

Für eine entwicklungsgerechte Klimapolitik

Klimaschutz und Armutsbekämpfung dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden!

Erklärung

der Deutschen Kommission Justitia et Pax und des Bischöflichen Hilfswerks Misereor

Die *Überwindung der extremen Armut* ist für die Deutsche Kommission Justitia et Pax das vorrangige Ziel jeder Entwicklungspolitik, das in allen Politikfeldern beachtet werden sollte. Gemäß der Option für die Armen sind die kirchlichen Hilfswerke diesem Ziel verpflichtet und unterstützen Menschen in Projekten der Entwicklungszusammenarbeit, Wege aus Armut und Ausgrenzung zu gehen. Die Kommission als Runder Tisch der Werke mit anderen entwicklungs-, friedens- und menschenrechtspolitischen kirchlichen Akteuren unterstützt ausdrücklich auch die Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft, im Rahmen der so genannten Millenniums-Entwicklungsziele die weltweite Armut bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Nachdem inzwischen mehr als die Hälfte der vorgesehenen Zeitdauer verstrichen ist, zeichnet sich jedoch ab, dass selbst diese ethisch höchst bescheidenen Ziele nicht erreicht werden.

In den letzten Jahren ist freilich ein ganz anderes Thema in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt, nämlich der *Klimawandel mit seinen bedrohlichen Folgen*. Spätestens mit der Veröffentlichung des Vierten Sachstandsberichts des Weltklimarats im vergangenen Jahr ist wissenschaftlich nicht mehr ernsthaft zu bestreiten, dass der Klimawandel primär vom Menschen verursacht ist und bedrohliche Folgen für Menschen und Natur haben wird. Umstritten bleibt jedoch die Frage nach den angemessenen politischen Antworten. In den Klimaverhandlungen werden die Ziele und Eckpfeiler der internationalen Klimapolitik nach dem Auslaufen der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls Ende 2012 erstellt. Diese Verhandlungen sollen im Dezember 2009 abgeschlossen werden, damit genug Zeit zur Anerkennung des Abkommens durch die einzelnen Staaten bleibt. Der Erfolg dieser Verhandlungen wird auch davon abhängen, ob die ethische Dimension der Klimaproblematik samt ihrer Verbindung zur Armutsfrage systematisch und angemessen berücksichtigt wird. Diesen Zusammenhang haben die deutschen Bischöfe schon im Jahr 2006 mit einem Expertentext zum Klimawandel.¹

¹ Die deutschen Bischöfe- Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen/Kommission Weltkirche Nr. 29: Der Klimawandel: Brennpunkt globaler, intergenerationeller und ökologischer Gerechtigkeit- Ein Expertentext zur Herausforderung des globalen Klimawandels, Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz. Bonn September 2006

1) Der Klimawandel als mehrfaches Gerechtigkeitsproblem

Der Klimawandel verursacht *unübersehbare Gerechtigkeitsprobleme*, die nach politischen, ökonomischen und ethischen Antworten verlangen. Die primären Verursacher des Klimawandels sind die Industriestaaten, die für einen Großteil des Anstiegs der atmosphärischen Treibhausgaskonzentration in den letzten 150 Jahren verantwortlich zeichnen. Die Hauptbetroffenen sind dagegen schon heute und werden auch in Zukunft die ärmsten Menschen in den Entwicklungsländern sein. Die Mehrzahl der weltweit Armen lebt in geografisch sensiblen Regionen, die am meisten von extremen Wetterereignissen wie tropischen Wirbelstürmen, Hochwasser oder Dürrekatastrophen bedroht sind. Nach Prognosen der Klimaforscher werden solche Ereignisse häufiger und stärker werden, was bereits als Trend aus langfristigen Aufzeichnungen beobachtbar ist. Noch viel gravierender dürften die schleichenden und bisher noch kaum sichtbaren Folgen sein, da sie die Voraussetzungen für die Befriedigung elementarer Grundbedürfnisse erschweren und damit die Armutsbekämpfung vor ganz neue Herausforderungen stellen. So werden beispielsweise für Trockengebiete – also dort, wo die größte Gefahr von Hunger herrscht – stark schwankende und tendenziell niedrigere Niederschlagsmengen sowie sinkende Ernteerträge vorhergesagt. Weitere Gebiete werden von Dürre bedroht sein.

Arme Menschen und Länder sind auch deshalb besonders verwundbar, weil sie über weit weniger Möglichkeiten verfügen, Klimafolgen zu bewältigen und sich an die veränderten Bedingungen anzupassen als wohlhabende Länder und Menschen. Armut bedeutet immer auch *soziale Verwundbarkeit*. So verfügen Arme zum Beispiel fast nie über einen Versicherungsschutz. Soziale Verwundbarkeit erschöpft sich freilich nicht in einem Mangel an Einkommen, sondern ist oft auch mit sozialem Ausschluss, wenig Zugang zu sozialen Grunddiensten (Gesundheit, Bildung), einem Mangel an Rechtssicherheit, politischen Rechten und kultureller Freiheit verbunden. In Krisenzeiten kann dies leicht zur Folge haben, dass die Armen ihre Interessen aufgrund geringer Kaufkraft, fehlenden Wissens und politischer Ohnmacht nicht zur Geltung bringen können. Besonders drastisch zeigt sich die ungleich höhere Verwundbarkeit der Armen daran, dass mehr als zwei Drittel der knapp eine Million Todesopfer aus weltweiten Naturkatastrophen zwischen 1980 und 2007 auf Länder der niedrigsten Einkommensklasse entfielen. Die offensichtlich ungerechte Verteilung der Lasten des Klimawandels zeigt sich also darin, dass die armen Menschen und Länder, die am wenigsten zum Klimawandel beigetragen haben, besonders von den negativen Folgen betroffen sind und diese kaum bewältigen können.

2) Ungebremster Klimawandel birgt verheerende Gefahren

Klimapolitisch steht nun die Frage im Vordergrund, wer zukünftig die Atmosphäre in welchem Umfang belasten darf. Schließlich ist die wirtschaftliche Entwicklung der wohlhaben-

den Staaten hauptsächlich durch die Nutzung von Kohle, Öl und Gas getragen und bis heute ist kein Industrieland in der Lage, sein Wirtschaftswachstum dauerhaft von hohen Treibhausgasemissionen zu entkoppeln. Auch die Entwicklungsländer beanspruchen nun das Recht auf eine nachholende Entwicklung nach dem traditionellen Muster, was dramatische Zuwächse im Verbrauch von fossiler Energie und Treibhausgasemissionen zur Folge hätte. Damit ergibt sich ein Dilemma, denn einerseits erweist sich die Aufnahmekapazität der Atmosphäre für Treibhausgase als begrenzt, andererseits sind die Länder des Südens auf wirtschaftliche Entwicklung angewiesen, um die Armut wirksam bekämpfen zu können.

Angesichts dessen ist es verständlich, dass Botschaften, welche die Gefahren des Klimawandels als gering erscheinen lassen, gerne gehört werden. Umso mehr, wenn dies ethisch noch mit dem Verweis auf den Vorrang der Bekämpfung extremer Armut verbunden wird, wie etwa der Däne Bjørn Lomborg und eine Gruppe von Ökonomen im so genannten Kopenhagen Consensus argumentieren. Danach seien globale Emissionsreduktionen als zu kostspielig abzulehnen, weil sie das Wirtschaftswachstum und damit die Chancen auf eine wirksame Armutsbekämpfung gefährden. Wirtschaftliche Entwicklung sei schließlich die Voraussetzung dafür, dass sich die armen Länder und die Armen zukünftig besser an die veränderten Klimabedingungen anpassen können. Daher sei es besser, jetzt in wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung als in Klimaschutz zu investieren.

Diese auf den ersten Blick durchaus nachvollziehbare Position weist allerdings zwei zentrale Probleme auf. Zum einen beruht sie allein auf einer aggregierten Betrachtung, die davon ausgeht, dass wirtschaftliches Wachstum dazu führt, dass zukünftige Generationen im Durchschnitt wohlhabender sein werden als heutige. Selbst wenn dies zutreffen sollte, besteht allerdings die Gefahr, dass die Armen zukünftig noch ärmer und verwundbarer gegenüber dem Klimawandel sind als die Armen von heute. Zum anderen lässt diese Kosten-Nutzen-Betrachtung entscheidende Klimaeffekte außer Acht. Viele Klimaforscher warnen nämlich davor, dass ein ungebremster Klimawandel auf mittlere Sicht in einer Art Spirale den Treibhauseffekt weiter anheizen und so genannte Kippschalter im Erdsystem (z.B. das Abschmelzen des grönländischen Eisschildes und des arktischen Seeesises oder die Veränderung der Monsundynamik in Süd- und Ostasien) umlegen könnte. Die Folge wären klimatische Veränderungen, die praktisch irreversibel und kaum zu bewältigen wären, schon gar nicht für die Armen.

3) Ehrgeiziger Klimaschutz ist machbar und bezahlbar

Es ist ein Gebot der Gerechtigkeit gegenüber zukünftigen Generationen, dass diese zumindest ein Recht darauf haben, ihre Grundbedürfnisse befriedigen zu können. Daher müssen die unbeherrschbaren Risiken eines ungebremsten Klimawandels vermieden werden, zumal wenn heutige Generationen dadurch keine übermäßigen Einschränkungen hinnehmen müssen. Dass

dies zumutbar ist, belegen neuere Berechnungen der Klimaökonomie, die zu dem Ergebnis kommen, dass die weltweiten Treibhausemissionen zu vertretbaren Kosten deutlich reduziert werden können. Der viel beachtete Bericht des Ex-Chefökonom der Weltbank, Nicolas Stern, von 2006 und der Vierte Sachstandsbericht des Weltklimarats haben diese Einschätzung bekräftigt. Die Kosten der Emissionsreduzierung können demnach deutlich nach unten korrigiert werden, wenn die dynamischen Effizienz- und Wachstumspotentiale des Umbaus der weltweiten Energieversorgung in Richtung eines weitgehend kohlenstofffreien Energiesystems („Decarbonisierung“) genutzt werden. Mögliche Optionen für einen solchen Umbau sind die Effizienzsteigerung, die intensivere Nutzung erneuerbarer Energien, die Kohlendioxidverpressung im Untergrund und die Kernenergie. Neuere Ergebnisse der Klimaökonomie kommen zu dem Ergebnis, dass die Kernenergie diejenige Option sei, auf deren Ausbau am leichtesten verzichtet werden könnte. Dabei dürften die mit einem Verzicht auf eine erweiterte Kernenergienutzung verbundenen Kosten nicht nur volkswirtschaftliche vertretbar sein – vor allem ließen sich die erheblichen Risiken vermeiden, die mit einer weiteren Verbreitung schon der zivilen Nutzung dieser Technologie verknüpft wären.

Die internationale Staatengemeinschaft sollte sich daher dem ambitionierten Ziel der EU-Klimapolitik anschließen, die Erderwärmung auf maximal 2 Grad im Vergleich zum vorindustriellen Niveau zu begrenzen, um einen gefährlichen Klimawandel mit unvermeidbaren Folgen abzuwenden. Dazu müssen die globalen Emissionen bis 2020 stabilisiert und bis 2050 um deutlich mehr als die Hälfte gegenüber dem Niveau von 2000 reduziert werden. Für die industrialisierten Staaten bedeutet dies eine Reduktion der Emissionen um bis zu 40% bis 2020 bzw. 40-95 % bis 2050 gegenüber 1990. Am effektivsten dürfte dieses Ziel zu erreichen sein, wenn die Staatengemeinschaft sich darauf einigt, die mit der Belastung der Atmosphäre verbundenen Kosten zukünftig den Verursachern in Rechnung zu stellen.

4) Integrierte Verknüpfung von Klimaschutz und Armutsbekämpfung durch eine globale Übereinkunft (Global Deal)

Die internationale Staatengemeinschaft hat sich bereits 1992 auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio auch dazu bekannt, Klimaschutz und Armutsbekämpfung als sich wechselseitig bedingende Ziele einer nachhaltigen Entwicklung zu verstehen. Damit wird bekräftigt, dass beide Ziele aus sachlichen wie ethischen Gründen nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen. Danach muss eine globale Klimapolitik zwei Strategien gleichzeitig miteinander verbinden. Durch Emissionsreduktionen (Mitigation) muss sie den Klimawandel auf ein noch bewältigbares Maß begrenzen und gleichzeitig Handlungsmöglichkeiten entwickeln, um die Folgen des schon jetzt nicht mehr vermeidbaren Klimawandels zu bewältigen (Adaptation). In beiden Fällen ist eine faire Aufteilung der Lasten geboten.

Der Schlüssel dafür sind Rahmenbedingungen, die es den Entwicklungs- und Schwellenländern erlauben, sich aktiv am Klimaschutz zu beteiligen, ohne ihre Chancen auf breitenwirksame wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung zu mindern.² Dies wird freilich nicht durch eine einzelne politische Maßnahme zu erreichen sein, vielmehr braucht es eine kluge Kombination verschiedener Strategien, die in ihrer wechselseitigen Verknüpfung und Ergänzung einen Global Deal für Klima- und Entwicklungspolitik bilden.

Die erste Säule eines solchen Global Deals bildet ein *ambitioniertes Programm zur Reduktion globaler Treibhausgasemissionen*, um einen gefährlichen Klimawandel vermeiden zu können. Selbst wenn man sich darauf einigen kann, muss geklärt werden, wie das begrenzte Budget an Emissionsrechten global gerecht aufgeteilt werden kann. Ein Vorschlag, der u.a. auch von der Bundesregierung in den Klimaverhandlungen vertreten wird, zielt auf zukünftig gleiche Verschmutzungsrechte für alle Menschen. Ausgehend von den heutigen Pro-Kopf-Emissionen werden die Emissionsrechte der Industriestaaten schrittweise deutlich abgesenkt und die der Entwicklungsländer leicht erhöht, bis in 2050 alle die gleichen Pro-Kopf-Rechte erhalten. Am effektivsten und effizientesten scheint es zu sein, dieses Reduktionsprogramm mit einem globalen Emissionshandel zu verknüpfen, was freilich starke Institutionen verlangt, welche einen funktionierenden Handel ermöglichen. Länder mit hohen Vermeidungskosten können dann Emissionsrechte von den Ländern erwerben, die ihre Emissionen zu vergleichsweise geringen Kosten senken können. Dies könnte den Industrieländern den schwierigen Übergangsprozess erleichtern und die armen Länder könnten auf diese Weise erhebliche finanzielle Mittel erhalten, die die heutige Entwicklungshilfe deutlich übersteigen würden. Schätzungen zufolge würden davon besonders die afrikanischen Länder profitieren. Diese Regel verteilt freilich lediglich die zukünftigen Nutzungsmöglichkeiten gleich und klammert frühere Emissionen aus. Insofern wird damit auch nur ein absolutes Minimum an Gerechtigkeitsforderungen erfüllt. Zugleich muss gewährleistet werden, dass diese zusätzlichen Gelder in den Ländern des Südens auch armutsorientiert eingesetzt werden. Dazu muss die Partizipation der Bevölkerung in den jeweiligen Ländern gestärkt werden.

Da der Klimawandel bereits jetzt ernsthafte Folgen hat, die besonders die Armen treffen, sind weiter *erhebliche Anstrengungen zur Anpassung* an die nicht mehr vermeidbaren Folgen des Klimawandels notwendig. Dazu braucht es eigene globale Transferzahlungen, die weit über die Mittel hinausgehen, die bisher dafür vorgesehen sind. Diese sollen einen Beitrag dazu liefern, das Handlungsvermögen der armen Länder und Regionen, vor allem aber der Armen vor Ort zu stärken, was im Sinne einer armenorientierten Entwicklungspolitik besonders wichtig ist. Dieses gestärkte Handlungsvermögen ist das beste Mittel für eine wirksame Armutsbekämpfung, wodurch wiederum die Verwundbarkeit durch den Klimawandel reduziert und die

² Genau dies ist die Leitfrage des Projekts *Klimawandel und Gerechtigkeit*, in dem das Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, das Institut für Gesellschaftspolitik in München, das Bischöfliche Hilfswerk Misereor und die Münchener Rück Stiftung zusammenarbeiten (www.klima-und-gerechtigkeit.de).

Fähigkeit erhöht wird, nicht vermeidbare Auswirkungen menschenwürdig zu bewältigen. Da die Armen ihr Handlungsvermögen nur sehr bedingt allein und aus eigener Kraft stärken können, sind sie auf politische, rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen angewiesen, die das Potenzial und die Eigeninitiative „von unten“ fördern und stärken, angefangen von den Menschen und Kommunen über die jeweiligen Staaten und ihre regionalen Zusammenschlüsse bis hin zu den globalen Strukturen. Da die wohlhabenden Staaten die primären Verursacher des Klimawandels sind und über das entsprechende Vermögen verfügen, tragen sie eine besondere Verantwortung für eine Weltordnungspolitik, welche die Klimafragen in den Kontext einer Politik für eine menschengerechte Globalisierung einbettet. Von zentraler Bedeutung ist es dabei, die Handels- und Agrarpolitik besser mit anderen Bereichen abzustimmen, allen voran der Klima- und Entwicklungspolitik. Gegenwärtig besteht besonders die Gefahr, dass es zu einer Flächenkonkurrenz zwischen der Produktion von lebensnotwendigen Nahrungsmitteln einerseits und Biomasse für vermeintlich umweltfreundliche Energie andererseits kommt. Dies darf auf keinen Fall dazu führen, dass die Armen weniger Zugang zur Nahrung haben, sei es, weil sie weniger Land für die Eigenproduktion haben, oder weil sie importierte Nahrungsmittel nicht bezahlen können.

Dringend notwendig ist es außerdem, die *rapide fortschreitende Abholzung der Wälder, insbesondere der tropischen, zu verhindern*. Die Abholzung gefährdet nicht nur die biologische Vielfalt und vernichtet den Lebens- und Wirtschaftsraum vieler Menschen, sondern verursacht inzwischen bereits etwa ein Fünftel der weltweiten Treibhausgasemissionen. Da der Export von Holz und eine exportorientierte Landwirtschaft, die häufig nicht-nachhaltig ist und die Abholzung fördert, für die betroffenen Entwicklungsländer (v.a. Brasilien und Indonesien) eine wichtige Finanzquelle darstellen, braucht es ein Bündel von Maßnahmen, um die Anreize für die Abholzung abzubauen und das Konzept der „vermiedenen Entwaldung“ auch entwicklungsverträglich zu gestalten. Die betroffenen Länder müssen die meist illegale Abholzung von großen Konzernen wirksam bekämpfen und die Landrechte der Kleinbauern stärken, damit diese Anreize haben, die Wälder nachhaltig zu bewirtschaften. Die internationale Staatengemeinschaft sollte durch Finanztransfers oder Entschuldungsmaßnahmen die betroffenen Länder beim Schutz ihrer Regenwälder unterstützen, da diese damit auch wesentlich zum Klimaschutz und zur Armutsbekämpfung beitragen würden.

Eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung im Norden wie im Süden erfordert schließlich auch deutlich höhere öffentliche *Investitionen in die Forschung und Entwicklung von emissionsarmen Energietechnologien* sowie den Transfer solcher Technologien etwa im Bereich erneuerbarer Energie in die Entwicklungsländer, die an die Bedürfnisse der Menschen vor Ort angepasst werden müssen. Um dies zu erleichtern, sollten etwa Handelschranken für emissionsarme Technologien gesenkt oder auch Abkommen über die Weitergabe oder den Kauf von entsprechenden Patenten getroffen werden. Dies verweist noch einmal darauf, dass globaler Klimaschutz nur dann zu erreichen sein wird, wenn die Entwicklungs- und Schwellenlän-

der Vertrauen fassen. Industrienationen müssen ihre Versprechen einhalten, neue Ziele auf sich nehmen und gleichzeitig ein faires Angebot machen, das den Entwicklungsländern Chancen auf eine breitenwirksame Entwicklung eröffnet und ihre entsprechenden Interessen berücksichtigt.

Eine solche globale Übereinkunft zur Klima- und Entwicklungspolitik erfordert weitreichende Reformen in den Ländern des Südens wie auch bei uns. Damit die dafür notwendigen politischen Entscheidungen die entsprechenden Mehrheiten finden, braucht es eine grundlegende Wertediskussion, die sich auch auf unseren Lebensstil sowie unsere Produktions- und Konsummuster beziehen muss.

Berlin, den 25.10.2008