Staaten bei einigen Fragen aneinander annäherten. So herrschte auf COP 5 ein Konsens darüber, daß der betroffene Staat selber, ein anderer Staat oder eine Staatengruppe ein „compliance“-Verfahren initiieren können sollten. Die Frage, ob das Sekretariat dazu in der Lage sein sollte, wurde dagegen von einer Vielzahl von Staaten, darunter auch die EU, die USA, Kanada, Japan und China, abgelehnt. Grundsätzliche Einigkeit bestand ebenso darüber, daß alle für ein Verfahren notwendigen, relevanten und zur Verfügung stehenden Informationen nutzbar gemacht werden sollten, auch wenn noch nicht klar war, wie diese in ein Verfahren eingebracht werden konnten. Diese ersten Schritte auf dem Weg zur Errichtung eines „compliance“-Systems wurden von den Staaten genutzt, um bis zum zwölften Treffen der Nebenorgane einen konkreten Verhandlungstext zu erarbeiten. Auch hier setzte sich der Verhandlungsprozeß in Trippel-Schritten fort und umfaßte das gesamte

¹⁹ vgl. o.A., 1999 (c), S. 589, ENB vom 8.11.1999, S. 10, o.A.: Policing in Process, in: ECO vom 29.10.1999, S. 1 und 4, o.A.: Giving Civil Society a Say, in: ECO vom 29.10.1999, S. 4 und o.A.: Stop All This

Problemfeld des „compliance“-Systems, ohne daß klare Konfliktlinien zwischen den einzelnen Staaten vorlagen²⁰. Viele Probleme blieben weiterhin ungelöst, wobei insbesondere eine mögliche Rolle der Vertragsstaatenkonferenz, die Frage finanzieller Strafen, deren Umfang und Verbindlichkeit heiß diskutiert wurden. Selbst die NGOs, welche nicht auf ihrem Kompromißvorschlag beharrten, identifizierten lediglich eine Reihe von Punkten, deren Berücksichtigung ihnen wichtig war. So wurde die Forderung nach verbindlichen Strafen bei Nicht-Erfüllung erhoben und erneut eine Beteiligung der Öffentlichkeit am System eingeklagt. Unter den Staaten fiel einzig und alleine Rußland besonders auf, welches zunächst schlichtweg untätig war, um dann für ein schwaches „compliance“-System einzutreten. Die NGOs versuchten daraufhin Rußland an seine Eigeninteressen zu erinnern, indem sie auf seine ökonomischen Vorteile im Fall eines starken und verbindlichen Systems hinwiesen. Nur in einem solchen Fall würde der Emissionshandel, von dem Rußland aufgrund seiner wirtschaftlichen Lage und seiner großen Waldflächen profitierte, interessanter sein als Strafzahlungen. Ansonsten blieben die Verhandlungen aber weiterhin blaß und konturlos. Auch auf dem dreizehnten Treffen der Nebenorgane gelang, obwohl ein verbesserter Verhandlungstext vorgelegt wurde, kein erfolgreicher Abschluß²¹. Immer noch blieben unter anderem so wichtige Fragen ungeklärt, ob nur Verpflichtungen aus dem „Kyoto-Protokoll“ oder auch solche aus der Klimarahmenkonvention unter das System fallen sollten, wer wann ein „compliance“-Verfahren auslösen können und welcher Art die Strafen sein sollten. Der Fall des „compliance“-Systems macht besonders deutlich worin die eigentlichen Schwierigkeiten in den Verhandlungen lagen. Die Vielzahl der Detailprobleme und das Fehlen von umfassenden staatlichen Verhandlungsvorschlägen zum gesamten Problemkomplex verhinderten, daß sich die Staaten in den Verhandlungen orientieren konnten. Da fast jeder Staat zu fast jedem Einzelproblem eine eigene Position bezog und nur alle Fragen gemeinsam und auf einmal gelöst werden konnten, kam es zu einer derart unübersichtlichen Verhandlungssituation, daß eine Konsenssuche einfach unmöglich wurde.

Silliness, in: ECO vom 1.11.1999, S. 2

²⁰ vgl. ENB vom 9.6.2000, S. 2, ENB vom 19.6.2000, S. 10 und 13, o.A.: Compliance to the Chief, in: ECO vom 14.6.2000, S. 2 und o.A.: Russia – Talking in its Sleep, in: ECO vom 15.6.2000, S. 3

²¹ vgl. ENB vom 18.9.2000, S. 10 / 11 und 15

10.2.1.2.3. Die flexiblen Mechanismen

Etwas anders, aber keineswegs weniger konfliktreich, gestaltete sich die Situation in den Verhandlungen der flexiblen Mechanismen, insbesondere zum Clean Development Mechanism (CDM). Zwar gab es auch hier eine unübersichtliche Vielzahl offener Fragen, wichtige einzelne Streitpunkte waren aber thematisch losgelöst von den anderen, die flexiblen Mechanismen betreffenden Probleme, und hätten isoliert verhandelt werden können. Zusätzlich hatten die einzelnen Staaten und Staatengruppen klare und konkrete Verhandlungspositionen zu diesen Streitpunkten bezogen. Exemplarisch dafür stehen die Diskussionen über eine Einbeziehung von Kernenergieprojekten in den CDM und die Einführung von Obergrenzen („caps“) für die Anrechnung von, im Rahmen der flexiblen Mechanismen erzielter, Emissionsreduktionen auf die eigenen, nationalen Reduktionsziele der Industriestaaten. Als auf COP 4 die Verhandlungen zu diesen beiden Fragen begannen, hatten die NGOs des CAN, wie auch die Staaten, bereits eindeutige Positionen bezogen²². Während von den NGOs jegliche Einbeziehung der Kernenergie in den CDM kategorisch abgelehnt wurde, forderten sie eine „cap“ für die flexiblen Mechanismen, ließen aber offen, wie diese aussehen könnte und machten eine ganze Reihe von Vorschlägen dazu. Für die staatlichen Akteure kamen diese Ratschläge der NGOs wieder einmal zu früh. Die Diskussionen der COP 4 drehten sich lediglich darum, wie hoch eine derartige Obergrenze sein sollte. Die EU forderte eine „cap“ von maximal 50%, die USA wollten, gemäß ihrer altbekannten Präferenz für die flexiblen Mechanismen (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187), 85% ihrer Reduktionsziele mittels dieser Instrumente erzielen. Die Vorstellungen der Staaten lagen somit zu weit auseinander, um eine vorzeitige Einigung erzielen zu können. Der erste und vorerst einzige Verhandlungsvorschlag für eine quantitative Obergrenze, der als Kompromißangebot an die USA betrachtet werden kann, wurde von der EU auf dem zehnten Treffen der Nebenorgane, im Juni 1999, gemacht²³. Die EU, welche sich mit den mit ihr assoziierten Staaten koordiniert hatte, schlug vor, daß mindestens die Hälfte der, in Kyoto vereinbarten, Reduktionen in den Industriestaaten erfolgen sollte, wofür beispielsweise beim Emissionshandel Begrenzungen, sowohl für Käufer, als auch für Verkäufer, einzuführen sind. Erst die Kritik der NGOs an der europäischen Initiative legte

²² vgl. CAN, 1998, S. 16 – 17, o.A.: Could Do More, in: ECO vom 6.11.1998, S. 1 und 2 und Missbach, A., 1999, S. 293

offen, worin das Kompromißangebot an die USA bestand. Obwohl die EU mit ihrem Vorschlag offensichtlich an ihrer 50%-,„cap“ festhielt, verdeutlichten die Kalkulationen des CAN, daß, mit der vorgelegten Formel, die EU dennoch 65% ihrer Reduktionsverpflichtungen auf diese Weise erfüllen könnte. Das europäische Angebot ließ folglich durchaus höhere „caps“ zu als 50%. Dennoch gingen der, von den USA geführten „Umbrella Group“, angesichts ihrer Forderung nach einer Obergrenze von 85%, die EU-Position nicht weit genug. Da auf dem Treffen die generellen Regelungen zur Ausgestaltung der einzelnen flexiblen Mechanismen noch nicht verhandelt, sondern lediglich erörtert wurden und erst auf der nächsten Sitzung, auf der Grundlage eines vom Vorsitzenden zu erstellenden Berichtes, die Verhandlungen beginnen konnten, zeigte sich, daß auch bei diesem Konfliktgegenstand von den Staaten ein „Gesamtkompromiß“ auf COP 6 angestrebt wurde, obwohl eine Regelung von Einzelfragen durchaus möglich war. Wie kompliziert und komplex die Verhandlungen dadurch wurden, deutete sich dann auf dem elften Treffen der Nebenorgane, welches zusammen mit der COP 5 im Herbst 1999 abgehalten wurde, an²⁴. Die gesamten flexiblen Mechanismen und vor allem der prioritär zu behandelnde CDM (siehe Kap. 10.2.1.1.1, S. 225), waren die konfliktreichsten Schwerpunkte der Konferenz. Daran änderte auch die Tatsache nichts, daß durch die Ausklammerung der Diskussionen über „caps“, welche nun endgültig auf die COP 6 vertagt wurden, die Verhandlungen entschärft werden sollten. Die Problematik der Obergrenzen und die damit verbundene Begrenzung des Emissionshandels hatten deswegen eine so große Sprengkraft in den Verhandlungen gewonnen, weil die USA in derartigen Einschränkungen, der von ihr favorisierten und in den Verhandlungen durchgesetzten Instrumente (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187 und Kap. 10.1.3.2, S. 211), zunehmend einen Hinderungsgrund für eine Ratifikation des „Kyoto-Protokolls“ sah. Alle anderen Streitpunkte, selbst jene, welche, wie die Anrechnung von Senkenprojekten im CDM, mit der allgemeinen Senkenfrage (siehe Kap. 10.2.1.2.1, S. 230) verknüpft waren, wurden nun gemeinsam behandelt, was die Verhandlungen erschwerte. Durch die Ausklammerung der „caps“ bildete aber gerade diese Senkenfrage einen Dreh- und Angelpunkt der COP 5. Wie die staatlichen Akteure, verfügten auch die NGOs über keinen

²³ vgl. o.A., 1999 (b), S. 353 und ENB vom 3.6.1999, S. 2

²⁴ vgl. o.A., 1999 (c), S. 588 / 589, Schwarze, R., 2000, S. 123, ENB vom 8.11.1999, S. 14, o.A.: Keep the CDM Clean – No Nuke, in: ECO vom 25.10.1999, S. 1 und 2, o.A.: Warming Up for the CDM, in: ECO

kompletten Lösungsvorschlag zu den flexiblen Mechanismen. Die NGOs hatten lediglich eine Reihe von Kriterien entwickelt, welche sie berücksichtig sehen wollten. Wie bei der generellen Senkenfrage (siehe Kap. 10.2.1.2.1, S. 230), forderten sie bei einer Entscheidung über Senkenprojekte im CDM, ein Abwarten der Ergebnisse des LULUCF-Reports des IPCCs. Des weiteren wurde eine Einbeziehung der Kernenergie in den CDM weiterhin vehement abgelehnt, ein Ausschluß von großen Hydro- und Kohleenergieprojekten gefordert und eine Priorität für Projekte mit erneuerbaren Energien verlangt. Besonders heftig wurde deswegen ein kanadischer Verhandlungsvorschlag kritisiert, der eine Einbeziehung von Kernenergie im CDM vorsah. In der Senkenfrage unterstützten die NGOs die EU und die AOSIS-Gruppe, welche gemeinsam eine Berücksichtigung von Senkenprojekten im Rahmen des CDMs ablehnten und in dieser Haltung vor allem auf den Widerstand südamerikanischer Entwicklungsländer trafen. Hinter der Verhandlungsposition der letzteren Staatengruppe darf die USA vermutet werden, welche spätestens seit Kyoto versuchte (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211), auf bilateralem Wege und hinter den Kulissen der offiziellen Verhandlungen auf die Entwicklungsländer Einfluß zu nehmen und hierzu „ihren amerikanischen Hinterhof“ nutzte. Diese Spaltung der Gruppe der Entwicklungsländer setzte sich in den Diskussionen über eine Überleitung der alten AIJ-Projekte in die zukünftigen Regelungen für den CDM und JI fort. Auch hierbei bildete die Senkenfrage einen entscheidenden Knackpunkt, denn die AOSIS-Staaten fürchteten durch eine Zustimmung zu einer Anrechnung von Senkenprojekten des AIJ bei einer Überleitung in den CDM einen Präzedenzfall für die generellen Regelungen des CDM zu schaffen. Selbst ein Kompromißangebot der NGOs, welche, aus Angst davor, daß die Reduktionsziele des „Kyoto-Protokolls“ noch weiter ausgehöhlt würden, vorschlugen, eine Überführung nur unter klaren und strengen Regeln zuzulassen, brachte keine Einigung in dieser Frage. Vor diesem Hintergrund konnte auf der Konferenz lediglich beschlossen werden, die AIJ-Pilotphase weiter fortzuführen und eine endgültige Regelung im Rahmen der Verhandlungen über den CDM abzuwarten. Der Streit setzte sich auf dem dreizehnten Treffen der Nebenorgane fort, wobei sich die Auseinandersetzungen noch verschärften, weil zum einen die Diskussionen über die „caps“

vom 29.10.1999, S. 2, o.A.: Constructing the CDM, in: ECO vom 30.10.1999, S. 1 und o.A.: Ministers Weigt in, in: ECO vom 3.11.1999, S. 1 und 2

wieder hinzukamen und zum anderen zunehmend Detailfragen thematisiert wurden²⁵. Zumindest bei den „caps“ gab es eine Neuerung, da nun die G 77-Staaten die Einführung einer quantitativen Obergrenzen grundsätzlich befürworteten. Strittig waren insbesondere aber die Fragen, wann eine Anrechnung der Projekte beginnen und wer die Zuständigkeit für die Festlegung der dazu notwendigen Ausgangsemissionen („baselines“) erhalten sollte. Die „Umbrella Group“, welche ein zügiges Inkrafttreten des CDMs forderte, wollte, mittels einer Interimslösung, einen „prompt start“ erreichen. Die EU dagegen verlangte eine solide Dauerlösung und setzte sich, gegen den Widerstand der G 77, für einen Arbeitsauftrag an das IPCC ein, das Berechnungsmethoden für „baselines“ entwickeln sollte. Zusätzlich legte die EU eine exklusive „positive list“ für Technologien im CDM vor. Dies entsprach zwar Forderungen der NGOs (siehe oben), führte aber auch zu deren Kritik, weil sie ihnen nicht weit genug ging und die Einbringung dieses Verhandlungsvorschlages wieder einmal nur schlecht und mangelhaft mit anderen Staaten abgestimmt war (siehe Kap. 10.1.1.2.1.1, S. 146). Vor allem führte die Liste aber zu zusätzlichen Spannungen in den Verhandlungen, insbesondere gegenüber der USA. Das Problem war dabei weniger der Inhalt der Liste, sondern vielmehr, daß eine derartige Liste überhaupt in den Verhandlungsprozeß eingebracht wurde. Die USA, und das wußte auch die EU, lehnte eine derartige prioritäre Behandlung einzelner Technologien grundsätzlich und kategorisch ab. Da in dieser angespannten und aufgeheizten Atmosphäre die Frage der Einbeziehung von Senken in den CDM ebenfalls nicht gelöst werden konnte, die Entwicklungsländer waren gespalten, die EU lehnte weiterhin ab und die „Umbrella Group“ befürwortete eine Einbeziehung, zogen die USA Konsequenzen. Im Anschluß an das Treffen, also im Vorfeld der COP 6, versuchten sie, in bilateralen Verhandlungen mit afrikanischen und vor allem lateinamerikanischen Staaten, ihre Position durchzusetzen. Die USA begannen somit, den offiziellen internationalen Verhandlungsrahmen zu verlassen.

²⁵ vgl. ENB vom 5.9.2000, S. 2, ENB vom 18.9.2000, S. 4, 12 / 13 und 15, o.A.: NGOs Address Thin Air, in: ECO vom 6.9.2000, S. 1 und 2, o.A.: ... but some Technologies are More Equal than Others, in: ECO vom 11.9.2000, S. 3, o.A.: The EU Waves, in: ECO vom 14.9.2000, S. 3, Climate Network Europe: US on Tour, in: ECO vom 14.9.2000, S. 2 und Vrolijk, C., 2001, S. 255

10.2.1.2.4. Weitere Konfliktgegenstände

Im Verhältnis zu den obigen Problemkomplexen wirkten andere Themen vergleichsweise unproblematisch.

Eine endgültige Einigung über die seit längerem diskutierten verbesserten Partizipationsmöglichkeiten der NGOs war, trotz der weit fortgeschrittenen Verhandlungen (siehe Kap. 10.2.1.2.4, S. 243), auf SBI 8 noch nicht möglich²⁶. Einigkeit zwischen fast allen Staaten herrschte aber in den wesentlichen Punkten. Zukünftig sollten die NGOs zu jedem einzelnen Tagesordnungspunkt ein Statement abgeben können und ihnen sollte erlaubt werden, in alle Kontaktgruppen mit offenem Ende, zumindest einen Beobachter zu entsenden, sofern nicht $\frac{1}{3}$ der teilnehmenden Vertragsstaaten Einspruch erhebt. Es war vor allem der letzte Punkt, welcher eine dauerhafte Festschreibung dieser Regelung bereits auf dem achten Treffen verhinderte. Eine Vertagung kam nur deswegen zustande, weil China und Saudi Arabien ausgerechnet am letzten Tag Einwände erhoben. Sie wollten erreichen, daß bereits das Veto eines einzigen Staates zum Ausschluß der NGOs führt. Ansonsten betrafen die Diskussionen eher Randbereiche der NGO-Partizipation. So versuchte die USA, gegen den Widerstand der EU, in den Debatten über eine andere, praktikablere Einteilung der NGOs, eine Einbeziehung von arbeits-, landwirtschafts- und quasi-governmentalen NGOs zu erreichen, was nicht nur ihrer bisherigen liberalen Einstellung gegenüber Interessensorganisationen entsprach (siehe Kap. 9.3.2.1, S. 121), sondern auch die Repräsentanz klimaschutzpolitisch eher konservativer Interessen gestärkt hätte. Das bisher in den Verhandlungen Erreichte wurde aber nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt und das Verhandlungspaket nicht mehr aufgeschnürt. Nur so war es möglich bereits am ersten Tag der COP 4 die abschließende Entscheidung über die Beteiligung der NGOs am Verhandlungsprozeß zu treffen. Das bisherige Verhandlungsergebnis wurde, fast gänzlich unverändert, übernommen.

Auf COP 4 konnten ebenso die Verhandlungen über die Rolle der GEF als Finanzierungsmechanismus zu einem erfolgreichen Ende geführt werden. Das Ergebnis, das am Ende der jahrelangen Kontroversen stand, welche vor allem in der Phase des Agenda-Settings eine bedeutende Rolle spielten und die Frage der Beteiligung der

²⁶ vgl. Bals, C. / Kier, G. / Rück, A. / Treber, M., 1998, S. 32 / 33, ENB vom 2.-12.6.1998, S. 8 und Walk, H. / Brunengräber, A., 2000, S. 102

Entwicklungsländer bestimmten (siehe Kap. 9.3, S. 117), war ein echter und wahrhaft salomonischer Kompromiß²⁷. Die Entwicklungsländer stimmten zu, die GEF zum endgültigen Finanzierungsmechanismus der Konvention zu machen, welcher allerdings nun alle vier Jahre überprüft werden soll. Mit diesem Zugeständnis der Industriestaaten wurde zumindest ein Teil des provisorischen Charakters erhalten, indem in regelmäßigen Abständen die GEF und ihre Leistungen zur Diskussion standen. Zusätzlich erhielten die Entwicklungsländer, unter anderem, wieder einmal eine verbesserte Berücksichtigung und Unterstützung ihrer Interessen innerhalb der GEF. Damit war, am Rande der schwierigen Verhandlungen zur Ausgestaltung des „Kyoto-Protokolls“, ein weiterer Konfliktpunkt, vergleichsweise unproblematisch gelöst worden.

Ein anderer, älterer Konfliktpunkt, welcher eigentlich schon vom Verhandlungstisch war, brach dagegen auf COP 4, keineswegs überraschend, wieder offen aus²⁸. Es ging dabei um die Beteiligung der Entwicklungsländer bei den Reduktionen von Treibhausgasen. Eine derartige Beteiligung war von den USA seit langem gefordert worden und eine Voraussetzung für deren Ratifikation des „Kyoto-Protokolls“ (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187). Sie konnte in den Verhandlungen von den USA aber nicht erreicht werden (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211), was zur Folge hatte, daß sich die USA seit Kyoto bemühten, eine Beteiligung der Entwicklungsländer auf freiwilliger Basis und auf bilateralem Wege zu erreichen. Einen Höhepunkt dieser Bemühungen bildete die COP 4, was auch die ungewöhnliche Größe der US-Delegation erklärt (siehe Kap. 10.2.1.1.1, S. 225). Hinter den, bereits auf COP 3 angekündigten, Bemühung Argentiniens, die Frage der Beteiligung der Entwicklungsländer in Buenos Aires erneut auf die Tagesordnung zu setzen, steckten folglich die USA. Zwar scheiterte ein formeller Tagesordnungspunkt am Widerstand der G 77-Staaten (ohne Argentinien), wobei sich viele Entwicklungsländer über den Druck, welchen die USA auf sie ausgeübt hatten, beklagten, informelle Gespräche konnte allerdings niemand verhindern. Gegen Diskussionen unterhalb der offiziellen Verhandlungsebene waren auch die NGOs machtlos. Sie lehnten jegliche Festschreibung von Verpflichtungen für diese Ländergruppe ab, und verwiesen erneut auf deren bisher erbrachte Leistungen, die sie als „meaningful participation“, im Sinne der

²⁷ vgl. o.A., 1999 (a), S. 22

²⁸ vgl. Missbach, A., 1999, S. 293 / 294, Walk, H. / Brunnengräber, A., 2000, S. 52, Bals, C., 1998, S. 8, Rowlands, I.H.: Classical Theories of International Relations, in: Luterbacher, U. / Sprinz, D.F., (Hrsg.),

Klimarahmenkonvention, verstanden wissen wollten. In den Gängen und Lobbies der Konferenzhalle war das Thema somit latent auf der Tagesordnung, als Argentinien ankündigte, freiwillig Selbstverpflichtungen zu übernehmen. Auch wenn die Details erst auf COP 5 bekannt gegeben werden sollten, so galten die Verpflichtungen bereits für die, für die Industriestaaten verpflichtende, Zielperiode von 2008 bis 2012. Alleine diese Ankündigung reichte dafür aus, daß die USA das „Kyoto-Protokoll“, medienwirksam inszeniert, zeichneten. Der lautstarke Protest von US-Senatoren machte aber gleichzeitig deutlich, daß damit die Ratifikationshürde noch keineswegs überwunden war und die Ratifikation der USA noch in weiter Ferne lag. Übrig blieb somit kaum mehr als ein positives Signal, auch Kasachstan kündigte seine Bereitschaft zu Emissionsreduktionen an, welches allerdings teuer erkaufte war. So waren die Entwicklungsländer nun in der Frage ihrer Beteiligung endgültig gespalten. Und die Tatsache, daß die USA weiterhin versuchen mußten bilateral vorzugehen, ließ, zusammen mit ihren bilateralen Aktivitäten in der Frage der Senkenanrechnung im CDM (siehe Kap. 10.2.1.2.3, S. 239), weitere, konfliktträchtige Spaltungen innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer befürchten.

Im Verlauf des Verhandlungsprozesses gelangten auch andere Themen wieder zurück auf die politische Tagesordnung, wobei den NGOs und dem IPCC eine, nicht unerhebliche, Rolle zufiel. Der Problempunkt der Emissionen aus dem internationalen Flugverkehr hatte bereits früher in den Verhandlungen eine Rolle gespielt, war aber bislang eher ein Nebenthema gewesen und in Kyoto gänzlich an den Rand des Geschehens gedrängt worden (siehe Kap. 10.1.2.2.5, 196 und Kap. 10.1.3.2, 211). In den Verhandlungen der COP 4, im November 1999, verbuchten die NGOs es mit als ihren Erfolg, daß diese Problematik nun wieder thematisiert wurde²⁹. In Erwartung eines IPCC-Sonderberichtes zum Thema Luftfahrt, dessen Präsentation im Frühjahr 1999 erfolgen sollte, forderten die NGOs eine Einbeziehung der Flugverkehrsemissionen in die Reduktionsziele des „Kyoto-Protokolls“. Dazu mußte, so ihre Auffassung, das SBSTA, aufbauend auf dem IPCC-Bericht, Vorschläge vorbereiten, über welche dann im Rahmen der COP 5 zu entscheiden sei. Überraschenderweise entschieden die Staaten auf COP 4, das bislang randständige Thema der Emissionen aus dem Flugverkehr wieder aufzugreifen und erteilten dem

2001, S. 53 / 54, o.A.: Voluntary and Meaningful, in: ECO vom 11.11.1998, S. 1 und 2 und o.A.: Ministers to the Rescue?, in: ECO vom 11.11.1998, S. 1 und 4

²⁹ vgl. CAN, 1998, S. 7, o.A.: Close the Air Fuel Loophole, in: ECO vom 6.11.1998, S. 4 und o.A.: An End to Free Riders by Air?, in: ECO vom 13.11.1998, S. 3

anstehenden zehnten Treffen des SBSTA einen begrenzten Arbeitsauftrag. Die ICAO sollte dort über ihre Arbeit berichten und das SBSTA wurde ersucht, einen Report zu erstellen. Dieser Beschluß entsprach zwar nicht gänzlich den Forderungen der NGOs, welche sich klare und eindeutigeren Vorgaben gewünscht hatten, ging aber tendenziell in diese Richtung, weil damit die Diskussionen über diese Problematik wieder eröffnet wurden. Wie geplant verabschiedete im April 1999 das IPCC seinen Sonderbericht zum Thema Luftfahrt und legte damit nicht nur erstmals einen Report vor, welcher sich ausschließlich einem einzigen Industriezweig widmete, sondern auch aufgrund seines Umfangs, der berücksichtigten Literatur und der hinzugezogenen Expertise, überaus bedeutungsvoll war³⁰. Insbesondere die NGOs erkannten die Einzigartigkeit des Berichtes und betonten seine Bedeutung als entscheidende Referenz für die nächsten Jahre. Der Report verfehlte seine Wirkung nicht. Wie zu erwarten war, begannen auf SBSTA 10, im Juni 1999, nach der Vorstellung des Berichtes in den Verhandlungen und der programmgemäßen Präsentation der ICAO die Diskussionen³¹. Zwar drehten sich die Debatten noch nicht um konkrete Reduktionsziele, sondern lediglich um die Berichterstattung über die Emissionen, die staatlichen Akteure bezogen aber langsam erste Verhandlungspositionen. Die EU verlangte eine Einbeziehung der Emissionen in die nationalen Inventare derjenigen Staaten, welche das Flugbenzin verkaufen. Zusätzlich machte die EU deutlich, daß sie einen Verhandlungsabschluß für die Flugverkehrsemissionen bis spätestens zum Jahr 2005 anstrebte, die Einbeziehung der Emissionen in die nationalen Reduktionsziele aber frühestens nach 2012, dem Zieljahr des „Kyoto-Protokolls“, erfolgen sollte. Selbst diese vergleichsweise progressive Haltung der EU lag damit noch weit hinter den Forderungen der NGOs. Die USA strebten eine Berichterstattung außerhalb der nationalen Inventare an, und wollten sich somit, die von ihnen präferierte Option, einer Regelung der Flugverkehrsemissionen innerhalb des Rahmens der ICAO offen halten (siehe Kap. 10.1.2.2.5, S. 196). Fortschritte in den Verhandlungen waren unter diesen Umständen noch nicht möglich. Auf der COP 5 versuchten die NGOs deswegen den Verhandlungsprozeß zu forcieren, indem sie die Staaten, unter Verweis auf die im IPCC-Sonderbericht konstatierte zukünftig steigende Bedeutung der Emissionen aus dem internationalen Flugverkehr, auf die Dringlichkeit des

³⁰ vgl. Bals, C. / Bernhard, D. / Kier, G. / Treber, M, 1999, S. 40

³¹ vgl. o.A., 1999 (b), S. 355 und ENB vom 3.6.1999, S. 1

Problems hinwiesen³². Um eine Einbeziehung der Emissionen in das „Kyoto-Protokoll“ doch noch auf COP 6 zu erreichen, forderten sie verstärkte Aktivitäten der ICAO und des SBSTA. Die NGOs standen mit ihren Forderungen aber alleine und hatten in den Verhandlungen keine staatliche Unterstützung, im Gegenteil. Selbst die EU scheiterte mit der Minimalforderung, die ICAO zu beauftragen, bis zum Jahr 2001 einen Emissionsminderungsplan zu erstellen. Der staatliche Widerstand gegen eine Regelung war größer geworden. Australien und Japan sahen Diskussionen über das Thema als verfrüht an, solange nicht zwischen internationalen und nationalen Treibstoffen unterschieden werden könne. Und die Entwicklungsländer, vertreten durch Saudi Arabien, das als Ölstaat vom Verkauf von Flugbenzin ökonomisch profitierte, betrieben eine offensichtliche Blockadepolitik. Zuerst nahmen sie nicht an informellen Sitzungen teil, um später festzustellen, sie könnten deswegen den dort gefundenen Kompromiß nicht mittragen. Dennoch, und das war das einzige Ergebnis, wurde das Sekretariat aufgefordert, die Kooperation mit der ICAO weiter zu entwickeln und eine Einbeziehung der Emissionen technisch zu untersuchen. Auf dem dreizehnten Treffen der Nebenorgane scheiterte dann auch noch der Versuch Saudi Arabiens, das Thema wegen einer befürchteten Arbeitsüberlastung der COP 6, auf die Zeit nach der Konferenz zu vertagen, am Widerstand der Schweiz, welche eine solche Entscheidung als verfrüht ablehnte³³. Die tiefe Kluft zwischen den Staaten sorgte somit dafür, daß der Problempunkt der Flugverkehrsemissionen, ohne einen einzigen konkreten Verhandlungsfortschritt, auf der unmittelbaren politischen Tagesordnung der COP 6 blieb. Den NGOs war es damit gelungen, das Thema, unter Ausnutzung der Erkenntnisse und Arbeit des IPCCs, auf die Tagesordnung zu bringen. Weitere Erfolge blieben ihnen aber versagt.

Etwas besser sahen die Resultate einer anderen NGO-Initiative aus, auch wenn ihnen hier ebenfalls ein abschließender Erfolg verwehrt blieb³⁴. Auf COP 5 war von den NGOs kurzfristig eine Kampagne initiiert worden, welche zum Ziel hatte, das „Kyoto-Protokoll“ bis zum Jahre 2002, also zehn Jahre nach der UNCED in Rio („Rio+10“), in Kraft treten zu lassen. Die NGOs engagierten sich stark für dieses Anliegen und in den Verhandlungen

³² vgl. o.A., 1999 (c), S. 591, Treber, M., 1999, S. 3, ENB vom 28.10.1999, S. 2 und o.A.: Bunker Canned, in: ECO vom 28.10.1999, S. 2

³³ vgl. ENB vom 19.6.2000, S. 5

³⁴ vgl. o.A., 1999 (c), S. 587 / 588, Treber, M., 1999, S. 2, o.A.: Yes, Ministers, in: ECO vom 1.11.1999, o.A.: Ministers Weight in, in: ECO vom 3.11.1999, S. 1 und 2, ENB vom 8.11.1999, S. 2 und 14 / 15 und Die Zeit vom 21.10.1999

wurde ihre Forderung nicht nur von ihnen selbst mehrfach vertreten. So griffen sowohl die Konferenzpräsidentin als auch beispielsweise der deutsche Bundeskanzler Schröder in ihren Eröffnungsreden die NGO-Initiative auf und die Mehrheit der Delegationen unterstützte dieses Zieldatum ausdrücklich. Die förmliche Entscheidung, die am Ende der Konferenz getroffen wurde, legte dennoch nicht mehr fest als lediglich ein Inkrafttreten so früh wie möglich. Die vorsichtige Haltung der üblichen Bremserstaaten, unter ihnen die USA, Kanada und Australien, verhinderte, daß mehr erreicht werden konnte. Aber auch die EU, welche zu diesem Zeitpunkt ihre Ratifikation von derjenigen Japans abhängig machte, hatte mit dieser Festlegung einen Erfolg der NGO-Initiative verhindert. Sicherlich, „Rio+10“ war keiner der wesentlichen Verhandlungspunkte auf dem Weg zur Ausgestaltung des „Kyoto-Protokolls“. Die Signalwirkung, auf welche die NGOs hofften, war aber trotzdem wichtig, hatten doch bis zur COP 5 nur einige der am meisten vom Klimawandel bedrohten Entwicklungsländer, aber kein einziger Industriestaat, das Abkommen ratifiziert.

10.2.1.3 Die Schlußverhandlungen in Den Haag

10.2.1.3.1. Die Verhandlungssituation

Die Ausgangssituation für die COP 6, im November 2000 in Den Haag, war folglich über alle Maßen schlecht. Die Tatsache, daß in den Verhandlungen fast keinerlei Fortschritte erzielt worden waren, viele Themen kompliziert und komplex, und darüber hinaus noch miteinander verknüpft waren und die Konferenz den eigentlichen Abschluß des Verhandlungsprozesses bilden sollte (siehe Kap. 10.2.1.1, S. 224), gab Den Haag die Atmosphäre eines „show downs“. Obwohl damit, wie in Kyoto, einzelnen staatlichen Initiativen und Verhandlungsvorstößen eine große Bedeutung zukommen würde, ähnelte die Situation keineswegs jener der COP 3. Eine hierarchische oder überschaubare Ordnung der Problempunkte (siehe Kap. 10.1.3.1, S. 207), welche Vorgaben über deren Abarbeitung gemacht hätte, war, aufgrund der auch weiterhin über 160 offenen Fragen (siehe Kap. 10.2.1.1.2, S. 227), nicht gegeben. Die am Verhandlungsprozeß beteiligten Akteure waren sich dieser, fast ausweglosen Situation bewußt und trugen ihr Rechnung. Nach Den Haag waren etwa 10 000 Konferenzteilnehmer aus rund 180 Staaten gereist, darunter 1390

Vertreter der 187 akkreditierten NGOs, und erstmals sollte die gesamte zweite Woche der Konferenz auf Ministerebene verhandelt werden³⁵. Angesichts dessen, daß erst 30 Staaten, darunter immer noch kein einziges Industrieland, für welche die Regelungen des „Kyoto-Protokolls“ galten, ratifiziert hatten³⁶, war der Handlungsbedarf groß. Der langsame Ratifikationsprozeß war zwar bedingt durch die schwierige Verhandlungssituation und spiegelte diese wieder, stand aber in einem deutlichen Gegensatz zur schnellen Ratifikation der Klimarahmenkonvention (siehe Kap. 9.4, S. 140 und Kap. 10.1.1, S. 143).

Die für die Konferenz so notwendigen Impulse und Initiativen gingen jedenfalls nicht vom TAR aus, da dieser erst nach der COP veröffentlicht werden sollte³⁷. Seine wesentlichen Erkenntnisse waren den Staaten aber bereits in den Sitzungen der Nebenorgane präsentiert worden und ihnen somit bekannt. Das wichtigste Ergebnis, der im Vergleich zum Report von 1995 als nahezu doppelt so hoch angenommene Anstieg der Durchschnittstemperatur, wurde vom IPCC-Vorsitzenden auf der Konferenz wiederholt, erhöhte aber auf die Vertragsstaaten nur den Handlungsdruck. Dieser wurde noch dadurch verstärkt, daß das britische Hadley Center, in einer eigens zur Konferenz vorgestellten Studie, davor warnte, daß die Folgen des Klimawandels schlimmer seien, als bisher angenommen. Bei der Bewältigung der vielen konkreten Probleme half beides den Staaten nicht weiter.

Etwas anders gestaltete sich die Rolle der NGOs³⁸. Wie schon seit längerem hatten sie keinen umfassenden Gesamtvorschlag mehr, was angesichts der Vielzahl der Probleme und deren Verknüpfung beinahe unmöglich war, sie verfügten aber zu fast allen verhandelten Themenkomplexen über Minimal-Forderungen. Zusätzlich boten sie zum Schluß der Verhandlungen eine „issue-by-issue“-Vorgehensweise, als Ausweg aus der festgefahrenen Verhandlungssituation, an. Zwar gingen auch von den NGOs keine Initiativen aus, sie kommentierten, kritisierten und unterstützten aber gegebenenfalls staatliche Verhandlungsvorstöße und blieben damit ihrer bisherigen Strategie treu (siehe Kap. 10.2.1.1.3, S. 228). Ihre mittlerweile verbesserten Beteiligungsmöglichkeiten (siehe Kap. 10.2.1.2.4, S. 243) erleichterten eine derartige Vorgehensweise, da sie, erstmals auf einer entscheidenden Konferenz, nicht nur stärker in den Informationsfluß der Verhandlungen integriert waren, sondern sich auch zu einzelnen Tagesordnungspunkten

³⁵ vgl. FAZ vom 13.11.2000, SZ vom 14.11.2000 und ENB vom 27.11.2000

³⁶ vgl. Diefenbacher, H., 2001, S. 117

³⁷ vgl. ENB vom 27.11.2000 und Weingart, P. / Engels, A. / Pansegrau, P., 2002, S. 13

äußern konnten. Die neuen, und von den NGOs geschickt genutzten, Möglichkeiten standen aber schnell wieder zur Debatte, als, im Rahmen des großen Medieninteresses und der vielfältigen NGO-Aktivitäten, auf einer Pressekonferenz dem amerikanischen Delegationsleiter eine Torte in das Gesicht geworfen wurde und auch eine der geschlossenen Sitzungen gestört wurde. Die verstärkten Aktivitäten der NGOs im Rahmen des Lobbying innerhalb der Verhandlungen waren also begleitet von einem aggressiveren Ton und Verhalten außerhalb. Der Stillstand im Verhandlungsprozeß hatte somit für die NGOs ein verschärftes Spannungsverhältnis zwischen Lobbying und Öffentlichkeitsarbeit zur Folge (siehe Kap. 5.1.2, S. 61). Nichts desto trotz waren die NGOs auf COP 6 überaus engagiert und aktiv.

10.2.1.3.2. Das Scheitern einer Verhandlungslösung

Die entscheidenden Initiativen und Verhandlungsvorstöße blieben aber den staatlichen Akteuren vorbehalten. Einer dieser Vorstöße, die aus den zähen Verhandlungen der ersten Woche herausragten, kam überraschenderweise von der, ansonsten eher die Verhandlungen bremsenden, USA und betrafen die flexiblen Mechanismen des CDM³⁹. Die Ankündigung möglicherweise auf die Einbeziehung von Kernenergie zu verzichten und „caps“ zu akzeptieren, brachte allerdings keine Verhandlungsfortschritte. Zum einen hielten andere Staaten der „Umbrella Group“, China und Indien, unter massiver NGO-Kritik, an Kernenergieprojekten fest und verhinderten so eine grundsätzliche Einigung in dieser Frage. Zum anderen reagierte die EU, die nun einige ihrer Forderungen erfüllt sah, nach ersten positiven Reaktionen, eher ablehnend. Hinter ihrer Begründung, daß die „caps“ im amerikanischen Vorschlag nicht quantifiziert wurden, vermuten Beobachter eine Positionierung für die zweite, entscheidende Verhandlungswoche im Ministersegment. Trotz des Scheiterns zeigten sich die NGOs zufrieden und optimistisch, hatte doch der Positionswandel der USA ihnen gezeigt, daß ihre Bemühungen, die Staaten dazu zu bewegen, ihre Reduktionsziele „zu Hause“ zu erfüllen, anscheinend nicht folgenlos waren. Hierzu hatten die NGOs versucht, mittels des Verweises auf eine US-Regierungsstudie,

³⁸ vgl. o.A. : CAN We Work it Out?, in: ECO vom 17.11.2000, S. 1 und 4, o.A.: Do it Now!, in: ECO vom 23.11.2000, S. 1 und 4 und ENB vom 23.11.2000

den USA zu zeigen, auch sie könnten die „Kyoto-Ziele“ im eigenen Land erfüllen. Grundsätzlich unterstützten die NGOs, ihren Präferenzen entsprechend, die Verhandlungspositionen der EU und der G 77-Staaten, welche sich beide für eindeutige quantitative Obergrenzen einsetzten⁴⁰. Beide Positionen signalisierten aber gleichzeitig Verhandlungsbereitschaft. Die EU, welcher der Kompromiß-Vorschlag „primarily through domestic action“ des Verhandlungsvorsitzenden nicht weit genug ging, betonte ihre Flexibilität bei der Frage der „caps“, was ihre Ablehnung des Vorstoßes der USA umso fragwürdiger und unglaublicher machte. Der G 77-Vorschlag enthielt keine Zahlenangaben um so Spielraum für Verhandlungen zu lassen. Eine Verhandlungsbereitschaft, diesmal seitens der USA, gab es auch bei den Diskussionen um die, von der EU geforderte, „positive list“ für CDM-Projekte⁴¹. Da die USA eine derartige Liste weiterhin kategorisch ablehnten (siehe Kap. 10.2.1.2.3, S. 239), boten sie an, im Gegenzug für die Aufgabe der Liste, kleinere Projekte im CDM zu bevorzugen. Japan, Kanada und Australien lehnten dies aber vehement ab. Während sich in diesen Fragen zumindest die USA und die EU aufeinander zuzubewegen schienen und vor allem die verbliebenen Reste der „Umbrella Group“ bremsen, standen in bezug auf die Senkenanrechnung im CDM die Verhandlungen still⁴². Gegen den Widerstand der EU und einiger Entwicklungsländer, bestanden die USA, zusammen mit Kanada und vor allem lateinamerikanischen Staaten, auf eine Senkenanrechnung. Die zwischenzeitlichen bilateralen Aktivitäten der USA (siehe Kap. 10.2.1.2.3, S. 239) waren erfolgreich gewesen. Auch die afrikanischen Staaten Uganda und Senegal unterstützten nun die Senkenanrechnung im CDM und spalteten die Gruppe der Entwicklungsländer in dieser Frage weiter. Die NGOs versuchten auf der Konferenz vergeblich, zumindest eine gemeinsame Abwehrfront der afrikanischen Staaten aufrecht zu erhalten, indem sie die beiden Abweichler auf eine gemeinsame Interessenslage der afrikanischen Länder hinwiesen.

³⁹ vgl. Diefenbacher, H., 2001, S. 118 / 119, FR vom 20.11.2000, ENB vom 27.11.2000, o.A.: More Fossils!, in: ECO vom 23.11.2000, S. 4, o.A.: Fossil for Thursday, in: ECO vom 24.11.2000, S. 2 und o.A.: US Can Cut at Home, in: ECO vom 18.11.2000, S. 1 und 2

⁴⁰ vgl. o.A.: Keep the Cap, in: ECO vom 15.11.2000, S. 1 und 4, o.A.: Making Sure of Domestic Action, in: ECO vom 22.11.2000, S. 2 und ENB vom 27.11.2000

⁴¹ vgl. ENB vom 27.11.2000

⁴² vgl. ENB vom 27.11.2000 und Akumu, G.: Breaking Africa's Back, in: ECO vom 23.11.2000, S. 2

Auch in der Frage der generellen Senkenanrechnung auf die Reduktionsziele der Industriestaaten gab es keine Fortschritte⁴³. Zwar gab es eine ganze Reihe einzelner und gemeinsamer Initiativen und Verhandlungsvorstöße der USA, Kanadas und Japans, in den Verhandlungen hatte diese aber, trotz der Unterstützung Australiens, das darauf hinwies, daß der LULUCF-Report die Berechnungen zur Senkeneinbeziehung möglich mache, keine Chance. Ebenso regelmäßig wie die Vorschläge in die Verhandlungen eingebracht wurden, rechneten die NGOs die Konsequenzen aus und forderten die anderen Staaten zur Ablehnung auf. Entscheidend für das Scheitern der Vorstöße war aber die gemeinsame Haltung der EU, die, gemäß ihrer bisherigen Verhandlungsposition (siehe Kap. 10.2.1.2.1, S. 230), allesamt rundweg ablehnte. Dabei blieben selbst Staaten wie Schweden und Finnland, welche, aufgrund ihrer großen Waldflächen, von der Senkenanrechnung erheblich profitieren würden, auf der EU-Linie.

Bei den Verhandlungen über das „compliance“-System ergriff die EU, unter der Zustimmung der NGOs, die Initiative und brachte einen Vorschlag bezüglich der möglichen Strafen ein⁴⁴. Für jede nicht erfüllte Tonne Emissionsreduktion sollte eine Strafe in Höhe des Faktors 2.0 fällig werden. Es war vorgesehen, daß entweder das finanzielle Äquivalent von zwei Tonnen in einen „compliance fund“ gezahlt werden sollte, oder zwei Tonnen Reduktionen im Rahmen eines „compliance action plans“ erfüllt werden mußten. Der Vorschlag hatte durchaus realistische Chancen zur Grundlage eines Kompromisses zu werden, da die meisten Staaten für verpflichtende Strafen eintraten. Die Einigung scheiterte hier aber zum einen daran, daß die Entwicklungsländer andere Strafen, wie beispielsweise eine Unterscheidung zwischen Strafen für Industrie- und Entwicklungsländer, forderten und die USA lediglich einen Faktor von 1,3% akzeptierte.

An Initiativen zu den einzelnen Problempunkten herrschte folglich kein Mangel und mit ihrer Hilfe war es gelungen, den Verhandlungsspielraum auszuloten. Zu Zugeständnissen und Kompromissen waren die Staaten aber nicht bereit. Was fehlte, und dies war das eigentliche Problem, war ein Gesamtvorschlag, welcher den Staaten die Möglichkeit

⁴³ vgl. ENB vom 17.11.2000, o.A.: Developing Countries – Say no Article 3.4!!!, in: ECO vom 15.11.2000, S. 1 und 4, o.A.: Another Dodgy Sink Scheme, in: ECO vom 15.11.2000, S. 3, o.A.: JUSC 3.4 Proposal: Hitting the Jackpot?, in: ECO vom 16.11.2000, S. 1 und 3, o.A.: The Race to the Bottomless Sink, in: ECO vom 21.11.2000, S. 1 und 4 und SZ vom 22.11.2000

⁴⁴ vgl. ENB vom 17.11.2000, ENB vom 23.11.2000, ENB vom 27.11.2000, o.A.: Threading the Compliance Maze, in: ECO vom 17.11.2000, S. 3 und o.A.: Good Faith is not Enough, in: ECO vom 23.11.2000, S. 3

gegeben hätte, die einzelnen Streitpunkte zu verbinden und somit, im Sinne einer „Paket-Lösung“, Zug für Zug Zugeständnisse zu machen.

Alle Hoffnungen ruhten deswegen auf einem Kompromißvorschlag des Konferenzpräsidenten Jan Pronk, welcher, kurz vor dem Ende der Konferenz, doch noch einen Durchbruch in den Verhandlungen bringen sollte⁴⁵. Allerdings konnte diese „Note by the President of COP-6“ die in sie gesteckten Erwartungen nicht erfüllen. Auch sie war kein fertiger und ausformulierter Gesamtkompromiß, sondern identifizierte lediglich 39 „crunch issues“, die in vier „boxes“ aufgeteilt waren. Diese Grobeinteilung faßte alle Punkte unter den Kategorien „Kyoto-Mechanismen“, „LULUCF“, „compliance“-System und Themen der Entwicklungsländer zusammen, berücksichtigte aber nicht alle einzelnen Problempunkte, sondern lediglich die wichtigsten, welche darüber hinaus nicht in vertragsrechtlicher Form angeführt waren. Auf diese Weise wären, selbst bei einer Annahme des Kompromißvorschlages, weitere Nachverhandlungen notwendig gewesen. Einen anschlußfähigen Konsens für die weiteren Verhandlungen bildete die „Note“ damit jedenfalls nicht. Die Zahl der auch weiterhin offenen Fragen und Probleme war dafür zu groß und der verbleibende Verhandlungsspielraum zu weit. Zusätzlich wurde von Pronk betont, daß es sich nicht um einen „take-it-or-leave-it“-Text handelt, was unter den Delegierten Erstaunen und Konfusion hervorrief. Sie waren überrascht darüber, daß der Text, an dem sie nun zwei Jahre gearbeitet hatten, völlig verschwunden war, dieser aber nicht durch einen unabänderbaren Kompromiß ersetzt wurde, sondern durch einen Vorschlag, der weiterhin zur Verhandlung stand. Eine derartige Vorgehensweise war für UN-Verhandlungen gänzlich unüblich. Anstatt zu diskutieren, nutzten die einzelnen Delegationen die verbleibende Zeit, um, mittels schriftlicher Eingaben, den nun vorliegenden Text wieder auf ihre jeweiligen ursprünglichen Verhandlungspositionen zurückzubringen. Der Verhandlungsprozeß kam damit völlig zum Erliegen und viele der Beteiligten glaubten, daß der Präsident über einen „Plan B“ verfügte, was aber nicht der Fall war. Abgesehen davon hatte der Kompromißvorschlag inhaltliche Schwächen. Wegen seiner offensichtlichen Nähe zu den Positionen der USA, stieß die „Note“ bei den Europäern auf entschiedene Ablehnung. Sie bezeichneten den Text nicht einmal als „Vorschlag“, sondern lediglich als „Hilfestellung“ und insbesondere Deutschland sah die

Verhandlungen am Ende. Auch die NGOs übten heftige Kritik und versuchten verzweifelt den Kompromißvorschlag nachzubessern. Grund dafür war nicht ausschließlich die positionelle Nähe des Vorschlags zu den USA. Mit der „Note“ waren auch all ihre bisherigen Bemühungen in den Verhandlungen vergebens gewesen und ihre Forderungen völlig verschwunden. Da aber selbst die USA mit dem Kompromißvorschlag nicht gänzlich zufrieden war, Unzufriedenheit herrschte vor allem deswegen, weil nicht die kostengünstigsten Klimaschutzmaßnahmen eine bevorzugte Stellung bekamen, bot sich dennoch eine allerletzte Chance.

Wieder einmal trafen sich Vertreter der USA und Großbritanniens zu bilateralen Gesprächen hinter verschlossenen Türen (siehe Kap. 9.3.2.4, S. 132 und Kap. 10.1.3.2, S. 211), diesmal allerdings ohne einen erfolgreichen Abschluß zu erzielen⁴⁵. Die genauen Umstände und Inhalte des Treffens bleiben im Unklaren. Die G 77-Staaten jedenfalls zeigten, auch wenn sie ihren Ausschluß beklagten, zumindest die Bereitschaft, die Ergebnisse eines möglichen Kompromisses zu überdenken. Innerhalb der EU war dagegen umstritten, ob Großbritannien überhaupt ein Mandat für diese bilateralen Gespräche besaß. Dennoch wurden die Ergebnisse den anderen Mitgliedsstaaten vorgelegt und abgelehnt. Der EU gingen, trotz eines Entgegenkommens der USA, die Zugeständnisse nicht weit genug. Wesentliche Gründe dafür schienen, neben dem Fehlen von eindeutigen quantitativen „caps, vor allem das amerikanische Beharren auf einer Einbeziehung der Senken zu sein. Letzteres belegt zumindest eindeutig, daß, und dies war insgesamt auffallend, vom LULUCF-Report in den Schlußverhandlungen kaum Gebrauch gemacht wurde und die vorsichtige Haltung des IPCCs unberücksichtigt blieb. Zwar hatten die Staaten die Ergebnisse dieses „special reports“, mehr oder weniger geduldig, abgewartet, um so eine Grundlage für ihre Verhandlungen zu haben. Als die konkreten Entscheidungen diskutiert wurden spielten aber die wissenschaftlichen Erkenntnisse wieder einmal keine Rolle (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211). Seit Kyoto, das zeigte sich auch in den bisherigen Verhandlungen zur Ausgestaltung des Protokolls, war die Senkenfrage aber ein politisches Problem, bei dessen Lösung die Wissenschaft keine Rolle spielte.

⁴⁵ vgl. Grubb, M. / Yamin, F., 2001, S. 268, Ott, H.E., 2001, S. 281, SZ vom 25.11.2000, FR vom 25.11.2000, o.A.: We Can Work It Out, in: ECO vom 24.11.2000, S. 1 und 2 und o.A.: No to a Licence to Emit – Yes to Action, in: ECO vom 24.11.2000, S. 1

⁴⁶ vgl. Grubb, M. / Yamin, F., 2001, S. 263, 272 und Ott, H.E., 2001, S. 283 / 284

Mit dem Scheitern der bilateralen Gespräche war das einzige konkrete Ergebnis der COP 6 lediglich, daß die Verhandlungen im Sommer 2001, in einem zweiten Teil der Konferenz, fortgeführt werden sollten und am weiteren Zeitplan für eine siebte Vertragsstaatenkonferenz, im Herbst 2001, festgehalten wurde. Die Vertagung bis zum Sommer kam vor allem deswegen zu stande, weil die neue US-Regierung diese Zeitspanne für ihre Vorbereitungen einforderte, andere Motive, wie die anstehende Veröffentlichung des TAR (siehe oben), spielten dabei kaum eine Rolle⁴⁷.

10.2.1.3.3. Die Gründe des Scheiterns

Zum Schluß der Konferenz stellte sich die Frage nach den Gründen des Scheiterns. Selbst wenn sich am Ende des Treffens die Staaten gegenseitig die Schuld zuwiesen, so sind die Gründe doch vielschichtiger und tiefgreifender. Auf der einen Seite steht die komplexe, komplizierte und teilweise politisch verknüpfte Verhandlungsmaterie, welche schon seit Beginn des Verhandlungsprozesses im Anschluß an Kyoto die Verhandlungen erschwerte und zusätzlich von Anfang an auf eine Zuspitzung in Den Haag ausgerichtet war (siehe Kap. 10.2.1.1, S. 224). Die Vielzahl der über 160 offenen Einzelfragen machte einen kurzfristigen und umfassenden Gesamtkompromiß schlichtweg unmöglich, was auch der Verhandlungspräsident erkannte und in seiner „Note“ berücksichtigte. Sein Versuch, die Verhandlungen zu ordnen und auf die wesentlichen Problempunkte zu reduzieren, scheiterte aber⁴⁸. Daß die Konferenz in Den Haag zu einem Mißerfolg wurde, lag, zumindest teilweise, an der Verhandlungsführung des Konferenzpräsidenten Jan Pronk. Neben seinem Kompromissvorschlag spielte hier sein mangelnder Kontakt, unter anderem zu den NGOs, eine Rolle. Pronk tendierte dazu, sich auf seine eigenen Experten zu verlassen und nicht der Meinung anderer, in den Klimaverhandlungen erfahreneren, Fachleuten zu vertrauen. Trotz aller Kritik an Pronk und seinem Verhandlungsstil, die eigentlichen, tiefgreifenderen und zeitlich weiter zurückreichenderen Gründe, hatte er in keinster Weise zu verantworten. Aufgrund fehlender Teilerfolge im Vorfeld der Konferenz war die COP 6 bereits gescheitert, noch bevor die Konferenzteilnehmer in Den Haag eintrafen.

⁴⁷ vgl. Ott, H.E., 2001, S. 279 und Diefenbacher, H., 2001, S. 119

⁴⁸ vgl. Ott, H.E., 2001, S. 285

Wie problematisch und festgefahren die Verhandlungssituation war, zeigte sich noch einmal im unmittelbaren Anschluß an die COP 6⁴⁹. Auf Initiative des amerikanischen Präsidenten Clinton, der noch vor der Amtsübergabe an seinen Nachfolger George W. Bush versuchte, ein grundsätzliches Einvernehmen zwischen den Staaten zu erreichen, fand in Ottawa ein Treffen der Delegationen der wichtigsten OECD-Staaten statt. Wie bereits in den Schlußverhandlungen von Den Haag standen sich die EU und die, von der USA geführte, „Umbrella Group“ unversöhnlich gegenüber. Anstatt daß die Knackpunkte des, zwischen der USA und Großbritannien ausgehandelten, Kompromisses geklärt werden konnten, kamen zur Senkenfrage und den „caps“ noch weitere, in Den Haag nicht berücksichtigte, Streitpunkte hinzu. Das Treffen endete in einem völligen Dissens und ein, ursprünglich geplantes, Folgetreffen wurde abgesagt. Der Verhandlungsprozeß schien nun endgültig zum Stillstand gekommen zu sein.

Als zu Beginn des Jahres 2001 der 1000-seitige TAR, an dem 639 Wissenschaftler mitgearbeitet hatten, veröffentlicht wurde, dessen zentrale Erkenntnisse, vor allem die höhere Einschätzung des Temperaturanstiegs, den Verhandlungsparteien bereits auf der COP 6 bekannt waren (siehe Kap. 10.2.1.3.2, S. 250), schien die Situation hoffnungslos⁵⁰. Es waren nicht wissenschaftliche Impulse die dem Verhandlungsprozeß fehlten, sondern der politische Wille zur Umsetzung. Auch das IPCC war sich anlässlich der Präsentation des TAR dieser Einschätzung durchaus bewußt, doch in dieser Situation konnte der Bericht kaum mehr sein als ein moralischer Appell an die Staaten, endlich zu handeln und einen Kompromiß zu suchen. Doch zunächst geschah das genaue Gegenteil.

10.2.2. Der Ausstieg der USA: Die zweite Chance

10.2.2.1 Die Verhandlungssituation

Im März 2001 änderte sich, überraschenderweise, die Verhandlungssituation radikal⁵¹. Vor dem aktuellen Hintergrund einer Energiekrise in den USA gab die neue US-Regierung, in einem Brief an vier Mitglieder des Senates, welcher bisher eine Ratifikation des „Kyoto-

⁴⁹ vgl. Vrolijk, C., 2001, S. 255, Grubb, M. / Yamin, F., 2001, S. 264 und Ott, H.E., 2001, S. 284

⁵⁰ vgl. SZ vom 23.1.2001, SZ vom 20.2.2001, SZ vom 6.3.2001 und Die Zeit vom 25.1.2001

⁵¹ vgl. Kier, G., 2001 (a), SZ vom 29.3.2001, SZ vom 30.3.2001, SZ vom 31.3.2001 (a), SZ vom 9.4.2001 und SZ vom 15.6.2001

Protokolls“ abgelehnt hatte (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187), bekannt, aus dem Abkommen aussteigen zu wollen. Rückblickend wirkten damit die Bemühungen Clintons, im unmittelbaren Anschluß an die COP 6, doch noch eine Einigung zwischen den Staaten zustande zu bringen (siehe Kap. 10.2.1.3.3, S. 255), wie der verzweifelte Versuch, das „Kyoto-Protokoll“ im letzten Moment zu retten. Die USA waren sich bei ihrem Ausstieg der internationalen Schwierigkeiten und Widerstände durchaus bewußt, und suchten nach einem legalen Weg, die bereits geleistete Unterschrift (siehe Kap. 10.2.1.2.4, S. 243) unter das Protokoll zurückzuziehen. Einen völligen Rückzug aus dem Verhandlungsprozeß bedeutete dies allerdings nicht. Die USA wollten sich weiterhin an den Verhandlungen, konstruktiv wie von ihnen betont wurde, beteiligen und kündigten im Juni 2001 an, für die anstehende COP 6 (Teil II) im Juli, eigene Vorschläge zur Bekämpfung des Treibhauseffektes zu machen. Wie derartige Vorschläge aussehen konnten war zu diesem Zeitpunkt aber nur zu vermuten, bildete doch ein wesentlicher Grund, der hinter dem Ausstieg stand, die vom Senat eingeforderte, und immer noch fehlende, Beteiligung der Entwicklungsländer. Ohne diese wäre, selbst wenn die Ankündigung eines Ausstiegs nicht stattgefunden hätte, seitens der USA der Schritt von der Zeichnung zur Ratifikation nicht vollzogen worden. Die neue Haltung der USA machte damit allen am Verhandlungsprozeß beteiligten Akteuren noch einmal überdeutlich klar, welche Priorität die Frage der Beteiligung der Entwicklungsländer für die USA in den Verhandlungen gehabt hatte. Der gänzliche Rückzug aus dem Ratifikationsprozeß bedeutete aber mehr, als nur eine Bestätigung der alten Verhandlungsposition der USA. Die in Kyoto festgeschriebene amerikanische „Veto-Macht“ (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211) kam nun voll zum Tragen. Da die USA etwa 40% der Emissionen der Industriestaaten verursachten, war die Ratifikationshürde, zum Inkrafttreten des „Kyoto-Protokolls“ müßten so viele Industriestaaten ratifizieren, daß diese mindestens 55% der Emissionen der Industriestaaten repräsentieren, nun beinahe unüberwindbar, zumal es auch Anzeichen gab, daß Länder wie Kanada und Japan, ohne die USA ebenfalls nicht ratifizieren würden. Der amerikanische Ausstieg kündigte damit faktisch das endgültige Scheitern des gesamten bisherigen Verhandlungsprozesses an. Ohne die USA würden nur noch geringe Chancen bestehen das Klimaschutzabkommen Wirklichkeit werden zu lassen, da es nun fast jedem einzelnen Industriestaat möglich war, die Verhandlungen, durch seine Weigerung zu Zugeständnissen und Kompromissen fehlschlagen zu lassen. Dies war allen Akteuren,

staatlichen wie nichtstaatlichen, bewußt und erklärt ihre, letztendlich erfolglosen, großen Aktivitäten und engagierten Bemühungen, die USA „zurück ins Boot“ zu holen.

Die EU reagiert postwendend nach dem Bekanntwerden des Briefes an die US-Senatoren (siehe oben)⁵². Noch Ende März wurde, auf einem Gipfeltreffen in Stockholm und einem Treffen der EU-Umweltminister in Kiruna, beschlossen, auf bilateralem Weg eine Umkehr der USA zu erreichen, wofür der anstehende (Antritts-) Besuch des deutschen Kanzlers Schröder in Washington genutzt werden sollte und zusätzlich eine Delegation in die USA entsandt wurde. Die EU-Strategie war aber von Beginn an zweigleisig und verließ sich nicht allein darauf, daß die USA zu einer Änderung ihrer Haltung bewegt werden konnte. Die starke Einigkeit unter den Mitgliedsstaaten ermöglichte es, daß, problemlos und zügig, die Absicht erklärt wurde, das „Kyoto-Protokoll“ notfalls auch ohne die USA zu ratifizieren und dafür gegenüber den anderen Staaten zu werben. Die nach Amerika entsandte Delegation sollte zu diesem Zweck mit anderen wichtigen Staaten wie China, das am „Kyoto-Protokoll“ festhielt und die Bemühungen der EU unterstützte, aber insbesondere mit Teilen der restlichen Mitglieder der „Umbrella Group“, wie Kanada, Japan und Rußland, Gespräche führen.

Letzteren Staaten, deren Forderungen in Kyoto und Den Haag noch im Schatten der USA standen (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211 und Kap. 10.2.1.3.2, S. 250), kam, aufgrund der neuen Verhandlungssituation, eine entscheidende „Schlüsselrolle“ zu, doch die maßgebliche Frage war zunächst einmal, ob sie grundsätzlich bereit waren, auch ohne die USA zu ratifizieren⁵³. Da Kanada, wie auch Australien, eindeutig erklärten, dies nicht zu tun, sollte die USA bei ihrem Ausstieg bleiben, konzentrierte sich die Aufmerksamkeit und das Interesse zunächst auf Rußland und Japan. Rußland hatte, im Gegensatz zu den anderen Staaten der „Umbrella Group“, seine Haltung nicht an diejenige der USA geknüpft und verhielt sich zurückhaltend, denn das Land besaß, aufgrund seiner ausgedehnten Wälder und der zusammengebrochenen Industrie, welche es ihm ermöglichte, seine in Kyoto festgelegten Reduktionsziele problemlos überzuerfüllen, ein großes Interesse an ökonomischen Profiten aus einem möglichen Emissionshandel. Dazu war es aber notwendig das „Kyoto-Protokoll“ zügig in Kraft treten zu lassen. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, daß Rußland sich, unabhängig von den Bemühungen der EU,

⁵² vgl. SZ vom 26.3.2001, SZ vom 31.3.2001 (b) und (c), SZ vom 2.4.2001, SZ vom 10.4.2001 und Der Spiegel vom 26.3.2001

schließlich doch grundsätzlich zum Abkommen bekannte. Fundamental anders verhielt sich Japan, das in einem Dilemma steckte. Auf der einen Seite hatte das Land bislang die Positionen und Forderungen der USA unterstützt und auch seine Zustimmung zum „Kyoto-Protokoll“ an jene der USA gekoppelt (siehe oben), auf der anderen Seite wollte Japan, aus Gründen des Prestiges, den Namen „Kyoto“ mit einem erfolgreichen Abschluß verbunden sehen und nicht mit einem Scheitern. Die diplomatischen Bestrebungen der EU-Delegation blieben hier fruchtlos und die Gespräche scheiterten am andauernden Dissens. Japan kündigte, nach einem amerikanisch-japanischen Treffen, an, die Beteiligung der USA doch noch dadurch erreichen zu wollen, daß neue, abgeschwächte Vorschläge in die Verhandlungen eingebracht werden. Inoffizielle japanische Überlegungen bezogen sich dabei auf ein neues Bezugsjahr für die Reduktionsverpflichtungen, 2000 anstelle von 1990, oder eine Senkung der Reduktionsverpflichtungen der USA. Derartige Sonderregelungen für einzelne Staaten waren für die EU, welche fürchtete, daß Ausstiegsdrohungen anderer Staaten weitere Ausnahmevereinbarungen nach sich ziehen und damit das „Kyoto-Protokoll“ gänzlich zur Makulatur würde, inakzeptabel.

Aber auch auf der internationalen Verhandlungsebene bewegten sich die Vorschläge in die japanische Richtung und trafen auf den entschiedenen Widerstand der EU⁵⁴. Das von Jan Pronk Anfang April vorgelegte Vorbereitungspapier für die COP 6 (Teil II) sah vor, daß, die Forderungen der USA in Den Haag berücksichtigend (siehe Kap. 10.2.1.3.2, S. 250), bis zu 50% der Reduktionsverpflichtungen durch die Anrechnung von Senkenaktivitäten erfüllt werden könnten. Um von vorne herein weitere Erpressungsversuche einzelner Staaten, welche versucht sein könnten dem, dann erfolgreichen, Beispiel der USA zu folgen, auszuschließen, wurde beispielsweise auch Japan eine Sonderbehandlung gewährt. Im Vergleich zu anderen Staaten sollte Japan zusätzliche 10% seiner Reduktionsverpflichtungen durch Senkenanrechnung erfüllen können. Das Papier Pronks erwies sich damit zwar als umsichtig, war aber, wieder einmal mehr (siehe Kap. 10.2.1.3, S. 248), nicht mehrheits- oder konsensfähig. Wie alle anderen Bestrebungen blieben die Bemühungen Pronks ergebnislos. Auch ein informelles, zweitägiges Treffen von Spitzenbeamten, mit Vertretern aus 41 Ländern, endete ohne eine gemeinsame Erklärung und bei internationalen Treffen im Mai 2001, wie das der OECD-Staaten in Paris und dem

⁵³ vgl. SZ vom 23.4.2001, SZ vom 28.4.2001 und SZ vom 2.7.2001, SZ vom 3.7.2001 und SZ vom 10.7.2001

europäisch-amerikanischen Gipfel, auf denen der Ausstieg der USA thematisiert wurde, kam es zu keinen Fortschritten. Da die USA, trotz der weitreichenden Zugeständnisse, bei ihrem Rückzug blieben und andere Industriestaaten nicht ohne die Amerikaner ratifizieren wollten, hatte sich die Ausgangssituation für den zweiten Teil der COP 6 nicht verbessert, eher das Gegenteil war der Fall. Ein alleiniger Ausstieg der USA hätte sicherlich das „Kyoto-Protokoll“ geschwächt, dafür aber die Chance geboten, nun zügig einen Kompromiß zwischen den Staaten zu finden. Die Blockadehaltung Kanadas, Australiens, Japans und die abwartende Haltung Rußlands, machte dies aber unmöglich. Diese Staaten, das deutete sich bereits zum jetzigen Zeitpunkt an, würden ihre neugewonnene „Sonderrolle“ nutzen, um politische Zugeständnisse in den Verhandlungen zu erhalten. Sobald das Verhandlungsgeschehen, welches sich nach dem Ausstieg der USA aus dem Abkommen zwischenzeitlich vor allem auf einer bilateralen Bühne abgespielt hatte, wieder, im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenzen, zurück in die multilaterale Arena gelangen würde, war zu erwarten, daß sie nicht nur ihre alten Forderungen von Den Haag erneut erheben (siehe Kap. 10.2.1.3.2, S. 250). Sollte das „Kyoto-Protokoll“ doch noch in Kraft treten, mußte die EU, welche ein Abkommen auch ohne die USA anstrebte (siehe oben), politische Zugeständnisse machen und eine Abschwächung des Protokolls in Kauf nehmen. Dementsprechend pessimistisch waren die Einschätzungen im Vorfeld der Konferenz⁵⁵.

Und die nichtstaatlichen Akteure? Nach dem Ausstieg der USA und während der, bilateralen diplomatischen Bemühungen einzelner Staaten, vor allem der EU, spielten sie nur eine Nebenrolle. Zwar bestätigte neben einer Stellungnahme der britischen Royal Society, die diese zusammen mit anderen Akademien aus 16 Ländern abgab, auch eine eigens, zur Überprüfung der Erkenntnisse des IPCCs, von George W. Bush eingesetzte Expertenkommission der Nationalen Akademie der Wissenschaften die Ergebnisse der IPCC-Berichte und unterstrich die wissenschaftliche Führungsposition dieses Gremiums, Konsequenzen zog die USA daraus aber nicht⁵⁶. Die politische Entscheidung zum Rückzug aus dem Abkommen war gefallen und unumstößlich. Wissenschaftliche Erkenntnisse hatten darauf keinen Einfluß mehr. Und die NGOs? Sie übten zwar, wie die Erklärung des

⁵⁴ vgl. Sachs, W., 2001, S. 855, FAZ vom 16.7.2001 (a), SZ vom 7.6.2001, SZ vom 17.5.2001 und SZ vom 15.6.2001

⁵⁵ vgl. SZ vom 16.7.2001 (a) und (b) und Der Spiegel vom 16.7.2001 (a) und (b)

neuen Greepeace-Chefs exemplarisch belegt, Kritik am amerikanischen Ausstieg, forderten nun aber vor allem eine Ratifikation des Protokolls auch ohne die, und gegen den Willen, der USA und setzten sich auf nationaler Ebene gegenüber den jeweiligen Staaten dafür ein⁵⁷. Für die NGOs war ein Klimaschutzabkommen keineswegs so sehr von einer Beteiligung der USA abhängig wie für einige Staaten (siehe oben), hatten sie sich im Verlauf des Verhandlungsprozesses doch schon des öfteren für ein Voranschreiten, notfalls auch ohne die USA ausgesprochen und sich diesem Ziel nahe gesehen (siehe Kap. 9.2.2, S. 111, Kap. 9.3.2.3, S. 129 und Kap. 10.1.1.2.3, S. 161). Wie den staatlichen Akteuren, war aber ebenso den NGOs klar, daß den übrig gebliebenen Staaten der „Umbrella Group“ nun die „Schlüsselrolle“ zufiel. In den anstehenden Auseinandersetzungen um politische Zugeständnisse, welche sich im wesentlichen zwischen diesen Staaten und der EU abspielen würden (siehe oben), könnte sich jede zukünftige COP von Beginn an auf konkrete Entscheidungen zuspitzen. Was das für die Beteiligung der NGOs bedeutete, hatten die Schlußverhandlungen in Kyoto und Den Haag bereits deutlich gezeigt (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211 und Kap. 10.2.1.3.2, S. 250). Trotz ihrer seit der COP 4 verbesserten Teilnahmerechte (siehe Kap. 10.2.1.2.4, S. 243) waren die NGOs in der entscheidenden Endphase der Verhandlungen ausgeschlossen und weitgehend ihrer Einflußmöglichkeiten beraubt. Für den zukünftigen Verhandlungsprozeß ließ dies für die NGOs befürchten, daß ihnen im wesentlichen kaum mehr blieb als die Möglichkeit, mittels einer breiten Mobilisierung der Öffentlichkeit, einen moralischen Handlungsdruck für die Staaten aufzubauen und somit zumindest zu versuchen, einen möglichen Verhandlungsabschluß nicht allzu sehr hinter das Ergebnis von Kyoto zurückfallen zu lassen.

10.2.2.2 Die Verhandlungslösung

10.2.2.2.1. Der Einstieg in Bonn

Wie zu erwarten, wurden die NGOs von den staatlichen Akteuren von Beginn der COP 6 (Teil II) an, welche zusammen mit dem vierzehnten Treffen der Nebenorgane im Juli 2001

⁵⁶ vgl. Treber, M. / Bals, C. / Milke, K. / Kier, G., 2001, S. 2 – 4, SZ vom 8.6.2001, SZ vom 22.6.2001 und FAZ vom 16.7.2001 (b)

⁵⁷ vgl. SZ vom 7.6.2001

in Bonn durchgeführt wurde, in den Hintergrund des Geschehens gedrängt⁵⁸. Während der Verhandlungen sollten keine Beobachter zugelassen sein, was die Partizipationsmöglichkeiten der NGOs, obwohl überraschenderweise das erste informelle Treffen des Ministersegmentes dann doch öffentlich war, wesentlich einschränkte. Ihr Zugang zu den wichtigen Informationen der Verhandlungen war damit begrenzt und ihre Lobbyarbeit wurde erschwert. Der bisher vergleichsweise transparente Verhandlungsprozeß war nach außen abgeschottet worden und wurde umso unübersichtlicher. Auf der Konferenz, die mit insgesamt etwa 6 000 Vertretern aus 180 Staaten erheblich kleiner war, als die vorangegangenen und von Jan Pronk vorzeitig, mit der Begründung den Verhandlungen dadurch mehr Nachdruck verleihen zu wollen, eröffnet wurde, versuchten die NGOs, mittels umfangreicher (Protest-) Aktionen, den moralischen Handlungsdruck auf die Staaten zu erhöhen. Aber nicht nur außerhalb der Konferenzhalle waren die NGOs aktiv. Ihre Konferenzzeitung ECO gestattete es ihnen nach wie vor, trotz verringerter Beobachtungsmöglichkeiten, die Verhandlungen kritisch und kommentierend zu begleiten. So verwiesen sie, vor allem gegenüber dem besonderen „Schlüsselstaat“ Japan (siehe Kap. 10.2.2.1, S. 256), auf die große Unterstützung der einheimischen Öffentlichkeit für das „Kyoto-Protokoll“. Die NGOs machten aber auch, gemäß ihrer Hoffnung ohne die USA endlich Fortschritte erzielen zu können (siehe oben), gegenüber allen anderen Staaten klar, daß der Ausstieg der USA eine große Chance ist und die Bemühungen, deren Beteiligung doch noch zu erreichen, eine bloße „Zeitverschwendung“ darstellt. Zusätzlich nutzten die NGOs die Präsentationen des IPCCs zum TAR, um auf die Notwendigkeit und ökonomische Realisierbarkeit des Klimaschutzes hinzuweisen. Von den NGOs wurde aber auch, hartnäckig und ausdauernd, eine konkretere Zielsetzung und Strategie verfolgt⁵⁹. Zur Unterstützung der Haltung der EU, welche ein Protokoll auch ohne die USA anstrebte, und um eine Verwässerung des Abkommens von Kyoto zu verhindern, waren die NGOs bestrebt, die erfolgreiche Allianz, zwischen der EU

⁵⁸ vgl. Kier, G., 2001 (b), S. 5 und 8, SZ vom 17.7.2001, o.A.: Don't waste time, Prime Minister, in: ECO vom 16.7.2001, o.A.: CoP6, Part 2 ..., in: ECO vom 16.7.2001, o.A.: Climate impacts need immediate responses, in: ECO vom 18.7.2001, o.A.: "It's cheap and possible" says the IPCC, in: ECO vom 20.7.2001 und ENB vom 30.7.2001

⁵⁹ vgl. o.A. : G77 : Time to leap back in the saddle, in: ECO vom 16.7.2001, o.A.: G77talking the reins, in: ECO vom 17.7.2001, o.A.: Africa needs the Protocol, in: ECO vom 18.7.2001, o.A.: Don't lose sight of the big picture EU!, in: ECO vom 18.7.2001, o.A.: Ministers to the rescue, in: ECO vom 19.7.2001, o.A.: Finance deal in the pipeline, in: ECO vom 19.7.2001 und o.A.: Umbrella offers no protection, in: ECO vom 21.7.2001

und den G 77-Staaten, von Berlin (siehe Kap. 10.1.1.2.3, S. 161), welche in den letzten Jahren keine Wiederbelebung erfahren hatte, zu reanimieren. So wurde gegenüber der EU kritisiert, daß sich diese nicht um eine derartige Zusammenarbeit bemühte und insbesondere die afrikanischen Staaten der G 77-Gruppe, welche zuletzt dem diplomatischen Einfluß der USA ausgesetzt waren (siehe Kap. 10.2.1.3.2, S. 250), wurden, mittels des Verweises auf IPCC-Erkenntnisse des TAR, auf ihre ökonomischen Vorteile des „Kyoto-Protokolls“, wie beispielsweise des CDMs, bzw. die katastrophalen Auswirkungen im Falle eines Scheiterns aufmerksam gemacht. Entgegen ihrer bisherigen relativen Zurückhaltung in unmittelbaren Fragen des Finanztransfers, welche auch innerhalb des NGO-Netzwerks des CAN, aufgrund grundsätzlicher Probleme und Schwierigkeiten keineswegs unkompliziert und spannungsfrei waren (siehe Kap. 5.1.2, S. 61), verwies das CAN auf die positionelle Nähe der EU und G 77 bei diesem Problempunkt. Während im Falle dieser beiden Staatengruppen auf eine gemeinsame Interessensgrundlage und den Nutzen einer möglichen Kooperation hingewiesen wurde, verfolgten die NGOs, letztendlich erfolglos, gegenüber den Resten der „Umbrella Group“, welcher in den Verhandlungen nun eine „Schlüsselrolle“ zufiel (siehe Kap. 10.2.2.1, S. 256), eine gegenteilige Strategie. Gezielt wurde versucht, unterschiedliche Positionen in Einzelfragen zu identifizieren und auf diese aufmerksam zu machen. Damit sollte nicht nur eine gemeinsame Haltung dieser Staaten verhindert, und somit ihre Verhandlungsposition geschwächt werden, sondern ebenso, durch eine Spaltung und mögliche Zugeständnisse einzelner Staaten, die Ratifikationshürde des „Kyoto-Protokolls“ leichter überwunden werden.

Obwohl die Verhandlungsgrundlage nicht gerade ermutigend war, die Basis der Verhandlungen bildeten der, gescheiterte, Text der COP 6 (Teil I) und ein, mittlerweile von Pronk vorgelegter Text, der als „Werkzeug“ bezeichnet wurde, konnten auf der Konferenz Erfolge erzielt werden⁶⁰. Eine Reihe, in den Verhandlungen miteinander verknüpfter, Gründe sind dafür verantwortlich zu machen.

Die USA verhielten sich tatsächlich zurückhaltend und blockierten, trotz der Vermutung sie könnte hinter den Positionen Japans, Kanadas und Australiens stecken, die Verhandlungen nicht⁶¹. Wie angekündigt (siehe Kap. 10.2.2.1, S. 256), betrieb die USA

⁶⁰ vgl. ENB vom 17.7.2001

⁶¹ vgl. SZ vom 23.7.2001 und FAZ vom 23.7.2001 (a) und (b)

eine „konstruktive“ Politik der selektiven Anwesenheit und intervenierte nur bei jenen Themen, welche ihre Interessen als sicheres Nicht-Mitglied betrafen, während sie sich bei den Diskussionen über die strittigen Fragen der letzten Jahre (siehe Kap. 10.2.1.2, S. 230) zurück zog. Über das zeitgleich stattfindende Treffen der G-8-Staaten in Genua, welches jederzeit in das Konferenzgeschehen eingreifen konnte, hatten die USA die Möglichkeit, gegebenenfalls auf höchster politischer Ebene zu intervenieren, was sie allerdings nicht taten.

Die amerikanische Zurückhaltung erlaubte eine ungestörte Kompromißsuche zwischen der EU und den „Schlüsselstaaten“ der verbliebenen „Umbrella Group“. Beim Einstieg in eine Verhandlungslösung spielte die Haltung Japans ebenso eine Rolle, wie die Kompromissbereitschaft der EU bedeutend war⁶². Japan deutete auf der Konferenz bereits frühzeitig an, daß vor allem bei der Senkenanrechnung die bisher informell vorgelegten Angebote nicht ausreichend seien. Die EU, die bisher alle Offerten, die in diese Richtung gingen, abgelehnt hatte (siehe Kap. 10.2.2.1, S. 256), signalisierte ein Entgegenkommen, wenn Japan, im Gegenzug dafür, auch ohne die USA das „Kyoto-Protokoll“ ratifizieren würde. Eine Idee Pronks aufgreifend, unterbreitete die EU nun den Vorschlag, eine Senkenanrechnung von 160 Millionen Tonnen CO₂ zuzulassen, machte aber gleichzeitig deutlich, daß Sanktionen für den Fall einer Verfehlung der nationalen Reduktionsziele unbedingt notwendig seien.

Die politische Lösung, das war damit sehr schnell klar geworden, lag in einem Zugeständnis der EU bei der Frage der Senkenanrechnung im Gegenzug für die Einführung eines verbindlichen „compliance“-Systems. Jetzt war möglich, und dies war entscheidender als alles andere, was jahrelang, aufgrund der Vielzahl der offenen Fragen nicht gelungen war (siehe Kap. 10.2.1.1.2, S. 227). Eine politische Verknüpfung zweier Problemkomplexe erlaubte es den Staaten gegenseitig Zugeständnisse zu machen und, darüber hinaus, aufbauend auf ersten Ergebnissen in diesen Themenpunkten, alle weiteren Konfliktgegenstände nach und nach zu lösen.

Einer derartigen Vorgehensweise konnten sich auch die NGOs nicht widersetzen, welche die Chance für einen Kompromiß erkannten⁶³. Notgedrungen und entgegen ihrer alten

⁶² vgl. SZ vom 19.7.2001, SZ vom 20.7.2001, FAZ vom 21.7.2001 und o.A.: Going the Full Monty ..., in: ECO vom 19.7.2001

⁶³ vgl. SZ vom 21.7.2001 (a) und (b), o.A.: Why Compliance?, in: ECO vom 20.7.2001, o.A.: Hounor Kyoto – countries which block this compromise are rogue states, in: ECO vom 22.7.2001. Zu den Einzelheiten

Forderung, die Senkenanrechnung auszuklammern (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211), stimmten sie der EU-Taktik zu. Zu Gunsten einer Umsetzung des „Kyoto-Protokolls“ akzeptierten sie nun eine begrenzte Anrechnung von Senken, wenn dafür ein, von ihnen seit längerem gefordertes (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211), starkes „compliance“-System errichtet wird. Dementsprechend warben die NGOs für einen Kompromißvorschlag Pronks, der ebenfalls die, durch die Kompromißbereitschaft der EU eröffneten Möglichkeiten erkannte, und, auf dieser grundlegend aufbauend, einen Textentwurf, als Basis des schwierigen Aushandlungsprozesses der Einzelheiten im Ministersegment, vorlegte. Der Vorschlag des Verhandlungsvorsitzenden kam diesmal rechtzeitig, um noch genügend Zeit zu lassen, mögliche Probleme zu klären oder das politisch hochrangige G-8-Treffen nutzen zu können und er wurde in einem „take-it-or-leave-it“-Verfahren vorgelegt, was den Staaten die Chance nahm, größere Veränderungen vorzunehmen. Die Mißlichkeiten und Schwierigkeiten, welche letztendlich zum Scheitern der Konferenz von Den Haag geführt hatten, wurden somit vermieden (siehe Kap. 10.2.1.3.3, S. 255).

Das wesentliche und zentrale Element des Pronk-Vorschlages und der damit verbundenen zwischenstaatlichen Einigung in Bonn war folglich die Regelung der allgemeinen Senkenfrage und des „compliance“-Systems. Bei der Senkenanrechnung wurden Japan, Kanada und Rußland weitreichende Sonderregelungen gewährt. Von den insgesamt 169 Millionen Tonnen Kohlenstoff, um welche sich die Reduktionsverpflichtungen von Kyoto verringerten, entfielen etwa 10% auf Japan, 11% auf Kanada und 20% auf Rußland, während sich beispielweise Deutschland mit 2,7% zufrieden gab. Damit konnten Kanada rechnerisch fast gänzlich und Japan zu $\frac{5}{6}$ ihrer nationalen Reduktionsverpflichtungen durch eine Senkenanrechnung erfüllen. Im Gegenzug wurde die Einführung eines „compliance“-Systems beschlossen, wobei der Strafzuschlag mit 1,3 Prozentpunkten festgelegt wurde. Dieser Faktor entsprach zwar nicht der alten EU-Forderung (siehe Kap. 10.2.1.3.2, S. 250), da sich aber die Mitglieder der „Umbrella Group“ lange Zeit gegen einen verbindlichen Strafzuschlag gewehrt hatten, war deren grundsätzliche Zustimmung dazu wichtiger, als dessen Höhe. Weil die Kompromißbereitschaft der EU damit gänzlich ausgereizt war, machten die „Schlüsselstaaten“ noch weitere Zugeständnisse. Obwohl sie noch in Bonn vehement eine Einbeziehung von Kernenergieprojekten in den CDM

des Kompromißvorschlages Pronks, vgl. SZ vom 23.7.2001, FAZ vom 23.7.2001 (b) und ENB 30.7.2001

forderten, wurden derartige Projekte nun ausgeschlossen. Auf „caps“ für die flexiblen Mechanismen, welche die EU schon seit längerem verlangte (siehe Kap. 10.2.1.2.3, S. 239), wurde nahezu gänzlich verzichtet und lediglich festgehalten, ohne konkrete Zahlenwerte zu benennen, daß es sich bei den flexiblen Mechanismen um ein zusätzliches Element zu den heimischen Anstrengungen handle. Die genauen Modalitäten ihrer Anrechnung sollten erst zukünftig ausgehandelt werden. Nach dem Einstieg in den Kompromiß bezüglich der Senkenfrage und des „compliance“-Systems, spielten die „caps“, anders als noch in Den Haag, in den Verhandlungen keine signifikante Rolle und gehörten zu jenen noch offenen Problempunkten, welche später gelöst werden sollten. Um eine Zustimmung der Entwicklungsländer, welche in Bonn wieder einmal an den Rand der Ereignisse gedrängt wurden, zum Verhandlungskompromiß zu erreichen, war ein neuer Fond vorgesehen, der zum Ziel hatte, die unmittelbaren Folgen des Klimawandels in bedrohten Ländern zu mildern.

Selbst die Versuche einiger Staaten, in den Schlußverhandlungen hinter verschlossenen Türen, einige Nachbesserungen zu erreichen, konnten den Kompromißvorschlag Pronks nicht wesentlich verändern⁶⁴. Während Japan, Kanada und Australien bezüglich des „compliance“-Systems einige kleinere Korrekturen erreichten, spielte Rußland, aufgrund seiner unerfahrenen und unzulänglichen Delegationsleitung, hier nur eine untergeordnete Rolle und nahm in der entscheidenden Phase an den Verhandlungen gar nicht Teil. Einige seit Jahren strittigen Problempunkte wurden vertagt und als zu guter Letzt die Entwicklungsländer Widerstand gegen den Kompromiß leisteten, wurde von den Industriestaaten Geld für diese Staatengruppe nachgeschoben.

Der Einstieg in die Lösung der in Kyoto offen gebliebenen Fragen war, nicht zuletzt wegen der Kompromißbereitschaft der EU, geschafft und das „Kyoto-Protokoll“ seinem Inkrafttreten ein ganzes Stück näher gerückt. Ein überwältigender Durchbruch in den Verhandlungen war in Bonn allerdings nicht geglückt. Dazu waren noch zu viele Fragen und Probleme offen geblieben und bildeten Stolpersteine für die anstehende COP 7⁶⁵. So konnte grundsätzlich geklärt werden, inwieweit Senkenaktivitäten zu berücksichtigen sind, was fehlte, waren unter anderem die, nicht unstrittigen, genauen Definitionen von forstwirtschaftlichen Aktivitäten und die Methoden für die Messung und Berichterstattung

⁶⁴ vgl. FR vom 24.7.2001 und FAZ vom 24.7.2001

⁶⁵ vgl. ENB vom 30.7.2001

über die Senken. Beides mußte noch entwickelt und festgelegt werden, sollte eine Anrechnung der Senken auf die Reduktionsziele von Kyoto möglich sein. Auch bezüglich des „compliance“-Systems standen lediglich die Strafen und deren Form fest. Im unklaren blieb hingegen deren völkerrechtliche Verbindlichkeit. Und bei den flexiblen Mechanismen herrschte zwar Einigkeit unter den Staaten, daß an ihnen nur diejenigen Staaten teilnehmen sollten, welche ihren Berichtspflichten nachkamen und das „compliance“-System akzeptierten, es fehlten aber noch exakte „caps“ und Förderkriterien für Projekte im CDM. Solange diese Probleme nicht gelöst waren, würde sich an der Bereitschaft jener Staaten, welche sich bisher geweigert hatten, das „Kyoto-Protokoll“ zu ratifizieren, auch jetzt nichts ändern. Erst wenn das Abkommen vollständig ausformuliert ist, hatte es eine Chance in Kraft zu treten, da die Staaten nur einen Gesamtkompromiß ratifizieren würden. Teilergebnisse, wie in Bonn erzielt, waren zwar als Einstieg in die Verhandlungslösung wichtig, bildeten aber nur Zwischenschritte.

10.2.2.2.2. Das abschließende Ergebnis in Marrakesch

Bis zur COP 7, welche, zusammen mit dem fünfzehnten Treffen der Nebenorgane, im November 2001 in Marrakesch, durchgeführt wurde, hatte der Ratifikationsprozeß des „Kyoto-Protokolls“ dementsprechend keine wesentlichen Fortschritte gemacht⁶⁶. Weiterhin zeigten sich Rußland und Australien nicht zu einer sofortigen Ratifikation bereit. Während Rußland dies bereits wenige Stunden nach dem, in Bonn erzielten, Kompromiß erklärt hatte, erhob Australien weiterhin Bedenken wegen der fehlenden Beteiligung der USA. Japan machte zwar die Beteiligung der USA nicht zu einer Voraussetzung seiner eigenen Ratifikation, war aber, wie nur einen Tag vor dem Beginn des Ministersegmentes der COP 7 verkündet wurde, immer noch bestrebt, eine amerikanische Teilnahme zu erreichen. Lediglich Kanada vollzog, als einziges Mitglied der früheren „Umbrella Group“, einen Kurswechsel und plante eine Ratifizierung des Abkommens im Jahr 2002. Auch die EU strebte eine Ratifikation an. Nur wenige Tage vor COP 7 wurde von der EU-Kommission ein „Ratifizierungspaket“ verabschiedet, welches nicht nur den Ratifikationsprozeß einleitete, sondern darüber hinaus bereits auch Maßnahmen zur

⁶⁶ vgl. SZ vom 25.7.2001, SZ vom 6.8.2001, SZ vom 5.11.2001 und Treber, M. / Bals, C. / Kier, G. / Bernhardt, D., 2002, S. 15

Umsetzung und Vorschläge für einen europaweiten Emissionshandel beinhaltete. Und die USA? Zwar gab es im US-Senat mittlerweile einigen Widerstand gegen die Haltung der Regierung und insbesondere einige Senatoren der Demokraten forderten, eine Alternative zum „Kyoto-Protokoll“ auszuhandeln und verlangten dazu Vorschläge des Präsidenten. Die große Mehrheit des Senats unterstützte aber weiterhin den Ausstieg aus dem Abkommen. Der innenpolitische Widerstand war somit zu gering, um eine Rückkehr an den Verhandlungstisch zu erreichen. Von der USA wurde Kyoto als „Teillösung“ betrachtet und weiterhin Kritik vor allem an der fehlenden Einbeziehung der Entwicklungsländer geübt.

Insgesamt hatte sich damit im Vergleich zur Situation in Bonn nur wenig geändert. Die „Schlüsselstaaten“ verfügten nach wie vor, aufgrund ihrer entscheidenden Bedeutung für den Ratifikationsprozeß, über eine große politische Verhandlungsmacht (siehe Kap. 10.2.2.1, S. 256) und waren gewillt, diese auch auszunutzen. Der große Unterschied zur COP 6 (Teil II) bestand darin, daß der wichtige Einstieg in eine Verhandlungslösung gelungen war und in Marrakesch „nur noch“ die, hochbrisante und problematische, Regelung von technischen Detailfragen anstand. Die Ausrichtung der Konferenz auf technische Fragen kann auch mit erklären warum, wie in Buenos Aires (siehe Kap. 10.2.1.1.1, S. 225), die Beteiligung nur gering war, obwohl von Marrakesch doch erwartet wurde, daß das „Kyoto-Protokoll“ seine endgültige, ausformulierte Form erhalten sollte. Lediglich etwa 4 400 Teilnehmer aus 172 Staaten und 243 Vertreter zwischen- und nichtstaatlicher Organisationen nahmen an der Konferenz teil, was zur Folge hatte, daß die Delegationen der Staaten und NGOs um einiges kleiner waren, als in Kyoto⁶⁷. Da zwischenzeitlich keine weiteren Verhandlungen stattgefunden hatten, lediglich einige Workshops waren durchgeführt worden, basierten die Diskussionen auf den Texten der vorangegangenen Konferenz⁶⁸. Der Verhandlungsprozeß stand aber gleichzeitig, wie Pronk eingangs bemerkte, unter dem Eindruck der Terroranschläge vom 11.9. in New York und Washington, welche internationale Vereinbarungen in einem neuen Licht erscheinen ließen⁶⁹. Die Arbeit am Klimaschutzregime mußte aber, davon unbeeindruckt, weiter gehen, wenn der Ratifikationsprozeß vorangetrieben werden sollte.

⁶⁷ vgl. ENB vom 12.11.2001 und FR vom 30.10.2001

⁶⁸ vgl. ENB vom 29.10.2001

⁶⁹ vgl. ENB vom 12.11.2001

Die Knackpunkte der Verhandlungen, welche sich erst mit dem Beginn des dreitägigen Ministersegmentes zuspitzten, kristallisierten sich mit der Vorlage eines Kompromißpapiers heraus⁷⁰. Das Papier spaltete die Staaten in zwei Gruppen und brachte die insgesamt fünf Hauptstreitpunkte deutlich zu Tage. Die erste Gruppe, der die meisten Staaten angehörten, erklärte sich bereit, das Kompromißpapier unter der Voraussetzung anzunehmen, daß es nicht mehr verändert würde. Die zweite Gruppe, welche vor allem aus den „Schlüsselstaaten“ Kanada, Australien, Japan und insbesondere Rußland bestand (siehe Kap. 10.2.2.1, S. 256), äußerte sich dagegen kritisch zum Papier. Ihre starke Verhandlungsposition ausnutzend, identifizierten sie mehrere Punkte, welche den Kompromiß für sie inakzeptabel machten. Unter den von ihnen reklamierten Stolpersteinen befanden sich die Fragen, ob und wie eine Teilnahme an den flexiblen Mechanismen an das „compliance“-System gekoppelt sein sollte und ob eine derartige Beteiligung von der nationalen Berichterstattung über Senkenaktivitäten abhängt. Zu beiden Themenkomplexen wurden von den „Schlüsselstaaten“ möglichst weiche Regelungen angestrebt, welche eine ausgedehnte und ungehinderte Nutzung der flexiblen Mechanismen ermöglichen sollte. Dieser grundsätzlichen Haltung entsprach auch das Verlangen, daß ein „banking“ von Senkenaktivitäten erlaubt sein sollte. Zusätzlich und unabhängig von den anderen „Schlüsselstaaten“ wurde von Rußland, das in Bonn die Schlußverhandlungen buchstäblich verschlafen hatte (siehe Kap. 10.2.2.1, S. 256), die Forderung erhoben, seine, auf COP 6 (Teil II) vereinbarte, Anrechnung von Senkenaktivitäten zu erhöhen.

Da diese mehr oder weniger offen vorgetragenen Erpressungsversuche der „Schlüsselstaaten“ erst so spät in den Verhandlungen erhoben wurden, waren Eile und schnelle, konkrete staatliche Zugeständnisse geboten und notwendig, wenn bis zum Ende der Konferenz ein Kompromiß erzielt werden sollte. Der Aushandlungsprozeß zu den, 200-seitigen, „Marrakesch Accords“, fand deswegen wieder einmal gänzlich hinter verschlossenen Türen statt⁷¹. Weil ganz besonders in Marrakesch Transparenz nicht zu den herausragenden Merkmalen der Konferenz gehörte, bleibt der Verlauf der Verhandlungen im unklaren. Lediglich das Ergebnis läßt erahnen, daß Kanada, Australien, Japan und Rußland mit ihren späten Bemühungen erfolgreich waren und die EU in wesentlichen

⁷⁰ vgl. SZ vom 6.11.2001, SZ vom 10.11.2001, SZ vom 12.11.2001 und ENB vom 12.11.2001

⁷¹ vgl. Treber, M. / Bals, C. / Kier, G. / Bernhardt, D., 2002, S. 15 und ENB vom 12.11.2001

Punkten zurücksteckte. Wie schon in Bonn, schien der EU die Errichtung eines starken „compliance“-Systems, hier konnte sie weitgehend ihre Forderung durchsetzen, wichtiger, als die Fragen der flexiblen Mechanismen.

Das „compliance“-System, über welches bereits frühzeitig eine Einigung unter den Staaten erreicht werden konnte, obwohl es das stärkste jemals im Umwelt-Völkerrecht errichtet System bildet, betritt völkerrechtliches Neuland⁷². Ein „enforcement branch“, für Fälle der Nicht-Erfüllung der nationalen Reduktionsziele, und ein „facilitative branch“, für Umsetzungsprobleme unterhalb der Schwelle der Nicht-Erfüllung, können aufgrund der Anzeige eines Vertragsstaates tätig werden. Die Verfahren sind grundsätzlich öffentlich, lediglich auf Antrag einer betroffenen Partei, kann ein eingeschränkter Ausschluß der Öffentlichkeit erfolgen. Die mögliche Rolle der Vertragsstaatenkonferenz, welche lange Zeit diskutiert wurde (siehe Kap. 10.2.1.2.2, S. 235), ist stark eingegrenzt, gibt den zukünftigen COPs aber die Möglichkeit, Entscheidungen des „enforcement branch“ mit einer ¾-Mehrheit aufzuheben, was nichts anderes bedeutet, als daß die Politik die letztendliche, aber mit einer hohen Hürde versehene, Entscheidungsmacht über Strafmaßnahmen behält. Diese Strafen, die bei Nicht-Erfüllung verhängt werden können, sind sowohl ein Reduktionsaufschlag in Höhe von 1,3%, welcher zu den zukünftigen, und noch auszuhandelnden, Reduktionszielen hinzu kommt, als auch ein Ausschluß aus dem Emissionshandel. Der endgültige Beschluß über die völkerrechtliche Verbindlichkeit des gesamten „compliance“-Systems wurde, wie bereits in Bonn vereinbart, verschoben und soll vermutlich im Jahr 2003 gefällt werden.

Bezüglich der Ausgestaltung der flexiblen Mechanismen konnten zwar Entscheidungen getroffen werden, die beschlossenen Regelungen sind aber weniger übersichtlich und verständlich⁷³. Strikt geregelt ist allerdings die Voraussetzung für eine Teilnahme am generellen und umfassenden Handel mit Emissionen. Damit ein Staat die flexiblen Mechanismen nutzen kann, muß er das „Kyoto-Protokoll“ ratifiziert und sich dem „compliance“-System unterworfen haben. Zusätzlich ist eine nationale Datenerfassung und Berichterstattung notwendig. Auch ein „banking“ ist, wie von den „Schlüsselstaaten“ gefordert, erlaubt, unterliegt aber einigen Einschränkungen. So sind Senkenaktivitäten davon ausgeschlossen und bei JI- und CDM-Projekten ist nur eine Übertragung von bis zu

⁷² vgl. Treber, M. / Bals, C. / Kier, G. / Bernhardt, D., 2002, S. 10 / 11 und BMU, 2002, S. 3

⁷³ vgl. Treber, M. / Bals, C. / Kier, G. / Bernhardt, D., 2002, S. 7 / 8 und BMU, 2002, S. 4 / 5

2,5% der Ausgangsemissionen gestattet. CDM-Projekte werden von einem CDM-Exekutivrat, in welchem die Entwicklungsländer, als Gastgeber der Projekte, die Mehrheit inne haben, geprüft, registriert und akzeptiert, wobei von diesem Gremium erst noch Richtlinien für ein vereinfachtes Verfahren für kleinere Projekte festgelegt werden müssen. Kernenergie-Projekte sind, wie schon in Bonn beschlossen, im CDM nicht erlaubt, die Festlegung von „baselines“ (siehe Kap. 10.2.1.2.3, S. 239) wird im jeweiligen Fall flexibel gehandhabt und die Finanzierung der Projekte darf nicht aus dem bisherigen Etat der Entwicklungshilfe stammen und ein Teil der Gelder (2%) sind für besonders vom Klimawandel betroffene Länder reserviert. Da ebenfalls noch vom CDM-Exekutivrat Richtlinien für Senkenprojekte zu entwickeln sind und methodische Fragen vom SBSTA geklärt werden sollen, können bis zur abschließenden Entscheidung auf COP 9, im Jahr 2003, keine Senkenprojekte registriert werden. Die Senkenaktivitäten im CDM, das war im Gegensatz dazu schon jetzt vereinbart, umfassen Aufforstung und Wiederaufforstung, womit bloßer Waldschutz ausgeschlossen wurde und ihre Anrechnung auf die Reduktionsziele von Kyoto war auf maximal 1%, bezogen auf das jeweilige Basisjahr, begrenzt. Bei JI-Projekten, die ebenfalls keine Kernenergie-Projekte sein dürfen, erfolgt die Zulassung nur in jenen Fällen über ein JI-Aufsichtsgremium, in denen ein Gastland nicht seinen Berichterstattungspflichten nachkommt. Um generell den ungedeckten Verkauf von Emissionen zu verhindern, wird eine Mindestreserve eingeführt. Unterschreitet ein Staat diese, so wird dieser so lange vom Handel ausgeschlossen, bis diese Mindestreserve, entweder 90% der Rechte der gesamten Verpflichtungsperiode von 2008 bis 2012 oder das Fünffache der Emissionen des Vorjahres, wieder erreicht ist.

Während bei den komplexen Verhandlungsergebnissen bezüglich der flexiblen Mechanismen die Spuren einer Kompromißsuche deutlich zu erkennen sind, ist dies bei dem Ergebnis zur erhöhten Anrechnung der Senkenaktivitäten Rußlands nicht der Fall⁷⁴. Das russische Agieren in den Verhandlungen, Rußland operierte zum Teil mit falschen Zahlenangaben über seine Wälder und gab dies phasenweise sogar zu, belegt eindeutig, daß es sich bei seiner Haltung um einen politischen Erpressungsversuch handelte. Nur wenn seiner Forderung entsprochen würde, dies war den beteiligten Staaten klar, wäre eine spätere russische Ratifikation möglich. Entgegen vorliegender neuester wissenschaftlicher Zahlen wurden gegenüber Rußland weitreichende Zugeständnisse gemacht und seine

Forderung erfüllt. Die in Bonn beschlossene Anrechnungsgrenze (siehe Kap. 10.2.2.2.1, S. 261) wurde von 17 auf 33 Millionen Tonnen Kohlenstoff erhöht. Da diese Erhöhung im Verhältnis zum Gesamtvolumen relativ gering ist und damit das letzte Ratifikationshindernis aus dem Weg geräumt wurde, fiel die Zustimmung vergleichsweise leicht.

Abgerundet wurde dieser politische Gesamtkompromiß noch durch einige weitere Entscheidungen⁷⁵. So wanderte, in vergleichsweise unkomplizierten Verhandlungen, die Zuständigkeit für die Regelung der Emissionen aus dem internationalen Flugverkehr endgültig in den Aufgabenbereich der ICAO und nur in Teilbereichen wurde eine Zusammenarbeit mit dem Sekretariat des Klimaschutzregimes aufrecht erhalten. Und, trotz der anstehenden Rio+10-Konferenz in Johannesburg in 10 Monaten und der Tatsache, daß das „Kyoto-Protokoll“ nun soweit ausformuliert war, daß es von allen Staaten als ratifikationsfähig betrachtet werden konnte, wurde lediglich eine zügige Ratifikation des Abkommens eingefordert und nicht eine „Rio+10-deadline“, wie von den NGOs seit COP 5 verlangt und von vielen Staaten befürwortet (siehe Kap. 10.2.1.2.4, S. 243), ultimativ festgelegt.

Die letzten beiden Ergebnisse stehen exemplarisch für die Rolle der NGOs in den Verhandlungen auf COP 7 und den gesamten Verhandlungsprozeß seit Den Haag. Die NGOs engagierten sich vor allem dafür, daß die Staaten nicht hinter die Vereinbarungen von Kyoto zurückfielen⁷⁶. Der sich immer weiter abschottende Verhandlungsprozeß, in dem von den einzelnen Staaten konkrete Zugeständnisse gefordert waren, macht aber, zusammen mit der Sonderrolle der „Schlüsselstaaten“, das NGO-Engagement nicht gerade leicht. So bezog das CAN in Marrakesch Position gegen den offenen Erpressungsversuch Rußlands (siehe oben), indem das Land auf seine Eigeninteressen aufmerksam gemacht wurde. Die NGOs verwiesen darauf, daß eine erhöhte Senkenquote die zu erzielenden Preise im Emissionshandel mindern würde, und daß, damit überhaupt ein Emissionshandel

⁷⁴ vgl. SZ vom 6.11.2001, SZ vom 12.11.2002 und BMU, 2002, S. 6

⁷⁵ vgl. Treber, M. / Bals, C. / Kier, G. / Bernhardt, D., 2002, S. 11 und BMU, 2002, S. 7 / 8

⁷⁶ vgl. o.A.: Finishing the Job, in: ECO vom 29.10.2001, o.A.: Country sink, in: ECO vom 30.10.2001, S. 1 und 2, o.A.: Who ist your leader, Russia, in: ECO vom 31.10.2001, S. 2, o.A.: Has geo-referencing in sinks been sunk?, in: ECO vom 1.11.2001, o.A.: Public Participation: Going going ... gone?, in: ECO vom 1.11.2001, o.A.: November 1, 2001, in: ECO vom 2.11.2001, S. 1 und 4, Climate Action Network: Open Letter to His Excellency the President of the Russian Federation, Vladimir V Putin, in: ECO vom 6.11.2001, o.A.: It`s the Final Countdown, in: ECO vom 7.11.2001, S. 1 und 2, o.A.: The Danger Banking of Credits, in: ECO vom 8.11.2001, ENB vom 9.11.2001, SZ vom 12.11.2001

zu stande kommt, erst einmal das „Kyoto-Protokoll“ ratifiziert werden mußte. Mit beiden Hinweisen versuchten die NGOs erfolglos, Rußland zu Kompromissen zu bewegen. Ebenso vergeblich waren die altbekannten Bestrebungen der NGOs (siehe Kap. 10.2.1.2.2, S. 235), eine Beteiligung der Öffentlichkeit am „compliance“-System zu erreichen. Sie kritisierten ein mögliches Entgegenkommen der EU gegenüber Rußland, da letzteres aber eine breite Teilnahme der Öffentlichkeit im Verlauf der Verhandlungen zu einem Ratifikationshindernis machte, war es den NGOs nicht möglich, mehr zu erreichen, als daß die Verfahren grundsätzlich öffentlich sind (siehe oben). Und beim Thema des „banking“ von Senkenaktivitäten, welches von den NGOs abgelehnt wurde, verhielt es sich ähnlich. Trotz der Kritik an Annäherungsversuchen der EU an andere Staaten, insbesondere den „Schlüsselstaaten“, wird zukünftig ein „banking“ im Rahmen des JI- bzw. CDM erlaubt sein. Einzig und alleine bei der Verknüpfung der Beteiligung an den flexiblen Mechanismen an die Unterwerfung unter das „compliance“-System entspricht das Verhandlungsergebnis den Forderungen der NGOs. Dies war aber nicht nur eine Vorgabe, die bereits in Bonn getroffen worden war, sondern auch eine grundsätzliche Verhandlungsposition, welche von der EU, ohne erkennbaren Einfluß der NGOs, eingenommen wurde (siehe Kap. 10.2.2.2.1, S. 261). Insgesamt, so ist folglich zu konstatieren, ließ der geschlossene Verhandlungsprozeß und die politische Zuspitzung der Verhandlungen, insbesondere in Marrakesch, den NGOs nur wenig Raum zum erfolgreichen Agieren. Dementsprechend wurde das Endergebnis des gesamten Aushandlungsprozesses zum „Kyoto-Protokoll“, das mit den „Marrakesch Accords“ nun vorlag, mit Zweckoptimismus betrachtet und als „einzig gangbarer Weg“ bezeichnet.

10.2.2.3 Der weitere Ratifikationsprozeß

Mit den „Marrakesch Accords“ war der Weg zum Inkrafttreten des „Kyoto-Protokolls“ freigeräumt⁷⁷. Anders als noch in Bonn, im Jahr zuvor, wurden im unmittelbaren Anschluß an die Konferenz von den Schlüsselstaaten“, insbesondere Rußland, keine maßgeblichen Bedenken gegen die getroffenen Vereinbarungen erhoben (siehe Kap. 10.2.2.2.1, S. 261). Von einem Enthusiasmus unter den staatlichen Akteuren kann aber keine Rede sein. So bezeichnete Japan, dessen Ratifikation als „Schlüsselstaat“ mit entscheidend sein würde,

das „Kyoto-Protokoll“ nun, mit den Beschlüssen von Marrakesch vor Augen, als lediglich „ratifikationsfähig“ und verwies auf eine endgültige Entscheidung des Kabinetts in Tokio. Äußerungen über derartige politische Vorbehalte machten deutlich, daß zwar der Ratifikationsprozeß endgültigen begonnen hatte, die Ratifikationshürde (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211), die mit dem Ausstieg der USA noch höher gelegt worden war (siehe Kap. 10.2.2.1, S. 256), noch keineswegs überwunden schien. Ein Spielraum für politisches Taktieren war auch nach wie vor noch vorhanden. Neben noch offenen Einzelfragen, beispielsweise zur Ausgestaltung von Detailpunkten der Modalitäten der flexiblen Mechanismen, bildete vor allem die Frage nach nationalen Reduktionszielen für die Zeit nach 2012, der Verpflichtungsperiode des „Kyoto-Protokolls“, einen zukünftigen Knackpunkt, denn hier gab es eine Verbindung zu den „Marrakesch Accords“. Durch die Festlegung der Strafen im „compliance“-System, welche auf zukünftige Reduktionsziele angerechnet werden (siehe oben), waren die Staaten in der Lage, mögliche Verfehlungen ihrer, in Kyoto vereinbarten, Ziele von vorne herein in ihr Entscheidungskalkül aufzunehmen und, über das Aushandeln niedriger Reduktionsziele für künftige Verpflichtungsperioden, das Strafmaß zu verringern. Da aber die Verhandlungen über zukünftige Reduktionspflichten noch nicht einmal begonnen hatten, würden, wenn einzelne Staaten eine derartige Verknüpfung anstrebten, die Debatten über das „Kyoto-Protokoll“ ohne ein absehbares Ende weiter gehen. Trotz alledem, das „Kyoto-Protokoll“ an sich war ausformuliert und damit für die einzelnen Staaten ratifizierbar. Entscheidend und von Interesse war nun einzig und alleine der Ratifikationsprozeß und dieser lag ausschließlich in den Händen der einzelnen staatlichen Akteure.

Noch im Dezember 2001 leitete Deutschland den innerstaatlichen Ratifikationsprozeß ein und auch der EU gelang es, trotz einiger innereuropäischer Schwierigkeiten, welche vor allem mit dem „Ratifizierungspaket“ zusammen hingen (siehe Kap. 10.2.2.2.2, S. 267), die Ratifizierung zügig voran zu treiben⁷⁸. Ende Mai 2002 hinterlegten die Staaten der EU ihre Ratifikationsurkunden. Unter den „Schlüsselstaaten“ war es lediglich Japan, das als „Namenspatron“ des „Kyoto-Protokolls“, rechtzeitig zur Rio+10 Konferenz in Johannesburg, im Sommer 2002, ratifizierte. Rußland hatte zwar bereits im April sein Verfahren zur Ratifizierung eingeleitet, da aber mit einem mindestens sechs- bis

⁷⁷ vgl. Treber, M. / Bals, C. / Kier, G. / Bernhardt, D., 2002, S. 15 und SZ vom 12.11.2001

zwölfmonatigen parlamentarischen Prozeß zu rechnen war, kam diese Einleitung für Johannesburg zu spät. Ohne die Ratifikationen Australiens und Kanadas verstrich diese, von den NGOs auf COP 5 gezogene (siehe Kap. 10.2.1.2.4, S. 243) und im Anschluß an Marrakesch, in einer 200-Tage-Kampagne des WWF, wieder aufgegriffene, „deadline“. Der anhaltende Widerstand dieser Staaten ließ die langjährigen NGO-Bemühung in der Frage der Ratifikation des „Kyoto-Protokolls“ nun endgültig scheitern.

Und die USA? Sie blieb, erwartungsgemäß, bei ihrer ablehnenden Haltung zum Protokoll⁷⁹. Mit der Vorstellung ihrer, lange angekündigten und von Teilen des Senats geforderten (siehe Kap. 10.2.2, S. 256), Alternative zum „Kyoto-Protokoll“, schlugen die Vereinigten Staaten nun endgültig ihren eigenen Weg zur Bekämpfung des Treibhauseffektes ein. Sie setzten auf eine, mit Steueranreizen geförderte, freiwillige Reduzierung der Emissionen, welche an das Wirtschaftswachstum gekoppelt ist. Die Vorstellung derartiger Pläne im Februar 2002 führte nicht nur zur obligatorischen NGO-Kritik, sondern auch dazu, daß die EU eine Rückkehr der USA an den Verhandlungstisch forderte. Die Haltung der USA veränderte sich aber nicht. Zwar räumte die Regierung George W. Bush im März erstmals offiziell ein, daß das Klima durch menschliche Einflüsse dramatisch verändert wird, bisher wurde stets der Stand der Forschung für eine solche Feststellung als unzureichend betrachtet, weitergehende politische Konsequenzen, wie eine Rückkehr zum internationalen „Kyoto-Protokoll“, wurden daraus allerdings nicht gezogen. Im Gegenteil. In einem Memorandum an die UN wurde betont, daß, unabhängig von den möglichen Maßnahmen, der Treibhauseffekt nicht mehr zu verhindern sei. Der von den USA betriebene Wechsel an der Spitze des IPCCs, im April 2002 wurde Robert Watson von seinem bisherigen Vize Rajendra Pachauri abgelöst, kündigte aber bereits an, daß die amerikanische Haltung im zukünftigen Verhandlungsprozeß nicht mehr so zurückhaltend sein würde wie zuletzt (siehe Kap. 10.2.2.2.1, S. 261). Auch die Einladung der Bush-Regierung an 1200 Wissenschaftler, Umweltschützer und Industriemanager zu Beratungen über Fragen der Klimaforschung und der Erderwärmung, welche von Kritikern als Teil einer Verzögerungstaktik gesehen wurde, machte deutlich, daß die USA, spätestens wenn zukünftig auf internationaler Ebene Reduktionsziele für die Zeit nach 2012 verhandelt werden würden, keinesfalls außen vor bleiben wollte.

⁷⁸ vgl. SZ vom 6.12.2001, SZ vom 5.3.2002, SZ vom 1.6.2002, SZ vom 5.6.2002 und ECO vom Februar 2002, S. 2

Dementsprechend verstärkten sich die amerikanischen Aktivitäten auf dem sechzehnten Treffen der Nebenorgane, im Juni 2002, und der COP 8, im Oktober 2002 in Neu Delhi, wieder⁸⁰. Daß die USA lediglich aus dem „Kyoto-Protokoll“ ausgestiegen war und nicht aus dem gesamten Verhandlungsprozeß zum Klimaschutzregime, belegt ihre bremsende und blockierende Position, insbesondere auf COP 8. Nicht zuletzt aufgrund der Haltung der USA konnten von der, mit nur rund 3000 Teilnehmern aus 180 Staaten, recht kleinen Konferenz, keine neuen Impulse ausgehen. Die eigentlich geplanten Weichenstellungen für den Einstieg in die Verhandlungen über nationale Reduktionsziele für die Zeit nach 2012, blieben schwach und konturlos und die EU konnte nicht einmal erreichen, daß in der „Deklaration von Delhi“ genauer auf diese eingegangen wird. Dabei zeigte sich nicht nur, daß diese Verhandlungen nicht nur schwierig werden würden, sondern zumindest auch so lange auf Eis liegen, bis das „Kyoto-Protokoll“ in Kraft tritt. Ob dies dem politischen Taktieren einzelner Staaten bei der neuen „compliance“-Problematik geschuldet ist (siehe oben), kann nicht eindeutig ausgemacht werden, da die Frage der zukünftigen Stabilisierungsziele zwar thematisiert, nicht aber verhandelt wurde. Entscheidend und spannend bleibt somit der Ratifikationsprozeß des „Kyoto-Protokolls“. Zum Zeitpunkt der COP 8 fehlten unter anderem noch die Ratifikationen Kanadas, das erst am Ende des Jahres 2002, unter erheblichen parlamentarischen Widerständen, ratifizierte⁸¹ und Rußlands, das seine endgültige Zustimmung anscheinend erst mit der abschließenden Regelung der noch offenen technischen Detailfragen auf COP 9 geben will. Zumindest legt der langandauernde russische Ratifikationsprozeß die Vermutung nahe, daß, als verbleibender „Schlüsselstaat“ ohne Ratifikation, die eigene Verhandlungsposition durch ein möglichst langes Offenhalten der entscheidenden Zustimmung gestärkt werden soll. Weitere russische Erpressungsversuch sind somit nicht unwahrscheinlich und können bis zu einem erfolgreichen Abschluß des Verhandlungsprozesses nicht ausgeschlossen werden.

⁷⁹ vgl. SZ vom 15.2.2002, SZ vom 16.2.2002, SZ vom 30.4.2002, SZ vom 4.6.2002 und SZ vom 5.12.2002

⁸⁰ vgl. SZ vom 23.10.2002 und SZ vom 2.11.2002

⁸¹ vgl. SZ vom 12.12.2002

10.2.3. Fazit

Eine Betrachtung der zweiten Phase der Regimeentwicklung, der Ausformulierung des „Kyoto-Protokolls“, zeigt deutlich, daß sowohl die NGOs als auch Wissenschaftliche Gemeinschaften weiterhin am Regimeprozeß beteiligt sind. Letztere sind, wie die wiederholte Klage des IPCCs über seine Arbeitsbelastung belegt (siehe Kap. 10.2.1.1.3, S. 228), aktiv wie nie zuvor. Dennoch spielen beide Akteure im Verhandlungsprozeß keine wesentliche Rolle mehr und sind, aufgrund der Verhandlungssituation, insbesondere in der letzten Phase dieses Abschnittes der Regimeentwicklung, nur noch am Rande beteiligt. Die maßgeblich handelnden Akteure sind die Staaten.

Die NGOs, welche gleichbleibend aktiv und geschäftig sind, konzentrieren sich, wie die staatlichen Akteure, in der neuen Verhandlungssituation nach Kyoto, die auch für sie selbst neue Schwierigkeiten und Probleme mit sich bringt (siehe Kap. 10.2.1.1.3, S. 228), auf Einzelthemen und –Problemstellungen. Sie probieren dabei, Vorschläge zu unterbreiten, welche als Basis für eine gemeinsame Willens- und Entscheidungsfindung dienen sollen und versuchten vor allem, insbesondere auf der COP 6, Teil II, nachdem, durch den Ausstieg der USA, eine neue Verhandlungssituation entstanden war, Koalitionen zwischen der EU und den Entwicklungsländern zu schmieden (siehe Kap. 10.2.2, S. 256). Exemplarisch für Ersteres steht das NGO-Engagement im Bezug auf das „compliance“-System (siehe Kap. 10.2.1.2.2, S. 235). Hier versuchen die NGOs vergeblich, mittels eines frühzeitigen Kompromißvorschlages, welcher einzelne staatliche Forderungen aufgreift, die untätigen Staaten, insbesondere Rußland, wie einen „Hund zum Jagen zu tragen“. Auch bei den Verhandlungen über „caps“ (siehe Kap. 10.2.1.2.3, S. 239) legen die NGOs zeitig und erfolglos Angebote vor, welche den Staaten einen Verhandlungsspielraum lassen und so eine Konsenssuche erleichtern. Am weitesten ging aber das Engagement der NGOs in der Frage der Senkenanrechnung (siehe Kap. 10.2.1.2.1, S. 230 und Kap. 10.2.2, S. 256). Im Verlauf des Verhandlungsprozesses mußten die NGOs ihre, in Kyoto verfochtene (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211) und noch bis Den Haag aufrechterhaltene (siehe Kap. 10.2.1.3.2, S. 250), Forderung nach einer Ausklammerung der Senkenfrage, zumindest bis wissenschaftliche Erkenntnisse vorlagen, aufgeben (siehe Kap. 10.2.2, S. 256). Die staatlichen Akteure machten den NGOs, im Bezug auf diesen Verhandlungspunkt, das Leben nicht gerade leicht. Zunächst versuchten die USA das Problem nicht im Rahmen des

offiziellen Verhandlungsprozesses, sondern auf bilateralem Wege zu lösen, dann, nach ihrem Ausstieg aus dem „Kyoto-Protokoll“, zwang die festgefahrene Verhandlungssituation (siehe Kap. 10.2.1.1, S. 224), aus der ein Ausweg gefunden werden mußte und die besondere Rolle der „Schlüsselstaaten“ (siehe Kap. 10.2.2.1, S. 256) die NGOs zu Zugeständnissen. Notgedrungen blieb ihnen nichts anderes übrig, der EU-Taktik, ein Entgegenkommen in der Senkenfrage gegen ein starkes „compliance“-System (siehe Kap. 10.2.2.2.1, S. 261), zu unterstützen, sollten die Verhandlungen nicht endgültig scheitern. Zu guter Letzt nutzte der „Schlüsselstaat“ Rußland erfolgreich seine Verhandlungsmacht, um weitere Zugeständnisse zu erhalten, gegenüber denen auch die NGOs machtlos waren und nur hilflos zuschauen konnten (siehe Kap. 10.2.2.2.2, S. 267). Diese Entwicklung verdeutlicht nicht nur die vergeblichen NGO-Bemühungen, sondern darüber hinaus gleichzeitig, wie die Staaten im Verlauf des Verhandlungsprozesses zunehmend zu den einzig und alleinig maßgeblich handelnden Hauptakteuren wurden und ihr Handeln, zu Lasten der NGOs, immer stärker in den Vordergrund trat. Ähnlich verhielt es sich bei der amerikanischen Forderung nach einer Beteiligung der Entwicklungsländer (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187). Auch hier konnten sich die NGOs nicht gegen die politischen Forderungen der USA behaupten und der einzige Grund dafür, daß sie nicht auch in dieser Frage zurückstecken mußten, lag im Ausstieg der USA aus dem „Kyoto-Protokoll“, welcher das Thema von der Agenda verschwinden ließ. Konkrete politische Zugeständnisse, welche von den Staaten verlangt wurden, verhinderten ebenso, daß andere Forderungen der NGOs in den Verhandlungen Berücksichtigung fanden. Ihre Bemühungen um eine Ratifikation des „Kyoto-Protokolls“ bis zum „Rio+10-Gipfel“ scheiterten letztendlich ebenso, wie die Forderung nach einer Regelung der Emissionen aus dem internationalen Flugverkehr (siehe Kap. 10.2.1.2.4, S. 243 und Kap. 10.2.2, S. 256). Während die erstere Initiative von den meisten Staaten aufgenommen wurde, deren weitgehende Unterstützung fand, also das Potential dazu hatte, zur Basis einer gemeinsamen Entscheidung zu werden und nur am Widerstand der „Schlüsselstaaten“ scheiterte, blieben bei der letzteren Forderung die staatlichen Verhandlungspositionen von Beginn an weit hinter dem, was von den NGOs verlangt wurde, zurück. Insgesamt konnten die NGOs folglich nicht ihre, seit COP 4 verbesserten (siehe Kap. 10.2.1.2.4, S. 243), Teilnahmerechte und die damit verbundene verbesserte Integration in das internationale Klimaschutzregime nutzen, was vor allem daran lag, daß die staatlichen Akteure, welche,

insbesondere nach Den Haag, im Vordergrund des Verhandlungsprozesses standen, die nichtstaatlichen Akteure weitgehend aus den Verhandlungen ausschlossen (siehe Kap. 10.2.2, S. 256) und ihnen den Zugang zum und damit eine Beteiligung am Regimeprozeß verwehrten.

Ein ganz ähnliches Bild bietet die Betrachtung der Wissenschaftlichen Gemeinschaften, insbesondere des IPCCs. In der neuen Verhandlungssituation nach Kyoto (siehe Kap. 10.2.1.1.3, S. 228) steigt die Nachfrage der Staaten nach wissenschaftlichen Erkenntnissen rapide an. Daß von diesen allerdings nur begrenzt Gebrauch gemacht wird, belegt das Beispiel des IPCC-Sonderberichtes zum Thema Luftfahrt. Obwohl der Report überaus umfangreich und bedeutungsvoll ist (siehe Kap. 10.2.1.2.4, S. 243), wird das Thema der internationalen Emissionen aus dem Flugverkehr von den Staaten als randständig behandelt, immer wieder vertagt und letztendlich in den Zuständigkeitsbereich der ICAO verwiesen (siehe Kap. 10.2.2.2.2, S. 267). Auch der TAR, welcher, aufgrund einiger Neuerungen, mit Spannung erwartet wurde und von dem sich die Staaten Impulse für die weiteren Verhandlungen erhofften, konnte diese nicht setzen (siehe Kap. 10.2.1.3, S. 248). Das Paradebeispiel für die Rolle wissenschaftlicher Erkenntnisse und des IPCCs in dieser Phase des Regimeprozesses, bietet aber der LULUCF-Report. Von den, in der Frage der Senkenanrechnung besonders zerstrittenen, Staaten in Auftrag gegeben, um seine Erkenntnisse, welche, gemäß der ursprünglichen Forderung des IPCCs von Kyoto (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211), abgewartet werden sollen, zur Grundlage einer gemeinsamen Entscheidungsfindung zu machen, wird der LULUCF-Report von Beginn an politisch instrumentalisiert (siehe Kap. 10.2.1.2.1, S. 230). So setzte sich Rußland, das eine umfassendere Senkenanrechnung forderte, mit seinem Verlangen nach einer Ausdehnung der zu berücksichtigenden Senkenkategorien durch und der Arbeitsauftrag an das IPCC wird über Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LUCF) hinaus um bloße Landnutzung erweitert und erst so zum eigentlichen LULUCF-Report ausgedehnt. Aber auch andere Staaten versuchten die wissenschaftliche Arbeit politisch zu blockieren. Erst nachdem die Universität von Wageningen die wichtigen länderspezifischen Daten vorlegte, stimmten die USA und andere Bremserstaaten zu, diese Daten zukünftig selbst zu liefern, um so die politische Kontrolle über diese Zahlen zu behalten (siehe Kap. 10.2.1.2.1, S. 230). Vor dem Hintergrund dieser politischen Instrumentalisierung des wissenschaftlichen Gremiums des IPCC verwundert es nicht, daß, als die Erkenntnisse endlich vorhanden

waren und in Den Haag in den Verhandlungsprozeß Eingang fanden, von den Ergebnissen kein Gebrauch gemacht wurde (siehe Kap. 10.2.1.3.2, S. 250). Als neutrale, wissenschaftliche Grundlage und Verhandlungsbasis für eine gemeinsame Entscheidungsfindung konnten sie auf diese Weise jedenfalls nicht mehr dienen. Als in der Schlußphase dieses Abschnitts des Regimeprozesses insbesondere der „Schlüsselstaat“ Rußland seinen politischen Erpressungsversuch startete, spielten diese wissenschaftlichen Erkenntnisse im Verhandlungsprozeß nicht nur keine Rolle mehr, sondern wurden, zugunsten eines politischen Kompromisses, schlichtweg und offensichtlich ignoriert (siehe Kap. 10.2.2.2.2, S. 267). Zu diesem Zeitpunkt wurden wissenschaftliche Kenntnisse von den Staaten in den Verhandlungen hauptsächlich in ihrer Legitimationsfunktion für die Politik genutzt (siehe Kap. 6.2.1, S. 84). So wurden beispielsweise von den einzelnen Staaten nach der Vorlage des LULUCF-Reports nur diejenigen Aspekte aufgegriffen und wiederholt, welche ihre eigene Verhandlungsposition unterstützten (siehe Kap. 10.2.1.2.1, S. 230) und schon vorher verwendete Deutschland ein WBGU-Sondergutachten vor allem dazu, um, gemeinsam mit der EU, eine endgültige Entscheidung über die Senkenanrechnung bis zur Klärung wissenschaftlicher Fragen zu vertagen (siehe Kap. 10.2.1.2.1, S. 230). Das herausragendste Beispiel dafür, daß wissenschaftliche Erkenntnisse hinter politischen Forderungen und Positionen zurück standen, lieferten aber die USA. Obwohl, nach der Vorlage der Ergebnisse einer, zur Überprüfung des wissenschaftlichen Kenntnisstandes zum Thema Klimawandel, eingesetzten Expertenkommission, die US-Regierung erstmals offiziell einräumen mußte, daß das Klima durch menschliche Einflüsse dramatisch verändert wird, blieben die USA bei ihrem Ausstieg aus dem „Kyoto-Protokoll“ (siehe Kap. 10.2.2.3, S. 273). Ein, wissenschaftlich begründeter, Positionswandel erfolgte nicht. Im Gegenteil, in fast fatalistischer Weise wurde, auf internationaler Ebene, verkündet, daß der Treibhauseffekt nicht mehr zu verhindern sei.

Zusammenfassend, so ist als Fazit bezüglich der beiden nichtstaatlichen Akteure zu konstatieren, spielten sie mit dem Voranschreiten der Verhandlungen in dieser Phase des Regimes immer weniger eine Rolle. Während sie weiterhin gleichbleibend aktiv waren und es noch zu Beginn so schien, als würden ihre Leistungen von den staatlichen Akteuren verstärkt benötigt und nachgefragt, änderte sich dies im Verlauf des Verhandlungsprozesses. Zunehmend traten die Staaten in den Vordergrund und ihre

politischen Forderungen bestimmten den Regimeprozeß, insbesondere dann, als, nach dem Ausstieg der USA, den neuen „Schlüsselstaaten“ eine überragende Verhandlungsmacht zukam. Insbesondere aufgrund dieser besonderen Situation zum Schluß, hatten die nichtstaatlichen Akteure in diesem gesamten Abschnitt der Regimeentwicklung insgesamt nicht mehr jene Bedeutung, welche ihnen in den anderen Phase zufiel.

V Ergebnisse

Die empirisch gewonnenen Erkenntnisse können nun wieder zurück in den Bezug zu den theoretischen Beschreibungen gesetzt werden. Die Beurteilung und Bewertung (Kap. 11, S. 283) zielt dabei nicht auf eine wiederholende Kurzfassung der Untersuchung, sondern soll vielmehr ein Resümee und eine Einordnung der Ergebnisse bieten. Zu Gunsten einer straffen und kompakten Darstellung soll eine Fokussierung auf die wesentlichen Punkte erfolgen und nur knapp und cursorisch auf die entsprechenden Abschnitte im empirischen Teil der Arbeit verwiesen werden. In einem ersten Schritt (Kap. 11.1, S. 283) wird das Wirken der Nichtregierungsorganisationen und der Wissenschaftlichen Gemeinschaften im Verlauf des gesamten Regimeprozesses zusammenfassend analysiert und bewertet. Erst auf einer so gewonnenen Grundlage kann, in einem zweiten Schritt (Kap. 11.2, S. 291), der Leistungsbeitrag der beiden Akteure abschließend eingeordnet und das Ergebnis der Arbeit dargestellt werden. Die Schlußbetrachtungen (Kap. 12, S. 300) befassen sich abschließend mit weiteren aus der Arbeit gewonnenen Erkenntnissen und Erfahrungen und wollen sowohl Anregungen für eine zukünftige konstruktive und kritische Auseinandersetzung mit der Thematik geben, als auch auf zusätzlich aufgetretene interessante Frage- und Problemstellungen aufmerksam machen.

11. Beurteilung und Bewertung

11.1. Das Wirken von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften im Verlauf des Regimeprozesses

Ein erster Blick auf den empirischen Teil der Untersuchung zeigt im wesentlichen eine Bestätigung der theoretischen Beschreibungen des Wirkens von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften bei den Verhandlungen zum internationalen Klimaschutz (siehe Kap. 8, S. 94). Deutlich zu erkennen ist, daß sich das Wirken der beiden Akteure im Verlauf des Regimeprozesses unterscheidet und einem Wandel unterliegt. Ebenso klar ersichtlich ist, daß sich dieser Wandel sowohl auf den Regimeprozeß in seiner Gesamtheit, als auch auf die einzelnen Phasen innerhalb des Regimeprozesses bezieht. Dabei zeigen sich im zeitlichen Verlauf, auch wenn das Wirken nicht immer kongruent, das heißt exakt zum gleichen Zeitpunkt und im gleichen Umfang stattfindet, deutlich Parallelen zwischen den beiden Akteuren.

Die Betrachtung des gesamten Regimeprozesses macht deutlich, wie im Verhandlungsverlauf mit der immer weiter voranschreitenden Konkretisierung der Konfliktgegenstände dem Wirken von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften zunehmend Grenzen gesetzt werden. Dieser Prozeß vollzieht sich dabei keineswegs schlagartig, sondern setzt sich schrittweise und sukzessiv fort, so daß einzelne Phasen im Regimeprozeß zu unterscheiden sind.

Die Betrachtung der einzelnen Phasen des Regimeprozesses führt klar vor Augen, wie sich innerhalb der jeweiligen Abschnitte das Wirken von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften ebenfalls verändert. Dabei sind es die sich zuspitzenden Verhandlungen und die konkreten Zugeständnisse, welche den Staaten abverlangt werden, die dem Wirken der beiden Akteure Grenzen setzen. Auch diese Entwicklung vollzieht sich nicht abrupt und plötzlich, sondern ist ebenfalls fließend.

Im folgenden sollen beide Prozesse zusammenfassend betrachtet werden.

In der langwierigen und langjährigen Phase des Agenda-Settings (siehe Kap. 9, S. 101) ist zunächst die Wissenschaft der treibende und maßgeblich handelnde Akteur. Die ersten Konferenzen (siehe Kap. 9.1, S. 101), die sich des Themas der Klimaproblematik annehmen, werden vor allem von Wissenschaftlern organisiert und durchgeführt, sind in

ihrem Charakter und ihrer Herangehensweise an die Problematik ebenso rein wissenschaftlich geprägt wie in ihren Ergebnissen. Auch die NGOs sind an diesem Agenda-Setting-Prozeß beteiligt, auch wenn das Ausmaß ihrer Mitwirkung bei weitem nicht den Umfang desjenigen der Wissenschaft hat. Ihr Anteil am Regimeprozeß vergrößert sich erst, als im Verlauf des Agenda-Settings drei Entwicklungen zusammentrafen. Zum einen bot sich ihnen erst mit der Einsetzung des INC, als organisatorischer Rahmen für den zwischenstaatlichen Konfliktaustrag, ein institutioneller Ansatzpunkt für ihr Wirken auf der internationalen Ebene (siehe Kap. 9.3.1, S. 117). Zum anderen gelang es den NGOs erst durch ihre Formierung und Zusammenarbeit im Rahmen des CAN zu einem einflussreichen Akteur zu werden (siehe Kap. 9.3.1, S. 117). Beide Punkte trafen zusammen mit der wesentlich allgemeineren und grundsätzlicheren Entwicklung, daß die NGOs erst im Verlauf der 1990er Jahre ihren Durchbruch auf der internationalen Bühne erreichten (siehe Kap. 5.1.1, S. 59). Die NGOs gehören dennoch, zusammen mit der Wissenschaft, nicht zuletzt aufgrund ihres Mitwirkens an der Entwicklung des „Toronto-Targets“ (siehe Kap. 9.1, S. 101), der ersten konkreten inhaltlichen Forderung bezüglich eines Klimaschutzabkommens, zu den maßgeblich handelnden Akteuren zu Beginn des Agenda-Settings. Ihre volle Wirkungskraft entfaltet sich aber erst mit der Übernahme des Themas der Klimaproblematik durch die Politik. Dieser Übernahmeprozess vollzieht sich langsam und allmählich, wird aber gezielt von den staatlichen Akteuren vorangetrieben. Während die Staaten zunächst auf die wissenschaftliche Bearbeitung der Klimaproblematik mehr reagieren als agieren, übernehmen sie dann im zunehmenden Maße die Handlungsführerschaft. Mit der Einsetzung des IPCC (siehe Kap. 9.2.1, S. 108) wird anfangs die Kontrolle über die wissenschaftliche Bearbeitung des Themas übernommen, bevor nach einigen ersten politischen Konferenzen (siehe Kap. 9.2.2, S. 111) mit der Einsetzung des INC dann das Heft des Handelns von den Staaten endgültig in die Hand genommen wird (siehe Kap. 9.3.1, S. 117). Im anschließenden Verhandlungsprozeß bilden sich jetzt die Konturen der zukünftigen grundlegenden politischen Konfliktgegenstände zunehmend heraus. In den Verhandlungen auf dem Weg zu einer Klimarahmenkonvention (siehe Kap. 9.3.2, S. 121) dominieren dann die staatlichen Akteure den Regimeprozeß, was sich am politischen Taktieren in Verfahrensfragen (siehe Kap. 9.3.2.1, S. 121) und dem bilateralen Verhandlungsdurchbruch (siehe Kap. 9.3.2.4, S. 132) deutlich zeigt. Insgesamt ist die

Agenda-Setting-Phase des Regimeprozesses gekennzeichnet durch eine fließende und allmählich voranschreitende Entwicklung. Bei der Frage, ob und wie angemessen auf das Problem des Klimawandels politisch zu reagieren sei, werden, noch vor und gleichzeitig mit der Herausbildung der grundlegenden Konfliktgegenstände, die einzelstaatlichen Präferenzen zunehmend deutlich und die Staaten nehmen ihre Verhandlungspositionen ein. Dieses schrittweise Beziehen von Verhandlungspositionen durch die Staaten ließ den Wissenschaftlichen Gemeinschaften zwar noch einmal Raum für ihr Wirken auf den Regimeprozeß, wie die Positionswandel Großbritanniens und Japans beispielhaft belegen (siehe Kap. 9.2.2, S. 111), sorgt aber, zusammen mit der hohen Geschwindigkeit des Verhandlungsprozesses und der sich nur langsam vollziehenden Bildung von staatlichen Verhandlungsblöcken, dafür, daß selbst der Konfliktaustrag im Rahmen des INC oftmals struktur- und konturlos wirkt.

Gänzlich anders gestaltet sich die Situation im ersten Teil der Phase der Regimeentwicklung, der Ausgestaltung der Klimarahmenkonvention (siehe Kap. 10.1, S. 143). Sie war notwendig, da in Rio nur grundlegend und prinzipiell eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Treibhauseffektes vereinbart werden konnte und Beschlüsse über konkrete Maßnahmen nicht erreicht wurden. In dieser Phase des Regimeprozesses haben von Beginn an die Staaten bei der Problembearbeitung die Handlungsführerschaft inne, was zur Folge hat, daß sich bereits unmittelbar nach Rio sowohl die Konfliktgegenstände, als auch die staatlichen Verhandlungspositionen klar und deutlich auszubilden beginnen und die inhaltlichen Forderungen der Staaten im Mittelpunkt der Verhandlungen stehen (siehe Kap. 10.1.1.2, S. 146). Zwar nehmen die Staaten erst nach der Neuorganisation des Verhandlungsrahmens in Berlin (siehe Kap. 10.1.1.2.3, S. 161) ihre endgültigen Verhandlungspositionen ein, sie sind aber, von einzelnen, allerdings wichtigen Ausnahmen, im wesentlichen unverändert und werden nun ausdifferenziert und ausformuliert in die Verhandlungen eingebracht (siehe unten). Die Nichtregierungsorganisationen und die Wissenschaftlichen Gemeinschaften, welche nun nicht mehr die maßgeblich handelnden Akteure sind, die aber dennoch kontinuierlich am Regimeprozeß mitwirken, erfahren nur noch vereinzelt und nicht mehr über einen längeren Zeitraum hinweg Höhepunkte ihres Wirkens. Punktuell, das heißt thematisch und zeitlich eng begrenzt, erleben beide Akteure zu unterschiedlichen Zeitpunkten dieser Phase des Regimeprozesses, zumindest partielle Erfolge. Den Höhepunkt der NGO-Tätigkeit bildet

zum einen das Einbringen des AOSIS-Protokollentwurfes in die Verhandlungen (siehe Kap. 10.1.1.2.1.3, S. 151), an dessen Erarbeitung sie einen wichtigen Anteil haben und welcher ihre alten Forderungen des „Totonto-Targets“ nun zum Verhandlungsgegenstand zwischen den Staaten macht. Auch wenn den Bemühungen der NGOs ein abschließender Erfolg im Sinne einer Verwirklichung des Protokollvorschlages in Berlin versagt bleiben sollte (siehe Kap. 10.1.1.2.3, S. 161), so beeinflusste er doch, als moralischer Appell und zukünftiger Maßstab für Verhandlungsergebnisse, die Verhandlungen. Zusätzlich wirkten die NGOs hier als eine Vermittlungsinstanz zwischen den Staaten. Wie auch bei ihrem Engagement für JI und dem „green paper“ in Berlin (siehe Kap. 10.1.1.2.3, S. 161), zwei weiteren, aber wesentlich weniger spektakulären, und nicht von den NGOs initiierten, Höhepunkten ihres Wirkens, gelang es den NGOs eine Verhandlungskoalition aus Staaten zu schmieden. Zusammen mit dem im Vorfeld von Berlin durchgeführten Berichterstattungsprozeß der NGOs (siehe Kap. 10.1.1.2.1.3, S. 151), welcher allerdings weniger den Verhandlungsprozeß vorantrieb, als Auswirkungen auf die Diskussionen über die Beteiligungsmöglichkeiten der NGOs am Regimeprozeß hatte, erlebten die NGOs damit vor und in Berlin eine einmalige, alles andere weit überragende und später nicht mehr erreichte Hochphase ihres Wirkens, welche zeitgleich in jene Jahre fällt, in denen NGOs auch in anderen Politikbereichen einen Höhepunkt ihres politischen Einflusses hatten (siehe Kap. 5.1.1, S. 59). Daß die NGO-Erfolge von Berlin nicht ausschließlich auf das allgemeine politische Hoch der NGOs zurückgeführt werden können, sondern auch ihre Gründe im Regimeprozeß haben, macht ein weiteres Ereignis deutlich. Wie die NGOs erleben ebenso die Wissenschaftlichen Gemeinschaften in Form des IPCCs in dieser Phase der Regimeentwicklung einen Höhepunkt ihres Wirkens. Die Veröffentlichung und die politische Auswirkung des SAR (siehe Kap. 10.1.2.1.3, S. 179) auf den Regimeprozeß erfolgt und entfaltet ihre Wirkung erst über ein Jahr nach der Konferenz von Berlin, beides zusammengenommen bildet aber erst den endgültigen „Startschuß“ für die eigentlichen Protokollverhandlungen. Der, auch durch den SAR bedingte, Positionswandel der USA, welche nun einer Vereinbarung über Reduktionsziele grundsätzlich zustimmten, auch wenn sie keineswegs zu einem uneingeschränkten Befürworter von Klimaschutzmaßnahmen wurden (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187), bringt den Regimeprozeß einen großen Schritt voran. Auf der nun vorhandenen Basis eines gemeinsam zwischen fast allen Staaten geteilten wissenschaftlichen Wissens über die Ursachen und Folgen des

Treibhauseffektes, gelingt es einer breiten, beinahe allumfassenden staatlichen Koalition, die verbleibenden „Bremser“ zu isolieren und den seit Rio feststeckenden und festgefahrenen Verhandlungsprozeß wieder in Gang zu bringen. Erst jetzt sind die Staaten gezwungen Verhandlungsvorschläge einzubringen und es bilden sich die abschließenden, von nun ab unveränderlichen, einzelnen staatlichen Verhandlungspositionen für die Protokollverhandlungen vollständig aus (siehe Kap. 10.1.2.2, S. 187). Beide Höhepunkte, Berlin für die NGOs und der SAR für das IPCC, bilden aber gleichzeitig einen Wendepunkt für ihr Wirken in dieser Phase der Regimeentwicklung. Die NGOs werden mit dem Voranschreiten und den sich immer mehr zuspitzenden Verhandlungen im Vorfeld und in Kyoto aus diesen ausgeschlossen (siehe Kap. 10.1.2.2.5, S. 196) und bilden auf der Konferenz selbst lediglich nur noch einen parallelen Dreh- und Angelpunkt zum Verhandlungsgeschehen (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211) und dies, obwohl gleichzeitig die Debatten über ihre zukünftige Beteiligung am Regimeprozeß in vollem Maße im Gang sind (siehe Kap. 10.1.2.2.5, S. 196). Und das IPCC wird seit dem Erfolg des SARs von den Staaten, welche sich nun vollends der Bedeutung dieses Gremiums und den Auswirkungen seiner Arbeit bewußt sind, zunehmend instrumentalisiert und zur Durchsetzung ihrer Eigeninteressen genutzt. In den Verhandlungen in Kyoto spielt das IPCC dann keine Rolle mehr (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211). Seine Erkenntnisse und Empfehlungen werden von den Staaten schlichtweg ignoriert.

Dies ändert sich erst im Anschluß an die Konferenz wieder. Zwar haben nach wie vor die Staaten die Handlungsführerschaft bei der Bearbeitung des Klimaproblems fest in ihren Händen, die Verhandlungssituation, wie sie sich im Anschluß an Kyoto gestaltet, ist aber eine gänzlich neue (siehe Kap. 10.2.1.1, S. 224). Mit dem „Kyoto-Protokoll“ war im wesentlichen lediglich ein Übereinkommen erzielt worden, welches die Höhe der Reduktionsziele festlegte und grundsätzliche Fragen klärte, wie, das heißt mit Hilfe welcher Mechanismen, diese zu erzielen seien. Völlig offen geblieben war dagegen die genaue Ausgestaltung dieser Mechanismen, was zur Folge hatte, daß, sollte das Abkommen ratifikationsfähig werden, das Protokoll genau in diesen Punkten ausformuliert werden mußte. In dieser Situation bildet sich schnell eine fast unüberschaubare Vielzahl neuer, sehr konkreter, Konfliktgegenstände heraus, welche oftmals nicht nur miteinander verwoben, sondern ebenso sehr komplex, detailreich und technisch sind. Diese Fülle und Komplexität der Konfliktgegenstände führt dazu, daß umfassende, das heißt alle zur

Verhandlung anstehenden Fragen betreffende, staatliche Gesamtvorschlage nicht mehr vorhanden sind, was zur Folge hat, daß nun die einzelnen Konfliktgegenstande und die jeweiligen Verhandlungspositionen, welche die Staaten ihnen gegenüber einnehmen zum Kristallisationspunkt der Verhandlungen werden. Obwohl die Verhandlungssituation damit sehr kompliziert und unübersichtlich wird, wie das Beispiel der Diskussionen um die flexiblen Mechanismen deutlich zeigt (siehe Kap. 10.2.1.2.3, S. 239), ergeben sich gleichzeitig für die NGOs und das IPCC neue Ansatzpunkte für ihr Wirken. Die Detailliertheit und technische Natur der zur Lösung anstehenden Fragen machen ihre fachliche Expertise für die Staaten interessanter und notwendiger als jemals zuvor. Auch die staatlichen Akteure erkennen dies und nutzen das IPCC, welches über das bisher größte Arbeitsprogramm verfügt (siehe Kap. 10.2.1.1.3, S. 228). Wie die Verhandlungen über die Frage der Senkenanrechnung beispielhaft belegen (siehe Kap. 10.2.1.2.1, S. 230), wird von den Staaten von Beginn an versucht, den wissenschaftlichen Input für die Verhandlungen zur Durchsetzung ihrer Eigeninteressen zu nutzen. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse des IPCC werden somit nicht genutzt, um eine gemeinsame Basis für die Verhandlungen zu bilden, sondern das Wissen wird von den staatlichen Akteuren lediglich in seiner Legitimationsfunktion für die Politik gesehen. Der LULUCF-Report des IPCC reicht somit in seiner Bedeutung für die Verhandlungen bei weitem nicht an den SAR heran (siehe oben). Im Gegenteil. In den entscheidenden Schlußverhandlungen in Den Haag spielte der Bericht keine Rolle (siehe Kap. 10.2.1.3.2, S. 250). Die Entscheidung über eine Senkenanrechnung entwickelte sich in den immer mehr zugespitzten Verhandlungen zu einer rein politischen Frage. Mit der, durch den Ausstieg der USA aus den Verhandlungen, sich noch einmal verschärfenden Verhandlungssituation (siehe Kap. 10.2.2.1, S. 256) werden dann politische Entscheidungen notwendig, welche wissenschaftliche Erkenntnisse nicht nur ignorieren, sondern eindeutig zu ihnen in einem Widerspruch stehen (siehe Kap. 10.2.2.2.2, S. 267). Und die NGOs? Auch wenn sie sich mit ihren „Recommendations to Ministers at COP4“ schnell und geschickt an die neue Verhandlungssituation nach Kyoto anpassen und sich, ausrichtend an den Verhandlungen zu den einzelnen Konfliktgegenstanden, darauf konzentrieren das Geschehen zu kommentieren und zu kritisieren und vor allem als Vermittler zwischen den Staaten aufzutreten (siehe Kap. 10.2.1.1.3, S. 228), sind ihrem Wirken enge Grenzen gesetzt. Zwar gelingt es ihnen noch einige Punkte auf die Verhandlungs-Agenda zu bringen, oder zumindest dabei

mitzuwirken, wie die Beispiele der „Rio+10“-Initiative und das Thema der Flugverkehrsemissionen zeigen (siehe Kap. 10.2.1.2.4, S. 243), abschließende Erfolge blieben den NGOs aber versagt (siehe Kap. 10.2.2.3, S. 273 und Kap. 10.2.2.2.2, S. 267). Ebenso wenig gelingt es den NGOs an ihre Erfolge von Berlin anzuknüpfen und als Vermittlungsinstanz zwischen den Staaten zu fungieren. Exemplarisch für die Vielzahl der von den NGOs in dieser Richtung unternommenen Versuche stehen ihren Bemühungen beim Konfliktgegenstand des „compliance“-Systems (siehe Kap. 10.2.1.2.2, S. 235). Der von ihnen gemachte Vorschlag findet, trotz seiner großen Ausgewogenheit, nicht die notwendige staatliche Unterstützung. In seinen Auswirkungen auf den Regimeprozeß reicht der Vorschlag bei weitem nicht an diejenigen des AOSIS-Protokollentwurfs heran. Die Parallelen zur Rolle des IPCCs in dieser Phase der Regimeentwicklung werden damit offensichtlich, zumal auch die NGOs in den sich zuspitzenden Schlußverhandlungen in Den Haag (siehe Kap. 10.2.1.3.3, S. 255) und insbesondere bei der abschließenden Verhandlungslösung in Bonn und Marrakesch (siehe Kap. 10.2.2.2, S. 261) außen vor bleiben und dies, obwohl sich ihre Partizipationsmöglichkeiten zwischenzeitlich verbessert haben (siehe Kap. 10.2.1.2.4, S. 243). Ganz besonders die NGOs wandelten sich somit von einem maßgeblich handelnden Akteur zu Beginn des Regimeprozesses zu einem Akteur, welcher gezwungen war zunehmend mehr zu reagieren als zu agieren. Insgesamt, so ist zu konstatieren, bleiben sowohl den NGOs, als auch den Wissenschaftlichen Gemeinschaften, in der verschärften und extrem konfrontativen Verhandlungssituation zum Ende des Verhandlungsprozesses (siehe Kap. 10.2.2.1, S. 256) wenig Raum um ihre Rolle voll zu entfalten. In dieser Situation ist der rein politische Kompromiß von Bonn, eines Tausches eines „compliance“-Systems gegen ein Entgegenkommen in der Senkenanrechnung (siehe Kap. 10.2.2.2.1, S. 261), und die weiteren politischen Zugeständnisse von Marrakesch (siehe Kap. 10.2.2.2.2, S. 267) der einzig gangbare Ausweg.

Versucht man nun das Wirken von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften auf den Regimeprozeß bildhaft zu beschreiben, so liegt der Vergleich mit dem Querschnitt einer immer kleiner werdenden Wellenbewegung nahe. Beide Akteure, dies symbolisiert das Kleinerwerden der Wellenbewegung, wirken während der gesamten Zeitdauer auf den Regimeprozeß ein, wobei allerdings das Ausmaß ihres Wirkens im Verlauf des Prozesses immer geringer wird. Während vor allem die Wissenschaftlichen Gemeinschaften, aber auch die NGOs, als maßgeblich handelnde Akteure eine wesentliche

Rolle in der Phase des Agenda-Settings spielen, nimmt ihre Bedeutung im Verlauf des Regimeprozesses ab. Zum Schluß der Verhandlungen finden die beiden Akteure und ihr Wirken, obwohl sie weiterhin aktiv sind und sogar verstärkt tätig werden, keine Beachtung mehr. Mit der Übernahme der Handlungsführerschaft durch die Politik bei der Bearbeitung des Problemfeldes und der immer konkreter werdenden Entscheidungen, welche von den Staaten zu treffen sind und die, aufgrund der nun von den staatlichen Akteuren abverlangten Zugeständnissen dafür sorgen, daß sich die Verhandlungssituation zunehmend zuspitzt und konfrontativer wird, sinken zwar nicht die Mitwirkungsmöglichkeiten der beiden Akteure am Regime, aber ihr Einfluß auf den Regimeprozeß nimmt deutlich erkennbar ab.

Dabei ist diese Entwicklung keineswegs ein kontinuierlicher Prozeß. Klar ersichtlich sind drei unterschiedliche Phasen einer derartigen Entwicklung, welche die einzelnen Wellenberge der immer kleiner werdenden Wellenbewegung bilden. Während den Nichtregierungsorganisationen und vor allem den Wissenschaftlichen Gemeinschaften in der Phase des Agenda-Settings eine wichtige Initiatorenrolle für den Regimeprozeß zugesprochen werden kann, findet sich im späteren Verlauf der Regimeentwicklung keine vergleichbare Rolle mehr. Auf dem Weg zur Verabschiedung eines Protokolls kann am ehesten noch im SAR des IPCCs eine ähnliche, wenn auch in ihrer Bedeutung für den Regimeprozeß bei weitem nicht vergleichbare, Rolle als „Startschuß“ der eigentlichen Protokollverhandlungen gesehen werden. Die, letztendlich erfolglosen, Bemühungen der NGOs für ein AOSIS-Protokoll in Berlin hatten wiederum, auch wenn sie in den Verhandlungen viel Staub aufwirbelten, im Ergebnis weit weniger Auswirkungen auf das Voranschreiten der Verhandlungen als der SAR und zeigten vor allem auf, wozu NGOs in der Lage sind, also welche Rolle ihnen unter Umständen zukommen könnte. Lediglich die im Zusammenhang mit dem NGO-Engagement von Berlin stehenden Bemühungen für JI kann, zumindest ein gewisses erfolgreiches Einwirken auf den Regimeprozeß zugesprochen werden. Trotz der Tatsache, daß die Rolle der beiden Akteure bei den Protokollverhandlungen eine geringere war, als noch in der Phase des Agenda-Settings und sie nicht immer erfolgreich waren, kann dennoch ein Mitwirken am Regimeprozeß konstatiert werden. Bei der Ausgestaltung des Protokolls ist dagegen ein, den Regimeprozeß weiter voranbringendes, Mitwirken der beiden Akteure nicht mehr deutlich

ersichtlich. Zwar wirken sie weiter auf den Regimeprozeß ein, zum abschließenden Verhandlungsergebnis wird aber kein wichtiger Beitrag von ihnen geleistet.

Innerhalb der einzelnen Phasen des Regimeprozesses, also innerhalb eines einzelnen Wellenberges der immer kleiner werdenden Wellenbewegung, ist deutlich zu erkennen, daß das Wirken der NGOs und der Wissenschaftlichen Gemeinschaften stets am Anfang des jeweiligen Verhandlungsabschnittes und somit auf der ansteigenden Seite des Wellenberges erfolgt. Dies gilt sowohl für das erfolgreiche, wie für das erfolglose Einwirken auf den Regimeprozeß. In allen Fällen weist das Mitwirken der beiden Akteure am Regimeprozeß einen deutlichen zeitlichen Abstand zu den sich am Ende jedes Mal zuspitzenden Schlußverhandlungen auf, welche, bildlich gesehen, damit die abfallende Seite des Wellenberges sind. Es ist dabei anzumerken, daß das Wirken der beiden Akteure nicht grundsätzlich zeitlich kongruent ist, aber immer dem Beginn einer Einzelphase im Regimeprozeß zugeordnet werden muß.

Die bildhafte Darstellung eines Querschnittes einer immer kleiner werdenden Wellenbewegung ermöglicht eine sehr anschauliche Verortung des Wirkens von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften im Verlauf des Regimeprozesses, da sie der gradualistischen Strategie einer schrittweisen Verregelung Internationaler Regime Rechnung trägt (siehe Kap. 3.2.2.1.2, S. 49). Allerdings sind damit zunächst keine genaueren Aussagen über die Qualität, das heißt die Art des Leistungsbeitrages von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften für den Regimeprozeß (siehe Kap. 7, S. 90) und die Bedeutung, die der Leistungsbeitrag auf den Regimeprozeß hat, möglich. Um hierüber bessere Aussagen treffen und eine Beurteilung und Bewertung vornehmen zu können, soll das Wirken der beiden Akteure im folgenden noch einmal genauer betrachtet und diskutiert werden.

11.2. Der Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlichen Gemeinschaften

Wird der Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften auf den Regimeprozeß noch einmal etwas genauer untersucht, so fällt zunächst einmal auf, daß generell nur stark vereinzelt eine eindeutige und in den Verhandlungen klar ersichtliche Veränderung in den Verhandlungspositionen der

wichtigen und bedeutenden Staaten überhaupt mit dem Wirken der beiden Akteure in Verbindung gebracht werden kann. Zusätzlich sind oftmals dabei offensichtlich nicht ausschließlich die NGOs und die Wissenschaftlichen Gemeinschaften unmittelbar für die Entwicklung verantwortlich zu machen. Nur sehr selten und in wenigen Ausnahmefällen kann in den Verhandlungen über die wesentlichen und wichtigen Konfliktgegenstände ein Positionswandel eines wichtigen staatlichen Akteurs überhaupt in der Frühphase eines Verhandlungsabschnittes ausgemacht werden. Fast ausnahmslos erfolgen die entscheidenden Positionswandel der Staaten nicht zu Beginn, sondern erst am Ende, in den entscheidenden Schlußverhandlungen, der einzelnen Phasen des Regimeprozesses. Die wenigen Ausnahmefälle liegen aber zeitlich gesehen ausschließlich am Anfang des gesamten Regimeprozesses, sind also in der Phase des Agenda-Settings und der Protokollverhandlungen zu verorten.

Die beiden Positionswandel Großbritanniens und Japans, die ihre bisher ablehnende Haltung gegenüber einer Bearbeitung des Klimaproblems aufgeben und welche beide während der ersten politischen Konferenzen zum Thema des Klimawandels erfolgen (siehe Kap. 9.2.2, S. 111), finden unter dem ausdrücklichen Verweis auf das IPCC und dessen Erkenntnisse statt. Die Arbeit des IPCCs kann somit in dieser Anfangsphase des Regimeprozesses als verantwortlich dafür betrachtet werden, daß sich zumindest diese beiden Staaten der gemeinsamen Problemwahrnehmung anderer staatlicher Akteure anschließen. Weder Großbritannien noch Japan werden damit aber zu uneingeschränkten Befürwortern des internationalen Klimaschutzes. Japan bleibt bis zum Schluß des gesamten Regimeprozesses Mitglied in der, die Verhandlungen bremsenden und blockierenden, JUSCANZ-Gruppe. Nicht so Großbritannien. Schien es noch zu Beginn der Auseinandersetzungen über internationale Vereinbarungen zum Klimaschutz so, als wäre das Land ein potentieller Kandidat für eine Mitgliedschaft in der JUSCANZ-Gruppe, erfolgte doch ein allmählicher Wandel hin zu den restlichen EU-Staaten. Nach und nach, noch während der Verhandlungen zu einer Klimarahmenkonvention (siehe Kap. 9.3.2.3, S. 129), gibt Großbritannien seine innerhalb der Union erstrittenen Sonderregelungen auf und ermöglicht derart der EU schließlich ein gemeinsames Auftreten in den Klimaschutzverhandlungen. Die Anpassung an gemeinsame europäische Verhandlungspositionen schloß aber dabei nicht aus, daß eine „special relationship“ zu den USA, welche im gesamten Regimeprozeß, besonders in den Schlußverhandlungen der

einzelnen Regimephasen, eine wichtige Rolle zukam, erhalten blieb. Nicht immer (siehe Kap. 10.2.1.3.2, S. 250), aber oftmals (siehe Kap. 9.3.2.4, S. 132 und Kap. 10.1.3.2, S. 211) war diese Verbindung zwischen Großbritannien und den USA ausschlaggebend für einen Verhandlungserfolg. Zumindest im Falle Großbritanniens ist es somit gerechtfertigt den Beitrag des IPCCs zu einer gemeinsamen Problemwahrnehmung als wichtig für den Regimeprozeß zu betrachten.

Ein anderer staatlicher Positionswandel, welcher allerdings der Anfangsphase der Protokollverhandlungen zugerechnet werden muß, kann für den Regimeprozeß ebenfalls als wichtig betrachtet werden. Der Positionswandel der USA in Folge des SAR (siehe Kap. 10.1.2.1.3, S. 179) ist, anders als derjenige im Anschluß an den FAR (siehe Kap. 9.2.2, S. 111), mehr als lediglich ein gradueller. Bei der nun erfolgten erstmaligen Zustimmung der USA zur Notwendigkeit verbindlicher Reduktionsziele darf aber die innenpolitische Situation keinesfalls außer acht gelassen werden (siehe Kap. 10.1.2.2.1, S. 187). So zeichnete sich zu dieser Zeit eine neue Einstellung der amerikanischen Industrie gegenüber der Klimaproblematik ab und zusätzlich wurde, durch den US-Senat, die Zustimmung zu einem internationalen Vertrag an enge Voraussetzungen geknüpft. Die letztendlich in den Verhandlungen eingenommene Position der USA spiegelt jedenfalls deutlicher die innenpolitische Situation wieder, als die Erkenntnisse des IPCCs. Dennoch, der Positionswandel der USA hatte für den Regimeprozeß weitreichende Folgen. Es ist sicherlich wesentlich der neuen amerikanischen Haltung zu verdanken, daß die „Genfer Deklaration“, die Anerkennung der IPCC-Erkenntnisse als handlungsrelevant, möglich wurde, da durch den Positionswandel der USA die Bremserstaaten ihren wichtigsten Verbündeten und mächtigsten Fürsprecher verloren. Erst mit den Ergebnissen von Genf und der nun folgenden Ausformulierung einer konkreten und konstruktiven US-Verhandlungsposition, gelangte der Regimeprozeß aus einer, seit Rio herrschenden, Stagnation und es erfolgte der Startschuß für die eigentlichen Protokollverhandlungen. Die Rolle des SARs im Regimeprozeß darf aber nicht als ein Beitrag zur gemeinsamen Problemwahrnehmung betrachtet werden. Die Problemsituation mußte der USA, deren Wissenschaftler einen maßgeblichen Anteil am Prozeß des Agenda-Settings hatten (siehe Kap. 9.1, S. 101), zu diesem Zeitpunkt mehr als bewußt gewesen sein, zumal es in der USA bereits Versuche gegeben hatte, wissenschaftliche Erkenntnisse politisch zu beeinflussen (siehe Kap. 9.2.2, S. 111). Diese hatten damals zwar zur Folge, daß die USA

generell Verhandlungen zu einem Klimaschutzabkommen zustimmten, diesem rhetorisch vollzogenen Positionswandel aber im Verhandlungsprozeß keine praktische Bedeutung zukommen ließen, also nur einen gradualistischen Positionswandel vollführt hatten. Vor einem derartigen Hintergrund muß die Rolle des IPCCs bei der positionellen Neubestimmung der USA im Anschluß an den SAR derart betrachtet werden, daß das IPCC eine „Wissensautorität“ bildete, welche es, zumindest der USA, unmöglich machte, eine andere Haltung zur Problematik des Klimawandels einzunehmen als dieses Gremium es tat.

Ein weiterer staatlicher Positionswandel, welcher eindeutig auf die NGOs zurückgeführt werden kann, blieb in den Verhandlungen zwar folgenlos, soll aber deswegen an dieser Stelle kurz erwähnt werden, weil er, aufgrund seiner zeitlichen Verortung im Verlauf des Regimeprozesses, exzeptionell ist. In den entscheidenden Schlußverhandlungen zum „Kyoto-Protokoll“ vollzog Frankreich, unter dem ausdrücklichen Verweis auf die Rolle der NGOs, in der Frage der Senkenanrechnung einen Positionswandel (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211). Das französische Abrücken von einer Forderung nach einem „net approach“, der ansonsten zu diesem Zeitpunkt vor allem von den USA und Kanada favorisiert wurde, nicht aber der Verhandlungsposition der EU entsprach, führte zwar dazu, daß sich die Reihen der EU wieder schlossen, hatte aber nicht die eigentlich von den NGOs beabsichtigte Vertagung einer Entscheidung zur Senkenfrage zur Folge. Da sich fast alle Staaten über eine Senkenanrechnung einig waren, nur der Umfang der Verrechnung war umstritten, schritt der Regimeprozeß, mittels einer Entscheidung für eine Senkenanrechnung, voran. Trotz des Positionswandels Frankreichs kann an dieser Stelle somit nicht, nicht einmal von einem nicht-intendierten, Leistungsbeitrag der NGOs für den Regimeprozeß gesprochen werden. Der Konsens unter den Staaten für eine grundsätzliche Senkenanrechnung machte eine derartige Entscheidung, gegen die Widerstände der NGOs und entgegen der eindeutigen Haltung des IPCCs, unausweichlich und der Streit über deren Umfang ließ, wie auch bei anderen Streitpunkten in Kyoto, eine Vertagung der Diskussionen über die genauen Modalitäten unumgänglich erscheinen.

Die Verhandlungen und deren Ergebnisse bezüglich des Konfliktgegenstandes der Senkenanrechnung in Kyoto verdeutlichen gleichzeitig, daß eine Fokussierung auf einzelstaatliche Positionswandel, welche eindeutig auf Nichtregierungsorganisationen oder Wissenschaftliche Gemeinschaften zurückgeführt werden können, zu kurz greift, um den

Leistungsbeitrag dieser beiden Akteure für den Regimeprozeß angemessen beurteilen und bewerten zu können. So kann nicht jeder staatliche Positionswandel, welcher auf die beiden Akteure zurückgeführt werden kann, als Leistungsbeitrag für den Regimeprozeß gewertet werden. Zusätzlich beeinflusst, und auch dies belegt das Beispiel der Rolle des IPCCs in den Verhandlungen über die Senkenanrechnung in Kyoto (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211), der diesbezügliche Verhandlungsprozeß im Anschluß daran (siehe Kap. 10.2.1.2.1, S. 230) und die dazu abschließend getroffenen Entscheidungen (siehe Kap. 10.2.2.2, S. 261) überaus deutlich, nicht jedes als Leistungsbeitrag zu wertendes Wirken der Nichtregierungsorganisationen und der Wissenschaftlichen Gemeinschaften den Regimeprozeß. Die Informationsbereitstellung des IPCCs durch den LULUCF-Report blieb für die Regimeentwicklung folgenlos. Eine ausschließliche Konzentration auf Positionswandel einzelner und für den Verhandlungsprozeß wichtiger staatlicher Akteure trägt somit dem Leistungsbeitrag der beiden Akteure nur unzureichend Rechnung. Um aussagekräftige Urteile über den Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften für den Regimeprozeß abgeben zu können, muß der Blickwinkel ausgeweitet, also auch andere, für den Regimeprozeß letztendlich weniger entscheidende und ausschlaggebende, Aktivitäten der beiden Akteure müssen betrachtet werden. Zugegebenermaßen macht eine derartige Vorgehensweise den Leistungsbeitrag etwas undeutlich und amorph, aber nur so ist es möglich ihn angemessen zu erfassen und vollständig zu erkennen. Nur so treten die großen NGO-Aktivitäten im Umfeld der ersten Vertragsstaatenkonferenz von Berlin in das Auge des Betrachters.

Das Mitwirken der NGOs beim AOSIS-Protokollvorschlag, den Verhandlungen über JI und der nationalen Berichterstattung ist, im Verlauf des gesamten Regimeprozesses, einzigartig. Diese Einzigartigkeit betrifft sowohl den Umfang ihrer Aktivitäten, als auch deren Auswirkungen in den Verhandlungen. Bemerkenswert ist, daß dieser Höhepunkt des NGO-Engagements nicht nur in die Anfangsphase der Regimeentwicklung fällt, also in eine Phase, in der das Wirken der NGOs auf den Regimeprozeß besonders groß ist (siehe Kap. 11.1, S. 283), sondern gleichzeitig genau zu jener Zeit erfolgt, in der generell die NGOs ihren Durchbruch auf der internationalen Bühne erleben (siehe Kap. 5.1.1, S. 59). Nur vor dem Hintergrund dieser beiden Tatsachen läßt sich die Singularität des Ereignisses vollständig verstehen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang aber ebenso, daß in der NGO-Arbeit zu diesem Zeitpunkt der Verhandlungen eine fast vollständige Entfaltung

der Palette von Leistungsbeiträgen für den Regimeprozeß gesehen werden kann. Durch die Durchführung und Vorlage ihres eigenen nationalen Berichterstattungsprozesses (siehe Kap. 10.1.1.2.1.3, S. 151) treten die NGOs in Ergänzung bzw. in Konkurrenz zu den Geschehnissen des internationalen, zwischenstaatlichen Prozesses. Die, im Vergleich zum Bericht des Klimaschutzsekretariats, wesentlich größere Resonanz des NGO-Berichtes, die Orientierung des Sekretariats bei seinen zukünftigen Berichten an den, von den NGOs gesetzten, Maßstäben (siehe Kap. 10.1.2.1.3, S. 179) und die daraufhin erfolgten Debatten über eine stärkere Beteiligung der NGOs am Klimaschutzregime machen deutlich, daß die NGOs zumindest in diesem Detail der Verhandlungen den Regimeprozeß vorantreiben konnten. In den Verhandlungen über JI in Berlin (siehe Kap. 10.1.1.2.3, S. 161) wirkten die NGOs, vor allem gegenüber den schlecht informierten und unterentwickeltesten Staaten Afrikas, als eine unabhängige Informationsquelle, welche diesen Staaten nicht nur Informationen über die Interessen und Absichten der Industrieländer bezüglich dieser Frage bereitstellte, sondern auch half, innerhalb der Gruppe der G 77-Staaten eine gemeinsame Verhandlungsposition zu entwickeln. Die NGOs trugen damit nicht unwesentlich zu einer gemeinsamen Willens- und Entscheidungsfindung, zumindest im Rahmen dieser Staatengruppe bei und wirkten somit erfolgreich auf den weiteren Regimeprozeß bezüglich der Regelungen über JI ein. Der größte, wichtigste und von den NGOs am engagiertesten vorangetriebene Punkt in den Verhandlungen bildet aber mit Abstand der AOSIS-Protokollvorschlag (siehe Kap. 10.1.1.2.1.3, S. 151 und Kap. 10.1.1.2.3, S. 161). Sie waren nicht nur an dessen Erarbeitung durch die britische NGO FIELD beteiligt, sondern vor allem ebenso am Werben für eine staatliche Unterstützung des Vorschlages. Hier bildeten die NGOs einmal mehr erfolgreich eine Vermittlungsinstanz insbesondere zwischen den, in den Verhandlungen durch ihre große Heterogenität gekennzeichneten, Entwicklungsländern, so daß sich, obwohl es abschließend nicht gelang ein AOSIS-Protokoll zu verwirklichen, eine breite Unterstützerkoalition in den Verhandlungen bildete. Dieser Leistungsbeitrag der NGOs auf den Regimeprozeß ist sicherlich, von den Ergebnissen der Verhandlungen aus betrachtet, verglichen mit den anderen beiden Tätigkeiten am wenigsten konkret greifbar, da vom AOSIS-Protokollentwurf sehr schnell lediglich sein moralischer Charme übrig blieb, er zeigt aber dennoch offensichtlich und überaus deutlich auf, daß NGOs durchaus in der Lage sind, als erfolgreicher Vermittler innerhalb des Rahmens eines Internationalen

Regimes zu agieren. Dieser vermittelnde und vertrauensbildende Aspekt der NGO-Tätigkeit wurde dann auch im Folgenden zunehmend von ihnen genutzt um auf den Regimeprozeß einzuwirken. Die Konferenz von Berlin bildet damit nicht einen Höhepunkt der NGOs im Regimeprozeß, sondern ist gleichzeitig auch ein Wendepunkt für ihren Leistungsbeitrag.

Dieser Wendepunktcharakter, den Berlin für das Wirken der NGOs hatte, ist ein weiterer wesentlicher Aspekt, welcher bei einer Fokussierung auf staatliche Positionswandel einzelner wichtiger Akteure bei der Bewertung des Leistungsbeitrages der beiden Akteure für den Regimeprozeß, im verborgenen bleiben würde. Die Tatsache, daß sich die NGOs im Anschluß an ihre Aktivitäten von Berlin zunehmend darauf konzentrieren, als Vermittlungsinstanz zwischen den staatlichen Verhandlungspositionen zu agieren, läßt erkennen, daß sie sich dieses Leistungsbeitrages auf den Regimeprozeß überaus bewußt sind. Hatten die NGOs noch zu Beginn des Regimeprozesses durch ihre Beteiligung an den vor allem wissenschaftlich geprägten Konferenzen in der Phase des Agenda-Settings (siehe Kap. 9.1, S. 101 und Kap. 9.2, S. 108) versucht, durch die Bereitstellung von Informationen und durch einen Beitrag zu einer gemeinsamen Problemwahrnehmung, den Regimeprozeß zu beeinflussen, war dies in der Schlußphase anders. Hier versuchten sie verstärkt als eine Vermittlungsinstanz zwischen den Staaten zu agieren, wie insbesondere ihre Bemühungen bei der Errichtung eines „compliance“-Systems beispielhaft belegen (siehe Kap. 10.2.1.2.2, S. 235), wie es sich aber auch in den wiederholten Anstrengungen für eine Kooperation zwischen den Entwicklungsländern und der EU bei anderen Einzelfragen finden läßt. Für das Wirken der NGOs tritt die Bereitstellung von Informationen immer stärker in den Hintergrund, so daß im Anschluß an Berlin von einem regelrechten Strategiewechsel der NGOs gesprochen werden kann. Auch wenn im Falle des IPCCs nicht von einem Strategiewechsel gesprochen werden kann und die Indikatoren nicht so eindeutig sind, so gibt es doch Hinweise dafür, daß auch dieser Akteur sich seines Leistungsbeitrages für die Regimeentwicklung zunehmend bewußt schien. Nur vor dem Hintergrund, daß das IPCC davon ausgehen konnte, seine Erkenntnisse würden die Verhandlungen beeinflussen, machen die Forderung nach einer Vertagung der Frage der Senkenanrechnung bis zu deren vollständiger wissenschaftlichen Klärung (siehe Kap. 10.1.3.2, S. 211) und die Aufforderung an die NGOs, bei der Erstellung des LULUCF-Reports ein Gegengewicht zum Einfluß der Industrielobby zu bilden (siehe Kap.

10.2.1.2.1, S. 230), einen Sinn. Beide Punkte können somit als Indiz dafür herangezogen werden, daß sich auch das IPCC über seine Rolle und Möglichkeiten, als „Wissensautorität“ und Instanz zur Bildung einer gemeinsamen Verhandlungsbasis im Regimeprozeß zu fungieren, im klaren war. Zusätzlich, und auch dies muß dem IPCC, zusammen mit den Diskussionen über die politische Handlungsrelevanz des SAR (siehe Kap. 10.1.2.1.3, S. 179), seine Bedeutung für den Regimeprozeß mehr als bewußt werden lassen, verfügte das IPCC nach Kyoto über sein bisher umfangreichstes Arbeitsprogramm, was auch von ihm beklagt wurde (siehe Kap. 10.2.1.1.3, S. 228). Genau jenes umfangreiche Arbeitsprogramm kann aber ebenso als Beweis dafür herangezogen werden, daß die Staaten in dieser Phase der Regimeentwicklung, der Ausformulierung des „Kyoto-Protokolls“, das IPCC gezielt zur Informationsbereitstellung nutzten, sich also ebenfalls des möglichen Leistungsbeitrages des IPCCs zur Regimeentwicklung bewußt waren. Daß dabei insbesondere der LULUCF-Report von Beginn an der politischen Einflußnahme staatlicher Akteure unterlag (siehe Kap. 10.2.1.2.1, S. 230) belegt, daß die Staaten zwar den Bericht zu einer gemeinsamen Verhandlungsgrundlage machen wollten, sie ihm aber eine so große Bedeutung zumaßen, daß sie von Beginn an versuchten, ihre Interessen in den Ergebnissen der Arbeit des IPCCs wiederzufinden. Eine derartige politische Einflußnahme auf die Wissenschaft muß, betrachtet man den gesamten Regimeprozeß, als eine doppelte Beeinflussung wissenschaftlicher Erkenntnisse bewertet werden, wurde doch das IPCC von den Staaten eigens zu dem Zweck ins Leben gerufen, die Kontrolle über den wissenschaftlichen Verhandlungsinput zu erlangen (siehe Kap. 9.2.1, S. 108). Die staatlichen Akteure waren sich somit schon seit langem über die Bedeutung Wissenschaftlicher Gemeinschaften für den Regimeprozeß im klaren, was auch durch die scharfen Auseinandersetzungen über die politischen Konsequenzen, welche aus den SAR gezogen werden sollten (siehe Kap. 10.1.2.1.3, S. 179), belegt wird.

Alle am Regimeprozeß beteiligten Akteure, staatliche wie nichtstaatliche, so läßt sich zusammenfassend konstatieren, sind sich folglich offensichtlich des möglichen Leistungsbeitrages von NGOs und Wissenschaftlicher Gemeinschaften, insbesondere des IPCCs, auf den Verlauf der Verhandlungen bewußt und agieren dementsprechend. Der Leistungsbeitrag der beiden Akteure ist auch dann erkennbar, wenn er sich nicht immer und nicht immer unmittelbar in den Verhandlungsergebnissen des Regimeprozesses niederschlägt. Latent und unterschwellig beeinflußt der mögliche Leistungsbeitrag aber,

entsprechend der einzelnen Phasen des Wirkens der beiden Akteure auf den Regimeprozeß (siehe Kap. 11.1, S. 283), das Verhandlungsgeschehen des Internationalen Regimes. Während der Leistungsbeitrag zu Beginn des Regimeprozesses am größten ist, nimmt er in dessen Verlauf kontinuierlich ab. Selbiges betrifft die einzelnen Phasen des Regimeprozesses. Über die Qualität des Leistungsbeitrages lassen sich hingegen nur bedingt Aussagen treffen. Zwar ist der theoretisch abgeleitete mögliche Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften (siehe Kap. 7, S. 90) bei der Untersuchung der Verhandlungen zum internationalen Klimaschutzregime deutlich erkennbar, gleichzeitig ist aber eine eindeutige Zuordnung einzelner Leistungsbeiträge zu einzelnen Leistungen Internationaler Regime nicht möglich. Obwohl sich, insbesondere eine Veränderung des Leistungsbeitrages der NGOs im Verlauf des Regimeprozesses abzeichnet (siehe oben), das heißt die Art und die Qualität des Leistungsbeitrages einem zeitlichen Wandel unterliegt, bleiben doch die Trennlinien zwischen den einzelnen Leistungsbeiträgen unscharf. So hat, um bei den NGOs zu bleiben, beispielsweise das Wirken der NGOs als Vermittlungsinstanz im Falle der JI sowohl bei der Steigerung der Einsicht der staatlichen Akteure in die Überlegenheit der Kooperation geholfen, indem einige Entwicklungsländer für eine grundsätzliche Zusammenarbeit im Rahmen des JI-Konzeptes gewonnen werden konnten, gleichzeitig wirkten die NGOs aber auch dabei mit, Richtlinien für das Verhalten von Akteuren aufzustellen, weil erst die, nun unter den Entwicklungsländern sich entwickelnde, kritische und skeptische Haltung, die Verhandlung über die Errichtung und die Modalitäten des JI-Mechanismus ermöglichte. All dies war nur durch die Bereitstellung von Informationen der NGOs für die Entwicklungsländer möglich. Ähnliches ist über die Rolle des IPCCs zu konstatieren. Grundsätzlich trägt das IPCC und seine Arbeit durch die Bereitstellung von Information zu einem erhöhten Informationsaustausch im Rahmen des Klimaschutzregimes bei, es bildet aber gleichzeitig ein Transaktionsforum innerhalb des Regimes, welches mithilft, die Transaktionskosten zu senken. Beide Beispiele zeigen, der Leistungsbeitrag der beiden Akteure erstreckt sich grundsätzlich auf die gesamten Leistungen, welche Internationale Regime zu den (spieltheoretischen) Voraussetzungen für eine Kooperation erbringen und nicht auf einzelne (Regime-)Leistungen. Auch wenn der Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften für Internationale Regime so gesehen generell und abstrakt bleibt, ist er doch erkenn- und feststellbar.

12. Schlußbetrachtungen

Die im Rahmen dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse sollen abschließend nicht unkommentiert bleiben, werfen sie doch eine Reihe von neuen Fragen und Problemstellungen auf, die nicht ohne weiteres ignoriert werden können.

Auch wenn es gelang, den Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften für den Regimeprozeß deutlich erkennbar zu machen und seine Bedeutung für die Verhandlungen in Internationalen Regimen feststellbar ist, so sind doch die Aussagen, welche über den Leistungsbeitrag getroffen werden können nicht vollends befriedigend. Daß eine trennscharfe Zuordnung der einzelnen Aspekte des Leistungsbeitrages der beiden Akteure zu den einzelnen, von Internationalen Regimen für eine Kooperation notwendigen, Voraussetzungen nicht erfolgen kann, hat seine Gründe sicherlich auch in der Zusammenfassung des Leistungsbeitrages der beiden Akteure. Trotz der Ähnlichkeiten, welche der Leistungsbeitrag der beiden Akteure, nicht zuletzt aufgrund der zentralen Funktion, welche ihre Informationsbereitstellung für den Regimeprozeß hat, grundsätzlich aufweist, bringt eine derartige Zusammenfassung des Leistungsbeitrages immer auch reduktionistische und nivellierende Tendenzen mit sich. Eine getrennte Untersuchung des Leistungsbeitrages von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften könnte eventuell vorhandene kleinere und punktuelle Unterschiede der beiden Akteure besser herausarbeiten und somit unter Umständen, durch eine schärfere Abgrenzung der einzelnen Leistungsbeiträge, eine bessere Zuordnung zu den Regimeleistungen ermöglichen.

Ebenfalls von wissenschaftlichem Interesse ist die Frage nach einer Veränderung der Art des Leistungsbeitrages im Verlauf des Regimeprozesses. Der Strategiewechsel der NGOs nach der ersten Vertragsstaatenkonferenz von Berlin, ist ein deutliches Indiz dafür, daß, zumindest die NGOs, einen derartigen Wandel bewußt vollziehen. Sicherlich, ein Voranschreiten der Verhandlungen bringt es auch mit sich, daß die NGOs, nachdem sie Hilfestellung bei der Problemwahrnehmung gegeben haben, nun versuchen, als Vermittlungsinstanz zu einem Verhandlungsergebnis beizutragen. Der Verhandlungsprozeß macht eine derartige Anpassung der NGOs notwendig und ist logisch zu begründen. Als Vermittlungsinstanz sind ihre Erfolge, trotz ihres großen Engagements und Aktivitäten, wie das Beispiel des Klimaschutzregimes zeigt, allerdings stark begrenzt

und werden aufgrund der zunehmenden Komplexität und technischen Detailliertheit der Verhandlungsmaterie kaum mehr von einer breiten Öffentlichkeit wahrgenommen. Die spannende Frage, welche sich an dieser Stelle nun erhebt, ist, ob das zunehmend erfolglose Agieren der NGOs einzig und alleine auf die sich zuspitzende Verhandlungssituation zurückgeführt werden kann, oder auch der fehlenden öffentlichen Unterstützung für ihre Lobbyarbeit geschuldet ist.

Die Veränderung des Leistungsbeitrages im Verlauf des Regimeprozesses ist somit nur ein möglicher Teilaspekt oder eine Facette der wesentlich größeren und allgemeineren Problematik der Erfolgsbedingungen für das Wirken von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften auf internationale Verhandlungen. Die Phase, in welcher sich der Regimeprozeß befindet, das wurde im Rahmen dieser Arbeit deutlich, spielt hierbei eine wesentliche Rolle. Ob und inwieweit die Art des von beiden Akteuren erbrachten Leistungsbeitrages damit im Zusammenhang steht, konnte nicht geklärt werden. Dies war auch nicht Ziel der Arbeit, die nur den Leistungsbeitrag grundsätzlich und generell aufzeigen sollte. Daß es derartige Zusammenhänge geben könnte, deutet sich aber vor allem deswegen an, weil nicht jeder mögliche Leistungsbeitrag Auswirkungen auf die Regimeentwicklung hat. Eine gewisse Diskrepanz zwischen den theoretischen Möglichkeiten und dem tatsächlich Beobachteten ist somit durchaus vorhanden. Die Erkenntnisse darüber müssen weiteren, diese Frage tiefgreifender analysierenden, Forschungsprojekten vorbehalten bleiben. Nichts desto trotz ist gerade eine Antwort auf diese Frage von besonderer Bedeutung, hat sie doch, weit über die wissenschaftliche Brisanz hinaus, eine große Praxisrelevanz für die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften.

Es zeigt sich somit, daß der im Rahmen dieser Arbeit behandelte Themenkomplex keinesfalls als abgeschlossen betrachtet werden darf, was sich sowohl auf die besondere Form der internationalen Kooperation in Internationalen Regimen bezieht als auch auf die hier untersuchten Akteure. Viele neue Fragen werden aufgeworfen. Auch wenn ein Leistungsbeitrag von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften nun deutlicher erkenn- und feststellbar geworden ist, so bildet diese Feststellbarkeit doch nur einen Ausgangspunkt, im Sinne einer Anregung oder eines Wegweisers, für zukünftige Arbeiten. Der Raum für und die Notwendigkeit zu weiteren Forschungsbemühungen ist durchaus vorhanden und sollte genutzt werden.

VI Anhang

13. Abkürzungen

| | |
|---------|--|
| AG 13 | Ad hoc Group on Article 13 |
| AGBM | Ad Hoc Group on the Berlin Mandate |
| AGGG | Advisory Group on Greenhouse Gases |
| AIJ | Activities Implemented Jointly |
| AOSIS | Alliance of Small Island States |
| BCAS | Bangladesh Centre for Advanced Studies |
| BUND | Bund Umwelt und Naturschutz Deutschland |
| CAN | Climate Action Network |
| CAN CEE | CAN Central and Eastern Europe |
| CCL | Commission for Climatology |
| CDF | Clean Development Fund |
| CDM | Clean Development Mechanism |
| COP | Conference of Parties |
| COW | Committee of the Whole |
| CSE | Centre For Science and Environment |
| ECE | Economic Commission for Europe |
| EDF | Environmental Defense Fund |
| ENB | Earth Negotiation Bulletin |
| EPA | Environmental Protection Agency |
| FAR | First Assessment Report |
| FAZ | Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| FCCC | Framework Convention on Climate Change |
| FIELD | Foundation for International Environmental Law and Development |
| FoEI | Friends of the Earth International |
| FR | Frankfurter Rundschau |
| GARP | Global Atmospheric Research Program |
| GCC | Global Climate Coalition |
| GEF | Global Environmental Facility |

| | |
|--------|--|
| ICAO | International Civil Aviation Organization |
| IISD | International Institute for Sustainable Development |
| IMO | International Meteorological Organization |
| INC | Intergovernmental Negotiation Committee |
| IPCC | Intergovernmental Panel on Climate Change |
| JI | Joint Implementation |
| LUCF | Land Use Change and Forestry |
| LULUCF | Land Use, Land Use Change and Forestry |
| MIT | Massachusetts Institut of Technology |
| NOAA | National Oceanic and Atmospheric Administration |
| PACS | President`s Scientific Advisory Committee |
| PIK | Potsdam Institut für Klimafolgenforschung |
| SB | Subsidiary Bodies |
| SBI | Subsidiary Body for Implementation |
| SBSTA | Subsidiary Body for Scientific and Technologic Advice |
| SCEP | Study of Critical Environmental Problems |
| SMIC | Study of Man`s Impact on Climate |
| SZ | Süddeutsche Zeitung |
| TAR | Third Assessment Report |
| TERI | Tata Energy Research Institute |
| UNCED | United Nations Conference on Environment and Development |
| UNCHE | United Nations Conference on the Human Environment |
| UNEP | United Nations Environmental Program |
| WBGU | Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen |
| WCP | World Climate (Research) Programme |
| WG | Working Group |
| WMO | World Meteorological Organization |
| WIR | World Resource Institute |
| WTO | World Trade Organization |
| WWF | World Wide Fund for Nature |

14. Literatur

- Altwater, Elmar / Brunnengräber, Achim / Haake, Markus / Walk, Heike, (Hrsg.): Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster, 2000
- Arts, Bas: The Political Influence of Global NGOs. Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions. Utrecht, 1998
- Auer, Marc / Palm, Martina: Umwelt: Inkrafttreten der Übereinkommen zu Klima und biologischer Vielfalt – Fortführung des in Rio eingeleiteten Prozesses – Aufgabenstellung für Berlin, in: Vereinte Nationen, 2/1994
- Axelrod, Robert: Die Evolution der Kooperation. 4. Auflage. München, Wien, 1997
- Bail, Chrisoph: Das Klimaschutzregime nach Kyoto, in Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 15/1998
- Bals, Christoph: Blockade oder Klimaschutz – Welche Logik setzt sich durch? Buenos Aires als Treffpunkt der Lobbyisten der fossilen Logik der Atomkraft und des Klimaschutzes. 1998 (<http://www.germanwatch.org/rio/cop4resu.htm>)
- Bals, Christoph / Kier, Gerold / Rück, Andrea / Treber, Manfred: Klimaschutz vor Buenos Aires: werden die Kyoto-Schlupflöcher enger? Germanwatch Briefing Paper. 20.10.1998 (<http://www.germanwatch.org/rio/bpcop4b.htm>)
- Bals, Christoph / Bernhardt, Dörte / Kier, Gerold, Treber, Manfred: Das Kyoto-Protokoll: Ohne Alternative und voller Risiken. Briefing Paper zum 5.UN-Klimagipfel im Oktober 1999 in Bonn. 26.10.1999 (<http://www.germanwatch.org/rio/bpcop5.htm>)
- Beck, Ulrich: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main, 1986
- Beck, Ulrich: Politik in der Risikogesellschaft. Essays und Analysen. Frankfurt am Main, 1991
- Berg-Schlosser, Dirk / Stammen, Theo: Einführung in die Politikwissenschaft. 5. Auflage. München, 1992
- Bernauer, Thomas / Ruloff, Dieter: Handel und Umwelt. Zur Frage der Kompatibilität Internationaler Regime. Opladen / Wiesbaden, 1999
- BMU: Klimakonferenz von Marrakesch: Kyoto-Protokoll kann in Kraft treten. Wichtige Entscheidungen nach 10 Jahren Klimaverhandlungen – ein Bericht. 2002 (www.bmu.de/Download/dateien/cop7.pdf)
- Böret, Carl / Wewer, Göttrik, (Hrsg.): Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag. Opladen, 1993
- Brand, Ulrich: Nichtregierungsorganisationen, Staat und ökologische Krise. Konturen kritischer NRO-Forschung. Das Beispiel der biologischen Vielfalt. Münster, 2000
- Brand, Ulrich / Demirovic, Alex / Görg, Christoph / Hirsch, Joachim, (Hrsg.): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates. Münster, 2001

- Brauch, Hans Günter, (Hrsg.): Klimapolitik. Naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte, ökonomische Analysen sowie nationale Problemerkennung und Politikumsetzung. Berlin / Heidelberg / New York / Barcelona / Budapest / Hongkong / London / Mailand / Paris / Santa Clara / Singapur / Tokio, 1996
- Breitmeier, Helmut: Wie entstehen globale Umweltregime? Der Konfliktaustrag zum Schutz der Ozonschicht und des globalen Klimas. Opladen, 1996
- Brühl, Tanja / Debiel, Tobias / Hamm, Brigitte / Hummel, Hartwig / Martens, Jens, (Hrsg.): Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess. (EINE Welt – Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Band 11). Bonn, 2001
- Brunnengräber, Achim / Klein, Ansgar / Walk, Heike, (Hrsg.): NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen, 2001
- Calließ, Jörg: Barfuß auf diplomatischem Parkett. Die Nichtregierungsorganisationen in der Weltpolitik. (Loccum Protokolle 9/97). Loccum, 1998
- CAN: Recommendations to Ministers at COP4. 1998 (<http://www.climatenetwork.org/eco/canlong.html>)
- Carpenter, Chad: Business, green groups and the media: the role of non-governmental organizations in the climate change dabate, in: International Affairs, 2/2001
- Der Spiegel: Jürgen Hogrefe: Aussenpolitik. Eindruck machen. Kanzler Schröder will zum Antrittsbesuch bei Präsident Bush Bundestreue demonstrieren, zugleich aber Gegenleistungen einfordern, beim Klimaschutz und auf dem Balkan, in Der Spiegel vom 26.3.2001
- Der Spiegel: Gerd Rosenkranz: Umwelt. Letzte Ausfahrt Genua. Neun Jahre nach dem Gipfel von Rio herrscht dicke Luft im Treibhaus Erde. Wenn die Bonner Klimakonferenz diese Woche scheitert, sollen die Staats- und Regierungschefs der G-8-Staaten das Klimaabkommen von Kyoto retten, in: Der Spiegel vom 16.7.2001 (a)
- Der Spiegel: Interview von Sebastian Knauer / Sylvia Schreiber: „Mit sauberer Luft verdienen“. Die EU-Umweltkommissarin Margot Wallström, 46, über den Öko-Boycott der USA und den Bonner Klimagipfel, in: Der Spiegel vom 16.7.2001 (b)
- Diefenbacher, Hans: Klimaschutz nach Den Haag, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1/2001
- Diekmann, Andreas / Preisendörfer, Peter: Umweltsoziologie. Eine Einführung. Reinbek bei Hamburg, 2001
- Die Zeit: Fritz Vorholz: Die Karawane zieht weiter. In Bonn tagt die internationale Klimakonferenz. Entscheidende Ergebnisse sind nicht zu erwarten, in: Die Zeit vom 21.10.1999
- Die Zeit: Fritz Vorholz: Streit um Foul und Abseits. In Den Haag naht die diplomatische Entscheidungsschlacht um die Regeln des Klimaschutz, in: Die Zeit vom 9.11.2000
- Die Zeit: Ulrich Schnabel: Wer im Treibhaus sitzt Das internationale Gremium der Klimaforscher IPCC hat nach sechs Jahren einen neuen Bericht ausgebrütet: Es wird heißer als gedacht, in: Die Zeit vom 25.1.2001
- Druwe, Ulrich / Hahlbohm, Dörte / Singer, Alex: Internationale Politik. (Politikwissenschaft Aktuell). Neuried, 1995

- ECO vom 22.8.1994 (<ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/ecogeneva1.pdf>)
- ECO vom 24.8.1994 (<ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/ecogeneva2.pdf>)
- ECO vom 26.8.1994 (<ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/ecogeneva3.pdf>)
- ECO vom 31.8.1994 (<ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/ecogeneva5.pdf>)
- ECO vom 2.9.1994 (<ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/ecogeneva6.pdf>)
- ECO vom 6.2.1995 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco1_inc11.pdf)
- ECO vom 8.2.1995 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco2_inc11.pdf)
- ECO vom 15.2.1995 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco5_inc11.pdf)
- ECO vom 17.2.1995 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco6_inc11.pdf)
- ECO vom 28.3.1995 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco1_cop1.pdf)
- ECO vom 29.3.1995 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco2_cop1.pdf)
- ECO vom 30.3.1995 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco3_cop1.pdf)
- ECO vom 31.3.1995 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco4_cop1.pdf)
- ECO vom 2.4.1995 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco5_cop1.pdf)
- ECO vom 3.4.1995 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco6_cop1.pdf)
- ECO vom 4.4.1995 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco7_cop1.pdf)
- ECO vom 6.4.1995 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco9_cop1.pdf)
- ECO vom 22.8.1995 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco1_agbm1.pdf)
- ECO vom 24.8.1995 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco2_agbm1.pdf)
- ECO vom 28.8.1995 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco3_agbm1.pdf)
- ECO vom 31.8.1995 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco4_agbm1.pdf)
- ECO vom 30.10.1995 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco1_agbm2.pdf)
- ECO vom 31.10.1995 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco2_agbm2.pdf)
- ECO vom 5.3.1996 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco2_agbm3.pdf)
- ECO vom 8.3.1996 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco4_agbm3.pdf)
- ECO vom 8.7.1996 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco1_cop2.pdf)
- ECO vom 10.7.1996 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco2_cop2.pdf)
- ECO vom 15.7.1996 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco4_cop2.pdf)
- ECO vom 17.7.1996 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco6_cop2.pdf)
- ECO vom 18.7.1996 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco7_cop2.pdf)
- ECO vom 19.7.1996 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco8_cop2.pdf)
- ECO vom 8.12.1996 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco1_agbm5.pdf)
- ECO vom 11.12.1996 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco2_agbm5.pdf)
- ECO vom 17.12.1996 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco5_agbm5.pdf)
- ECO vom 18.12.1996 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco6_agbm5.pdf)
- ECO vom 26.2.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco1_bonn1.pdf)
- ECO vom 28.2.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco2_bonn1.pdf)
- ECO vom 4.3.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco4_bonn1.pdf)
- ECO vom 6.3.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco5_bonn1.pdf)

- ECO vom 7.3.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco6_bonn1.pdf)
- ECO vom 28.7.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco7_bonn1.pdf)
- ECO vom 29.7.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco2_agbm7.pdf)
- ECO vom 31.7.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco3_agbm7.pdf)
- ECO vom 2.8.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco5_agbm7.pdf)
- ECO vom 21.10.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco1_agbm8.pdf)
- ECO vom 22.10.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco2_agbm8.pdf)
- ECO vom 23.10.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco3_agbm8.pdf)
- ECO vom 27.10.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco4_agbm8.pdf)
- ECO vom 28.10.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco5_agbm8.pdf)
- ECO vom 30.10.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco6_agbm8.pdf)
- ECO vom 8./9.11.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco_tokyo.pdf)
- ECO vom 1.12.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco1_cop3.pdf)
- ECO vom 2.12.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco2_cop3.pdf)
- ECO vom 3.12.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco3_cop3.pdf)
- ECO vom 4.12.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco4_cop3.pdf)
- ECO vom 5.12.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco5_cop3.pdf)
- ECO vom 6.12.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco6_cop3.pdf)
- ECO vom 8.12.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco7_cop3.pdf)
- ECO vom 9.12.1997 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco8_cop3.pdf)
- ECO vom 6.11.1998 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco3_cop4.pdf)
- ECO vom 11.11.1998 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco5_cop4.pdf)
- ECO vom 13.11.1998 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco6_cop4.pdf)
- ECO vom 25.10.1999 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco1_cop5.pdf)
- ECO vom 27.10.1999 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco2_cop5.pdf)
- ECO vom 28.10.1999 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco3_cop5.pdf)
- ECO vom 29.10.1999 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco4_cop5.pdf)
- ECO vom 30.10.1999 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco5_cop5.pdf)
- ECO vom 1.11.1999 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco6_cop5.pdf)
- ECO vom 3.11.1999 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco7_cop5.pdf)
- ECO vom 9.6.2000 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco2_0600.pdf)
- ECO vom 14.6.2000 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco5_0600.pdf)
- ECO vom 15.6.2000 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco6_0600.pdf)
- ECO vom 6.9.2000 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco1_0900.pdf)
- ECO vom 8.9.2000 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco2_0900.pdf)
- ECO vom 11.9.2000 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco3_0900.pdf)
- ECO vom 14.9.2000 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco6_0900.pdf)
- ECO vom 15.11.2000 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco3_1100.pdf)
- ECO vom 16.11.2000 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco4_1100.pdf)

- ECO vom 17.11.2000 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco5_1100.pdf)
- ECO vom 18.11.2000 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco6_1100.pdf)
- ECO vom 21.11.2000 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco8_1100.pdf)
- ECO vom 22.11.2000 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco9_1100.pdf)
- ECO vom 23.11.2000 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco10_1100.pdf)
- ECO vom 24.11.2000 (ftp://ftp.igc.apc.org/pub/ECO/eco11_1100.pdf)
- ECO vom 16.7.2001 (www.climatenetwork.org/eco/Cop6bis/en/ECO1.html)
- ECO vom 17.7.2001 (www.climatenetwork.org/eco/Cop6bis/en/ECO2.html)
- ECO vom 18.7.2001 (www.climatenetwork.org/eco/Cop6bis/en/ECO3.html)
- ECO vom 19.7.2001 (www.climatenetwork.org/eco/Cop6bis/en/eco4.html)
- ECO vom 20.7.2001 (www.climatenetwork.org/eco/Cop6bis/en/eco5.html)
- ECO vom 21.7.2001 (www.climatenetwork.org/eco/Cop6bis/en/eco6.html)
- ECO vom 22.7.2001 (www.climatenetwork.org/eco/Cop6bis/en/eco7.html)
- ECO vom 29.10.2001 (www.climatenetwork.org/eco/CoP7/en/ECO1.html)
- ECO vom 30.10.2001 (www.climatenetwork.org/eco/CoP7/en/ECO2.pdf)
- ECO vom 31.10.2001 (www.climatenetwork.org/eco/CoP7/en/ECO3.pdf)
- ECO vom 1.11.2001 (www.climatenetwork.org/eco/CoP7/en/ECO4.html)
- ECO vom 2.11.2001 (www.climatenetwork.org/eco/CoP7/en/Eco5.pdf)
- ECO vom 6.11.2001 (www.climatenetwork.org/eco/CoP7/en/Eco8.pdf)
- ECO vom 7.11.2001 (www.climatenetwork.org/eco/CoP7/en/Eco9.pdf)
- ECO vom 8.11.2001 (www.climatenetwork.org/eco/CoP7/en/Eco10.pdf)
- ECO vom Februar 2002 (www.climatenetwork.org/eco/wssd/ECOfinal.pdf)
- Efinger, Manfred / Rittberger, Volker / Zürn, Michael: Internationale Regime in den Ost-West-Beziehungen. Ein Beitrag zur Erforschung der friedlichen Behandlung internationaler Konflikte. (Internationale Beziehungen (IB), Band 6). Frankfurt / Main, 1988
- Ehrmann, Markus: Ergebnisse des Berliner Klimagipfels, in: Umwelt- und Planungsrecht, 11-12/1995
- Ehrmann, Markus: Die Globale Umweltfazilität (GEF), in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2-3/1997 (a)
- Ehrmann, Markus: Der Genfer Klimagipfel. Die 2. Vertragsstaatenkonferenz des Rahmenübereinkommens der UN über Klimaänderungen und der bisherige Verlauf der Klimaverhandlungen, in: Natur und Recht, 5/1997 (b)
- ENB vom 8.2.1995 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1203e.pdf>)
- ENB vom 10.2.1995 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1205e.pdf>)
- ENB vom 13.2.1995 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1206e.pdf>)
- ENB vom 14.2.1995 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1207e.pdf>)
- ENB vom 6.-17.2.1995 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1211e.pdf>)
- ENB vom 29.3.1995 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1213e.pdf>)
- ENB vom 30.3.1995 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb/enb1214e.pdf>)
- ENB vom 31.3.1995 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1215e.pdf>)

- ENB vom 5.4.1995 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1218e.pdf>)
- ENB vom 28.3.-7.4.1995 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1221e.pdf>)
- ENB vom 21.8.-25.8.1995 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1222e.pdf>)
- ENB vom 28.8.-1.9.1995 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1223e.pdf>)
- ENB vom 30.10.-3.11.1995 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1224e.pdf>)
- ENB-Year End Update 1995 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1225e.pdf>)
- ENB vom 27.2.-4.3.1996 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1226e.pdf>)
- ENB vom 5.-8.3.1996 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1227e.pdf>)
- ENB vom 12.7.1996 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1232e.pdf>)
- ENB vom 15.7.1996 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/asc./enb1233e.txt>)
- ENB vom 8.-19.7.1996 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1238e.pdf>)
- ENB vom 9.-18.12.1996 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1239e.pdf>)
- ENB vom 25.-28.2.1997 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1240e.pdf>)
- ENB vom 4.3.1997 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1241e.pdf>)
- ENB vom 3.-7.3.1997 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1245e.pdf>)
- ENB vom 29.7.1997 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1247e.pdf>)
- ENB vom 31.7.1997 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1249e.pdf>)
- ENB vom 4.8.1997 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1251e.pdf>)
- ENB vom 5.8.1997 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1252e.pdf>)
- ENB vom 28.7.-7.8.1997 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1255e.pdf>)
- ENB vom 23.10.1997 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1259e.pdf>)
- ENB vom 27.10.1997 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1261e.pdf>)
- ENB vom 30.10.1997 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1264e.pdf>)
- ENB vom 31.10.1997 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1265e.pdf>)
- ENB vom 20.-31.10.1997 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1266e.pdf>)
- ENB vom 3.12.1997 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1269e.pdf>)
- ENB vom 4.12.1997 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1270e.pdf>)
- ENB vom 5.12.1997 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1271e.pdf>)
- ENB vom 1.-11.12.1997 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1276e.pdf>)
- ENB vom 2.-12.6.1998 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1286e.pdf>)
- ENB vom 4.11.1998 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1289e.pdf>)
- ENB vom 10.11.1998 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb1293e.pdf>)
- ENB vom 3.6.1999 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb12102e.pdf>)
- ENB vom 5.6.1999 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb12104e.pdf>)
- ENB vom 11.6.1999 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb12110e.pdf>)
- ENB vom 28.10.1999 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb12115e.pdf>)
- ENB vom 8.11.1999 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb12123e.pdf>)
- ENB vom 8.6.2000 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb12130e.pdf>)
- ENB vom 9.6.2000 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb12131e.pdf>)

- ENB vom 5.-16.6.2000 (<http://www.iisd.ca/voll12/enb12137e.html>)
- ENB vom 19.6.2000 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb12137e.pdf>)
- ENB vom 5.9.2000 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb12142e.pdf>)
- ENB vom 7.9.2000 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb12144e.pdf>)
- ENB vom 4.-15.9.2000 (<http://www.iisd.ca/voll12/enb12151e.html>)
- ENB vom 18.9.2000 (<http://www.iisd.ca/linkages/download/pdf/enb12151e.pdf>)
- ENB vom 17.11.2000 (<http://www.iisd.ca/voll12/enb12156e.html>)
- ENB vom 22.11.2000 (<http://www.iisd.ca/voll12/enb12160e.html>)
- ENB vom 23.11.2000 (<http://www.iisd.ca/voll12/enb12161e.html>)
- ENB vom 27.11.2000 (<http://www.iisd.ca/voll12/enb12163e.html>)
- ENB vom 17.7.2001 (<http://www.iisd.ca/voll12/enb12166e.html>)
- ENB vom 30.7.2001 (<http://www.iisd.ca/voll12/enb12176e.html>)
- ENB vom 29.10.2001 (<http://www.iisd.ca/linkages/voll12/enb12178e.html>)
- ENB vom 9.11.2001 (<http://www.iisd.ca/linkages/voll12/enb12188e.html>)
- ENB vom 12.11.2001 (<http://www.iisd.ca/linkages/voll12/enb12189e.html>)
- FAZ: Joachim Müller-Jung: Wie viele Treibhausgase speichern Wälder und Fluren? Die Frage, an der man in Den Haag gescheitert ist, in: FAZ vom 27.11.2000
- FAZ: Manfred Schäfers: Die Sorge vor einer Luftnummer in Den Haag wächst. Trittin: Dann wäre der Klimaprozeß tot / Was machen die Amerikaner?, in: FAZ vom 13.11.2000
- FAZ: Manfred Schäfers: Am Leben erhalten, was für tot erklärt wurde. Diplomatisches Tauziehen um eine Klimavereinbarung in Bonn / Nach dem Ausstieg der Vereinigten Staaten kommt es auf Japan und Rußland an, in: FAZ vom 16.7.2001 (a)
- FAZ: Horst Rademacher: Einig in der Diagnose. Geteilter Ansicht bei der Therapie, in FAZ vom 16.7.2001 (b)
- FAZ: Joachim Müller-Jung: Wald und Humus. Wieviel Klimaschulden werden in „Naturalien“ abgetragen?, in: FAZ vom 21.7.2001
- FAZ: Frederike Bauer: „Wo um alles in der Welt ist die amerikanische Delegation geblieben?“ In Bonn verfolgen die Amerikaner eine Politik der selektiven Anwesenheit, in: FAZ vom 23.7.2001 (a)
- FAZ: feb/jom: Zähes Ringen um das Kyoto-Protokoll. Pronks Kompromißvorschlag in letzter Minute / Europäer stimmen als erste zu, in: FAZ vom 23.7.2001 (b)
- FAZ: Frederike Bauer: Küßchen für Kawaguchi. Dank an Japan auf der Klimakonferenz, in: FAZ vom 24.7.2001
- Furtak, Florian T.: Nichtstaatliche Akteure in den internationalen Beziehungen: NGOs in der Weltpolitik. (tuduv-Studien: Reihe Politikwissenschaften, Band 73). München, 1997
- Furtak, Florian T.: Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im politischen System der Europäischen Union. Strukturen, Beteiligungsmöglichkeiten, Einfluß. (tuduv-Studien: Reihe Politikwissenschaften, Band 75). München, 2001

- FR: Joachim Wille: „Deich“ aus 50 000 Sandsäcken mahnt die Klimakonferenz. In Den Haag prangern Umweltschützer die Hinhaltenaktik der Industrieländer an – und sind trotzdem optimistisch, in: FR vom 20.11.2000
- FR: Joachim Wille: Klimagipfel findet nicht zum Kompromiß. Vermittlungsvorschlag bei Konferenz abgelehnt / Trittin sieht Verhandlungen an totem Punkt, in: FR vom 25.11.2000
- FR: Joachim Wille: Durchbruch dank politischer Ermattung. „Klimaschutz light“ wurde auf dem Bonner Gipfel vereinbart, und alle reden das magere Ergebnis schön, in: FR vom 24.7.2001
- FR: Hermann E. Ott: Wie der Terror das Klima verändert. Der Marrakesch-Gipfel und der 11. September, in: FR vom 30.10.2001
- Gehring, Thomas: Regieren im internationalen System. Verhandlungen, Normen und Internationale Regime, in: Politische Vierteljahresschrift, 1/1995
- Gehring, Thomas / Oberthür, Sebastian, (Hrsg.): Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge. Opladen, 1997
- Gelbspan, Ross: Der Klima-Gau. Erdöl, Macht und Politik. München, 1998. (Im Original, 1997)
- Germanwatch: Die Global Climate Coalition. Internetseite vom 23.11.2000 (www.germanwatch.org/rio/eszgcc.htm#Top)
- Görrissen, Thorsten: Grenzüberschreitende Umweltprobleme in der internationalen Politik. Durchsetzung ökologischer Interessen unter den Bedingungen komplexer Interdependenz. (Demokratie, Sicherheit, Frieden; hrsg. Lutz, Dieter S., Band 81). Baden-Baden, 1993
- Gough, Clair / Shackley, Simon: The respectable politics of climate change: the epistemic communities and NGOs, in: International Affairs, 2/2001
- Grubb, Michael: The greenhouse effect: negotiating targets, in: International Affairs, 1/1990
- Grubb, Michael / Yamin, Farhana: Climatic collapse at the Hague: what happened, why, and where do we go from here?, in: International Affairs, 2/2001
- Grundmann, Reiner: Politiknetzwerke und globale ökologische Probleme. Der Fall Ozonschicht, in: Politische Vierteljahresschrift, 2/1997
- Grundmann, Reiner: Transnationale Umweltpolitik zum Schutz der Ozonschicht. USA und Deutschland im Vergleich. Frankfurt / Main, New York, 1999
- Haas, Peter M.: Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control, in: International Organization, 3/1989
- Haas, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and international policy coordination, in: International Organization, 1/1992
- Hardin, Garrett: The Tragedy of the Commons, in: Science, 162/1968
- Helm, Carsten / Sprinz, Detlef F.: Measuring the Effectiveness of International Environmental Regimes (PIK Report No. 52). Potsdam, 1999 (www.uni-potsdam.de/u/sprinz/doc)
- Herold, Anke: Joint Implementation und Technologie-Transfer in den Süden unter dem Aspekt des Klimaschutzes. Abschlußbericht für Robin Wood e.V.. Bonn, August 1995
- Hiller, Petra / Krücken, Georg, (Hrsg.): Risiko und Regulierung. Soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik. Frankfurt am Main, 1997

- Hillebrand, Ernst: Mikro-Außenpolitik: Über die Rückgewinnung außenpolitischer Wirkungsmacht im Zeitalter der Globalisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/99, 1999
- Hobe, Stephan: Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigem Völkerrecht, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 37, 1999
- Hövelborn, Jessica: Klimaschutzpolitik zwischen Ökonomie und Ökologie. Die Interessen des BDI und des BUND auf dem Berliner Klimagipfel 1995. Stuttgart, 1999
- Horstig, Babara von: Die Europäische Gemeinschaft als Partei internationaler Umweltabkommen. Dissertation. Bonn, 1997
- Hüttig, Christoph: Die Analyse internationaler Regime. Forschungsprogrammatische „Sackgasse“ oder Aufbruch zu neuen Ufern einer Theorie der Internationalen Beziehungen, in: Neue Politische Literatur, 1/1990
- Jäger, Thomas: Hypermacht und Unilateralismus. Außenpolitik unter George W. Bush, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 7/2001
- Jakobeit, Cord: Wirksamkeit in der internationalen Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2/1998
- Janett, Daniel: Allianzsysteme von Nicht-Regierungsorganisationen in der Klimapolitik. Zwischenbericht aus einer Fallstudie zum Berliner Klimagipfel, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 2/1996
- Keohane, Robert O.: After Hegemony. Princeton / New Jersey, 1984
- Keohane, Robert O. / Levy, Marc A., (Hrsg.): Institutions for Environmental Aid. Pit falls and Promise. Cambridge / Massachusetts, London, 1996
- Kier, Gerold: Brief des US-Präsidenten George W. Bush an vier Senatoren. „Ich lehne das Kyoto-Protokoll ab“. Germanwatch, 3.1.2001. (a) (www.germanwatch.org/kilik/k10bush.htm)
- Kier, Gerold: COP6b – Kurzberichte und Impressionen von den Verhandlungen. Germanwatch, 22.8.2001. (b) (www.germanwatch.org/c6b-kber.htm)
- Klein, Ansgar / Schmalz-Bruns, Rainer, (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen. Baden-Baden, 1997
- Kohler-Koch, Beate, (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden, 1989
- Kohout, Franz / Mayer-Tasch, Peter Cornelius: Das ökologische Weltbewusstsein. Die Arbeit von NGOs im Rahmen der internationalen Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6-7/2002
- Kopfmüller, Jürgen / Coenen, Reinhard, (Hrsg.): Risiko Klima. Der Treibhauseffekt als Herausforderung für Wissenschaft und Politik. Frankfurt / Main, New York, 1997
- Krasner, Stephen D., (Hrsg.): International Regimes. Ithaca, London, 1983
- Kunz, Volker / Druwe, Ulrich, (Hrsg.): Rational Choice in der Politikwissenschaft. Grundlagen und Anwendungen. Opladen, 1994
- Lang, Winfried: Auf der Suche nach einem wirksamen Klima-Regime, in: Archiv des Völkerrechts, 1-2/1993
- Lehmkuhl, Ursula: Theorien Internationaler Politik. Einführung und Texte. (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft; hrsg. Mohr, Arno). 2. Auflage. München, Wien, 1997

- Lescher, Timotheus B.: Studien zur Deutschen und Europäischen Außenpolitik. Die EU als eigenständiger Akteur in der Entstehung des internationalen Klimaschutzregimes. Trier, 2000 (www.deutsche-aussenpolitik.de/publications/sgefpl/lescher.pfd)
- Loske, Reinhard: Klimapolitik. Im Spannungsfeld von Kurzzeitinteressen und Langzeiterfordernissen. (Ökologie und Wirtschaftsforschung, Bd. 20). Marburg, 1996
- Luterbacher, Urs / Sprinz, Detlef F., (Hrsg.): International Relations and Global Climate Change. Cambridge / Massachusetts, London, 2001
- Mintzer, Irving M., (Hrsg.): Confronting Climate Change. Risks, Implications and Responses. Cambridge, 1992
- Missbach, Andreas: Das Klima zwischen Nord und Süd. Eine regulationstheoretische Untersuchung des Nord-Süd-Konflikts in der internationalen Klimapolitik der Vereinten Nationen. Münster, 1999
- Müller, Harald: Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen. Darmstadt, 1993
- Müller-Kraenner, Sascha: Zur Umsetzung und Weiterentwicklung des Kioto-Protokolls, in: Zeitschrift für Umweltrecht, 3/1998
- Murswiek, Axel, (Hrsg.): Regieren und Politikberatung. (Herausgegeben im Auftrag der Sektion: „Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, DVPW). Opladen, 1994
- Newell, Peter: Climate for Change. Non-state Actors and the Global Politics of the Greenhouse. Cambridge, 2000
- Nölke, Andreas: Die Macht transnationaler Nichtregierungsorganisationen in der globalen Politik – Ein theoretischer Bezugsrahmen, in: Comparativ (Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung), Internationale Zivilgesellschaft, 4/1997 (a)
- Nölke, Andreas: Transnationale Nichtregierungsorganisationen als „Internationale Zivilgesellschaft“? Vergleichende Perspektiven, in: Comparativ (Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung), Internationale Zivilgesellschaft, 4/1997 (b)
- Oberthür, Sebastian: Politik im Treibhaus. Die Entstehung des internationalen Klimaschutzregimes. Berlin, 1993
- Oberthür, Sebastian: Die Reflexivität internationaler Regime. Erkenntnisse aus der Untersuchung von drei umweltpolitischen Problemfeldern, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1/1996
- Oberthür, Sebastian: Umweltschutz durch internationale Regime. Interessen, Verhandlungsprozesse, Wirkungen. Opladen, 1997
- Oberthür, Sebastian / Singer, Stephan: Zwischenhoch oder Beginn einer Schönwetterperiode? Die internationalen Klimaverhandlungen ein Jahr nach Berlin. Ein Bericht über die Verhandlungen zur Implementierung des Berliner Mandats und die Aussichten für die zweite Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Genf im Juli 1996. (WWF Deutschland). Juni 1996
- o. A.: Weltklimakonferenz in Genf, in: Umwelt 1/1991
- o.A.: Anhörung zur Klimaänderung, in Entwicklung und Zusammenarbeit, 3/1992

- o. A.: Beitrag der Wissenschaft zum Klimaschutz. Die Arbeit des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), in: Umwelt, 5/1994 (a)
- o.A.: Fortentwicklung der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen – Internationale Verhandlungen zur Vorbereitung der 1. Vertragsstaatenkonferenz in Deutschland, in: Umwelt, 4/1994 (b)
- o.A.: Vorstoß für ein Klimaprotokoll in Berlin – Stand der Vorbereitungen zur 1. Vertragsstaatenkonferenz, in: Umwelt, 11/1994 (c)
- o.A.: Vor dem Berliner Klimagipfel, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 2/1995 (a)
- o.A.: Klimagipfel, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 4/1995 (b)
- o.A.: Umsetzung des Berliner Mandats zum Klimaschutz – Beginn der Verhandlungen in der Ad hoc-Gruppe zum Berliner Mandat, in: Umwelt, 1/1996
- o.A.: Kein Durchbruch bei der Klimakonferenz in Bonn, in Entwicklung und Zusammenarbeit, 12/1997
- o.A.: Vierte Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention – Die wichtigsten Ergebnisse, in Umwelt, 1/1999 (a)
- o.A.: Zehnte Tagung der Nebenorgane der Klimarahmenkonvention – Erste Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans von Buenos Aires, in: Umwelt, 7-8/1999 (b)
- o.A.: Fünfte Weltklimakonferenz vom 25. Oktober bis 5. November 1999 in Bonn – Bilanz, in Umwelt, 12/1999 (c)
- Olson, Mancur: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. (die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Band 10). Tübingen, 1998
- Ostrom, Elinor: Governing the Commons. The evolution of institutions for Collective Action. Cambridge / Massachusetts, 1990
- Ott, Hermann E.: Elements of a Supervisory Procedure for a Climate Regime, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, No 56, 1996
- Ott, Hermann E.: Umweltregime im Völkerrecht. Eine Untersuchung zu neuen Formen internationaler institutionalisierter Kooperation am Beispiel der Verträge zum Schutz der Ozonschicht und zur Kontrolle grenzüberschreitender Abfallverbringung. (Völkerrecht und Außenpolitik, Band 53. Hrsg. Kunig, Philip / Rudolf, Walter). Baden-Baden, 1998
- Ott, Hermann E.: Climate change: an important foreign policy issue, in: International Affairs, 2/2001
- Oye, Kenneth A., (Hrsg.): Cooperation under Anarchy. Princeton / New Jersey, 1986
- Palm-Risse, Martina: Noch eine Chance für den blauen Planeten. Der Schutz des Weltklimas mittels des UN-Rahmenübereinkommens, in: Vereinte Nationen, 4/1992
- Paterson, Matthew / Grubb, Michael: The international politics of climate change, in: International Affairs, 2/1992
- Petschow, Ulrich / Dröge, Susanne: Globalisierung und Umweltpolitik. Die Rolle des Nationalstaates, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/1999, 1999
- Prittwitz, Volker von, (Hrsg.): Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik. Zukunftsfähigkeit durch innovative Verfahrenskombinationen? Opladen, 2000

- Rentz, Hennig: Kompensationen im Klimaschutz. Ein erster Schritt zu einem nachhaltigen Schutz der Erdatmosphäre. (Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 442). Berlin, 1995
- Rittberger, Volker, (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven. (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21/1990). Opladen, 1990
- Rittberger, Volker, (Hrsg.): Regime Theory and International Relations. Oxford, 1993
- Rittberger, Volker: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte. Europäische und weltweite zwischenstaatliche Zusammenschlüsse. (Grundwissen Politik, Band 10). 2. Auflage. Opladen, 1995
- Robin Wood, (Hrsg.): Klimawende. Schritte gegen den Treibhauseffekt. Göttingen, 1998
- Ruloff, Dieter: Weltstaat oder Staatenwelt? Über die Chancen globaler Zusammenarbeit. München, 1988
- Sachs, Wolfgang: Das Kyoto-Protokoll: Lohnt sich die Rettung?, in Blätter für deutsche und internationale Politik, 7/2001
- Schmidt, Hilmar / Take, Ingo: Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/97, 1997
- Schmidt, Holger: Die Klimakonferenz in Kyoto: Interpretation der Ergebnisse und der Folgen für die internationale Klimapolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 4/1998
- Schrader, Lutz: NGOs- eine neue Weltmacht? Nichtregierungsorganisationen in der internationalen Politik. (Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung). Potsdam, 2000
- Schumer, Sylvia: Die Europäische Union als Akteur in der Internationalen Umweltpolitik. Das Beispiel des Ozon- und des Klimaregimes. 1996
- Schwarze, Reimund: Internationale Klimapolitik. (Ökologie und Wirtschaftsforschung, Band 39). Marburg, 2000
- Simonis, Udo Ernst: Auf dem Weg zu einer Klimakonvention. Zur Verteilung der Kohlendioxid-Reduzierungspflichten zwischen Nord und Süd, in: Vereinte Nationen, 1/1992
- Singer, Alex: Nationalstaat und Souveränität. Zum Wandel des europäischen Staatensystems. (Europäische Hochschulschriften, Reihe XXXI, Politikwissenschaft, Bd./Vol. 232). Frankfurt / Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1993
- Sprinz, Detlef / Luterbacher, Urs, (Hrsg.): International Relations and Global Climate Change. (PIK-Report No 21). Second, revised & updated version. Potsdam, 1996. (www.uni-potsdam.de/u/sprinz/doc)
- Sprinz, Detlef F.: Internationale Klimapolitik, in: Die Friedens-Warte – Blätter für internationale Verständigung und zwischenstaatliche Organisation, 1/1998 (www.uni-potsdam.de/u/sprinz/doc)
- Sprinz, Detlef F.: Research on Effectiveness of International Environmental Regimes: A Review of the State of the Art. Potsdam, 2000 (www.uni-potsdam.de/u/sprinz/doc)
- Steffan, Martin: Die Bemühungen um eine internationale Klimarahmenkonvention. Verhandlungen, Interessen, Akteure. Münster, 1994
- SZ: Konferenz in Den Haag mit 180 Staaten. EU will Klimaschutz ernst nehmen. „Die Natur hat uns gewarnt – jetzt ist Zeit zum Handeln“, in: SZ vom 14.11.2000
- SZ: Wolfgang Roth: Klimakonferenz in Den Haag. Trittin warnt Industrieländer. „Missachtung des Kyoto-Protokolls wäre verheerend“, in SZ vom 22.11.2000

- SZ: Wolfgang Roth: UN-Konferenz in Den Haag. Europäer kritisieren Pronks Klima-Papier. „Auf dieser Basis dürften die Industrieländer noch mehr Treibhausgase produzieren“, in: SZ vom 25.11.2000
- SZ: Martin Urban: Vereinte Nationen legen Bericht vor. Klimaveränderung bedroht Millionen Menschen. Nach einer Studie von UN-Wissenschaftlern könnte sich die Erde um bis zu 5,8 Grad erwärmen, in SZ vom 23.1.2001
- SZ: Jean-Pierre Kapp: Klimabericht der Vereinten Nationen. UN erwarten mehr Überschwemmungen und Dürren. Vor allem Entwicklungsländern drohen Trinkwasser- und Ernterückgänge / Viele Alpengletscher werden schmelzen, in: SZ vom 20.2.2001
- SZ: AFP / dpa: Neuer UN-Klimabericht. Moderne Technologie nutzen. Die Treibhausgase könnten stark reduziert werden, in: SZ vom 6.3.2001
- SZ: Udo Bergdoll: Wachstumslokomotive lässt Dampf ab. EU zeigt als Wirtschaftsmacht demonstrativ Einigkeit und geht auf Konfrontationskurs mit den USA, in SZ vom 26.3.2001
- SZ: AP / d pa: Bush will Vertrag von Kyoto kippen, in: SZ vom 29.3.2001
- SZ: Christoph Schwennicke / Cornelia Bolesch: Washington erklärt Übereinkunft von Kyoto „für tot“. Klima-Vereinbarung vor dem Scheitern. Empörte Reaktionen aus Europa und Japan / Bundeskanzler Schröder: USA müssen ihre Verantwortung begreifen, in: SZ vom 30.3.2001
- SZ: Wolfgang Roth: Ausstieg vor dem Einstieg. Der Rückzieher von George Bush hat kaum Einfluß auf die Umsetzung der Klimaschutz-Ziele, in: SZ vom 31.3.2001 (a)
- SZ: Christoph Schwennicke: Rendezvous mit Klimastörungen. Ein ruppiger George W. Bush bereitete Bundeskanzler Schröder sichtlich Mühe, die diplomatische Contenance zu wahren, in: SZ vom 31.3.2001 (b)
- SZ: SZ: Absage der Amerikaner an Abkommen von Kyoto. EU kämpft weiter für den Klimaschutz. Troika aus Brüssel reist am Montag nach Washington / Trittin: USA mit aller Kraft zurück ins Boot holen, in: SZ vom 31.3.2001 (c)
- SZ: AP / dpa / Reuters: Absage Bushs an das Protokoll von Kyoto. EU drängt die USA zum Einlenken beim Klimaschutz. Umweltminister notfalls für Alleingang / Wirtschaftsminister Müller hält deutsche Pläne für zu ehrgeizig, in: SZ vom 2.4.2001
- SZ: AFP/Reuters: Berechnungen des Instituts für Wirtschaftsforschung: „Deutschland erreicht selbst gesteckte Klimaziele nicht.“ Energieexperte: Reduzierung des Kohlendioxid-Ausstoßes um ein Viertel bis zum Jahr 2005 nicht mehr möglich, in: SZ vom 9.4.2001
- SZ: AFP / dpa: Empörung über „unverantwortliche Haltung“ Washingtons. Peking unterstützt EU beim Klimaschutz. China hält an Kyoto-Abkommen fest / USA erwägen stärkere Nutzung von Atomkraft, in: SZ vom 10.4.2001
- SZ: AFP: Informelle Klima-Konferenz in New York. „Kyoto-Protokoll soll auch ohne die USA umgesetzt werden“. Forderung der EU stößt auf große Unterstützung – Kanada, Japan und Australien gehen jedoch auf Distanz, in: SZ vom 23.4.2001
- SZ: Wolfgang Roth: Transatlantische Klimastörung. Washingtons Kurs gegen das Kyoto-Protokoll empört die Europäer und zwingt sie zum Handeln, in: SZ vom 28.4.2001
- SZ: Gerhard Bläske: OECD fordert bessere Klimaschutz-Politik, in SZ vom 17.5.2001

- SZ: Cornelia Bolesch: Neuer Greenpeace-Chef prangert US-Politik an, in: SZ vom 7.6.2001
- SZ: AFP: Bush entdeckt den Treibhauseffekt, in: SZ vom 8.6.2001
- SZ: Cornelia Bolesch: Amerikanisch-europäisches Gipfeltreffen in Schweden. Verhärtete Fronten beim Klimaschutz. US-Präsident Bush setzt auf freiwillige Verpflichtungen / EU will Protektionismus auf dem Stahlmarkt verhindern, in: SZ vom 15.6.2001
- SZ: Martin Urban: Das Spiel mit Feuer, Wasser, Erde und Luft. Die Berechnungen der Klimamodelle sind zu komplex für exakte Prognosen, aber an den Risiken des Treibhauseffekts ist immer weniger zu deuteln, in: SZ vom 22.6.2001
- SZ: AP / Reuters: Erstes amerikanisch-japanisches Treffen in Camp David. Bush und Koizumi wollen gemeinsam Wirtschaft ankurbeln. „Partnerschaft für Wachstum“ soll Märkte öffnen / Japans Premier schwächt Kritik an US-Umweltpolitik ab, in: SZ vom 2.7.2001
- SZ: hbo: Japan will Protokoll von Kyoto verwässern, in: SZ vom 3.7.2001
- SZ: Henrik Bork: Tokio verweigert klares Bekenntnis zu Kyoto, in: SZ vom 10.7.2001
- SZ: dpa / Reuters: „Handeln gegen die Katastrophe ist zwingend“. Der Klimabeauftragte der UN, Klaus Töpfer, warnt vor steigendem Meeresspiegel, Wüstenbildung und gewaltigen Stürmen, in: SZ vom 16.7.2001 (a)
- SZ: AFP / AP: Bush beharrt auf Ablehnung von Kyoto, in: SZ vom 16.7.2001 (b)
- SZ: dpa: Trittin warnt vor Scheitern des Bonner Klimagipfels, in: SZ vom 17.7.2001
- SZ: Udo Bergdoll: Schadensbegrenzung vor dem Scheitern. Die Chancen für eine Verringerung von klimafeindlichen Treibhausgasen stehen in Bonn nicht besonders gut, in: SZ vom 19.7.2001
- SZ: Wolfgang Roth: Konferenz in Bonn in entscheidender Phase. EU kommt Japan beim Klimaschutz entgegen. Um ein Scheitern des Treffens zu verhindern, erwägen die Europäer Sonderrechte für Tokio, in: SZ vom 20.7.2001
- SZ: dpa: „Druck wichtiger als ökologischer Effekt“, in: SZ vom 21.7.2001 (a)
- SZ: Wolfgang Roth: Gedämpfte Zuversicht auf der Klimakonferenz. Hoffnung auf ein Machtwort aus Genua. Wenn sich Japan oder Russland in Bonn sperren, erwarten die Europäer Hilfe vom G-8-Gipfel, in: SZ vom 21.7.2001 (b)
- SZ: Wolfgang Roth: Die Stunde der Bescheidenheit. Der Kompromissvorschlag des Konferenzleiters Jan Pronk zielte auf eine Minimallösung, in: SZ vom 23.7.2001
- SZ: Reuters/dpa: USA bekräftigen Nein zu Klimavereinbarungen, in: SZ vom 25.7.2001
- SZ: dpa: US-Senatoren fordern besseren Klimaschutz, in: SZ vom 6.8.2001
- SZ: Reuters: Japan: Kyoto-Protokoll ohne USA ratifizieren, in: SZ vom 5.11.2001
- SZ: dpa: Optimismus beim Klima-Gipfel in Marokko, in: SZ vom 6.11.2001
- SZ: AP: Internationale Konferenz in Marrakesch. Zähe Verhandlungen um Klimaschutz. Streit um Details zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls, in: SZ vom 10.11.2001
- SZ: Martin Urban: Ablasshandel gegen die Klimahölle. Scheitern der UN-Konferenz in Marrakesch verhindert, in: SZ vom 12.11.2001
- SZ: gras: Weg zur Ratifizierung des Kyoto-Protokolls frei, in: SZ vom 6.12.2001

- SZ: Wolfgang Koydl: Plan zur Reduzierung von Treibhausgasen. Bush stellt Alternative zu Kyoto-Protokoll vor. US-Regierung setzt auf Steueranreize für Industrie und Verbraucher, um Schadstoff-Ausstoß zu verringern, in: SZ vom 15.2.2002
- SZ: Philip Grassmann: Trittin: Klima-Programm Bushs ist enttäuschend, in: SZ vom 16.2.2002
- SZ: Christian Wernike: Europäer ratifizieren Kyoto-Protokoll bis Juni. Entscheidung mit Mehrheit / Dänemark gibt Widerstand auf / EU hat Ziel, den Treibhausgas-Ausstoß um acht Prozent zu senken, erst zur Hälfte erfüllt, in: SZ vom 5.3.2002
- SZ: Martin Thurau: Kommentar: Klimaforscher von Bushs Gnaden, in: SZ vom 30.4.2002
- SZ: Wolfgang Roth: Der Schlüssel zum Klimaschutz liegt in Moskau. Japan und die EU-Staaten ratifizieren das Kyoto-Protokoll, aber ohne Russland kann es nicht in Kraft treten, in: SZ vom 1.6.2002
- SZ: AFP: USA räumen Mitschuld am Treibhauseffekt ein, in: SZ vom 4.6.2002
- SZ: AP: Japan ratifiziert Kyoto-Protokoll, in: SZ vom 5.6.2002
- SZ: gras: Russland soll Protokoll von Kyoto ratifizieren, in: SZ vom 23.10.2002
- SZ: dpa: UN fördern Klimaschutz in ärmeren Ländern, in: SZ vom 2.11.2002
- SZ: Patrik Illinger: Klimaforscher misstrauen Bush, in: SZ vom 5.12.2002
- SZ: dpa: Kanada ratifiziert Kyoto-Protokoll, in: SZ vom 12.12.2002
- Treber, Manfred: Grundstein für den Erfolg gelegt. Ergebnisse des fünften UN-Klimagipfels in Bonn. Stand 10.11.1999 (www.germanwatch.org/rescop5.htm)
- Treber, Manfred: Die Pflöcke sind eingerammt. Ergebnisse der dritten in Bonn stattfindenden Runde der UN-FCCC Klimaverhandlungen (20.-31. Oktober 1997). Veröffentlicht vom Forum Umwelt & Entwicklung. Stand 23.3.2001 (www.germanwatch.org/rio/agbm8mt.htm)
- Treber, Manfred / Bals, Christoph / Milke, Klaus: Klima, Politik und Wissenschaft – der internationale Klimaverhandlungsprozeß und der Beitrag der Wissenschaften. September 2000. (www.germanwatch.org/rio/bpsp13.htm)
- Treber, Manfred / Bals, Christoph / Milke, Klaus / Kier, Gerold: Globaler Klimawandel: Neue und stärkere Evidenz. 24.10.2001. (www.germanwatch.org/rio/bpipcc.01.htm)
- Treber, Manfred / Bals, Christoph / Kier, Gerold / Bernhardt, Dörte: Nach COP 7: Freie Bahn für ernsthaften Klimaschutz. Briefingpaper zu den Ergebnissen des Klimagipfels in Marrakesch. Stand 21.2.2002 (www.germanwatch.org/rio/bpcop7.htm)
- Unmüßig, Barbara: Umwelt: Vertragsstaatenkonferenz zum Klimaschutz – Pionierrolle der Inselstaaten – Berliner Verhandlungsergebnis – Bonn Sitz des Sekretariats, in: Vereinte Nationen, 4/1995
- Unmüßig, Barbara: Heiße Luft und gute Lüfte, in: Vereinte Nationen, 1/1999
- Vrolijk, Christiaan: Introduction und Overview, in: International Affairs, 2/2001
- Walk, Heike / Brunnengräber, Achim: „Ad-hoc-Allianzen“ – eine neue gesellschaftspolitische Perspektive?, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 2/1996
- Walk, Heike / Brunnengräber, Achim: Motivationen, Schwierigkeiten und Chancen der Nicht-Regierungsorganisationen bei der Bildung von Netzwerken, in: Prokla, 4/1997
- Walk, Heike / Brunnengräber, Achim: Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima. Münster, 2000

- WBGU: Szenario zur Ableitung globaler CO₂-Reduktionsziele und Umsetzungsstrategien. Stellungnahme zur ersten Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Berlin. März 1995. (http://www.wbgu.de/wbgu_sn1994.pdf)
- WBGU: Anrechnung biologischer Quellen und Senken im Kyoto-Protokoll: Fortschritte oder Rückschritte für den globalen Klimaschutz? Sondergutachten, Mai 1998. (http://www.wbgu.de/wbgu_sn1998.pdf)
- Weber, Gerd R.: Treibhauseffekt. Klimakatastrophe oder Medienpsychose? 2. Auflage. Wiesbaden, 1992
- Weingart, Peter: Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft. Weilerswist, 2001
- Weingart, Peter / Engels, Anita / Pansegrau, Petra (unter Mitarbeit von Hornschuh, Tillmann): Von der Hypothese zur Katastrophe. Der anthropogene Klimawandel im Diskurs zwischen Wissenschaft, Politik und Massenmedien. Opladen, 2002
- Wolf, Klaus Dieter / Zürn, Michael: „International Regimes“ und Theorien der Internationalen Politik, in: Politische Vierteljahresschrift, 2/1986
- Wolf, Klaus Dieter: Internationale Regime zur Verteilung globaler Ressourcen. Eine vergleichende Analyse der Grundlagen ihrer Entstehung am Beispiel der Regelung des Zugangs zur wirtschaftlichen Nutzung des Meeresbodens, des geostationären Orbits, der Antarktis und zu Wissenschaft und Technologie. Baden-Baden, 1991
- WWF: Andauernde Flauten in der Klimadiplomatie. Ein „atmosphärischer“ Bericht von der 10. Sitzung des internationalen Verhandlungsausschusses zur Klimarahmenkonvention (INC) vom 22. August bis 2. September 1994 in Genf zur Vorbereitung der ersten Vertragsstaatenkonferenz in Berlin 1995. Oktober 1994
- Young, Oran R.: International Regimes. Toward a New Theory of Institutions, in: World Politics, 1/1986
- Young, Oran R., (Hrsg.): Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience. Cambridge / Massachusetts, London, 1997
- Young, Oran R.: Governance in World Affairs. Ithaca, London, 1999a
- Young, Oran R., (Hrsg.): The Effectiveness of International Environmental Regimes. Causal Connections and Behavioral Mechanisms. Cambridge / Massachusetts, London, 1999b
- Zangl, Bernhard: Politik auf zwei Ebenen. Hypothesen zur Bildung internationaler Regime, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2/1994
- Zangl, Bernhard: Interesse auf zwei Ebenen. Internationale Regime in der Agrarhandels-, Währungs und Walfangpolitik. Baden-Baden, 1999
- Zürn, Michael: Gerechte internationale Regime. Bedingungen und Restriktionen der Entstehung nicht-hegemonialer Regime untersucht am Beispiel der Weltkommunikationsordnung. Frankfurt / Main, 1987
- Zürn, Michael: „Positives Regieren“ jenseits des Nationalstaates. Zur Implementation internationaler Umweltregime, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1/1997
- Zürn, Michael: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt am Main, 1998