Die Schwäche des Kyoto-Protokolls

Entstehung und Zukunft der internationalen Klimapolitik

Der vielbeschworene Kyoto-Ansatz der Klimapolitik ist beileibe nicht Teil der «besten aller Welten». Als solcher erscheint er lediglich aufgrund eines alten Kampfinstinkts: Gegen Angreifer, hier die «fahnenflüchtigen» USA, hat man um die Fahne zusammenzustehen. Die Fahne zeigt als Wappen «Kyoto». Nehmen die USA aber eines nicht so fernen Tages ihre ja erst unter Bush junior zu einer Art Fundamentalopposition gewandelte Klimapolitik ernstlich wieder auf, so wird der Tag gekommen sein, da die Politik den Kyoto-Ansatz illusionslos auf den Prüfstand stellen wird. Die beiden hier anzuzeigenden Bücher erlauben einen Vorblick auf das, was dann an Analysen gefragt sein wird.

Ziele ohne Koordination der Politik

Der Kyoto-Ansatz besteht allein darin, von Staaten Versprechen auf Mengenbegrenzungen («Quelro»-Ansatz) einzusammeln, mit zeitlich sehr kurzer Perspektive zudem. Diese Beschränkung ist zustande gekommen durch eine Amputation des in Berlin 1995 beschlossenen Verhandlungsmandats. Vorgesehen war ursprünglich ebenfalls ein «Korb» mit der Koordination von «Politiken und Massnahmen», also zum Beispiel die etwa zeitgleiche Einführung von Energiesteuern in den USA, der EU und Japan.

Das sich abzeichnende grosse Problem der multilateralen Klimapolitik liegt in ihrer mangelnden Dynamik begründet – es geht mit den Belastungen nicht lawinenartig bergab, es geht nur mühsam abwärts, und das auf einer Unterlage, die infolge des Wirtschaftswachstums wie ein Laufband stetig nach oben geht. Der zentrale Grund dieser Zögerlichkeit besteht in der Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit der je nationalen Wirtschaft, wenn ein Staat klimapolitisch vorangeht. Dabei handelt es sich aber vor allem um eine Sorge um die relative Wettbewerbsstellung. Dieser wäre aber mit der Koordination von «Politiken und Massnahmen» abzuhelfen. Sie gehen zudem über die volle Laufzeit in die Kalküle von nationalen Investitionsprojekten ein, während «Quelro»-Ansätze dies nur über den politisch begrenzt gesetzten Zeitraum tun: wenn es zu einem «Kyoto II» kommen wird, vielleicht nur bis 2020. «Wirtschaftsgerecht» sind somit vor allem Ansätze mit «Politiken und Massnahmen», denn sie vermögen «Anreize zu verändern».

Mangelnde Anreize

Damit ist das zentrale Stichwort des Buches von Scott Barrett genannt. Der Autor ist zugleich Ökonom und Politologe an der Johns Hopkins University. Im Vorwort berichtet er, er habe eigentlich ein Buch zu den Klimaverhandlungen schreiben wollen. Herausgekommen ist ein Buch, in dem der Autor 300 weitere multilaterale Abkommen analysiert hat. Zu den für den Vergleich herangezogenen Abkommen zählt interessanterweise der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt: Die Analogie zum Kyoto-Protokoll liegt im «Quelro»-Ansatz, und er ist ausgerechnet im Ernstfall «am Straucheln».

Barretts Folgerung aus seinem Durchdenken all der Abkommen ist: Als zentral erweise sich das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht. Es sei überragend erfolgreich und zugleich das heimliche Modell des Klimaregimes gewesen. Im letzten Kapitel seines Buches erst widmet sich der Autor explizit den Klimaverhandlungen und spiegelt diese an vorab abgeleiteten Erfolgsbedingungen. Nach Barrett ist es die Hauptaufgabe eines Vertrags, Anreize zu «restrukturieren». Darin versage der Kyoto-Ansatz. «Kyoto» sei direkt nach dem beeindruckenden Erfolg des Montrealer Protokolls «geschneidert» worden, aber dieses sei das falsche Modell gewesen, und das Kyoto-Protokoll bewirke wahrscheinlich keine bedeutende Kooperation. Der entscheidende Grund für dieses Verdikt über den Kyoto-Ansatz ist nicht die quantitativ geringe Bedeutung der Verpflichtungen, sondern der, dass das Abkommen das Problem der Durchsetzung nicht löst. Anders formuliert: Es ist zu sehr auf die Wissenschaft und zu wenig auf die Politik bezogen. Barretts Vorschläge gehen deshalb in die Richtung, dass ein kommendes Regime um eine Lösung des «Enforcement»-Problems herum aufzubauen sei. Das bedeutet unter anderem zweierlei. Es bedarf erstens einer Verknüpfung mit anderen politischen Arenen, aus denen gegebenenfalls Sanktionen – der Entzug von Vorteilen – gespeist werden können, und zweitens einer starken Führung. Diese Kraft sind heute und bis auf weiteres die USA.

Im Innern des Verhandlungsprozesses

Das Buch von Joanna Depledge über die Organisation der Klimaverhandlungen ist formal eine Doktorarbeit. Doch war bei dem Thema absehbar, dass sie ein Handbuch von hoher praktischer Bedeutung für jedermann schreiben würde, der sich in die Materie einzuarbeiten hat – und bei der Menge der Delegierten an jeder Konferenz und der unvermeidlichen Rotation war diesem Werk ein besonderer Stellenwert von Anfang an sicher. Deshalb wurde der Autorin ein ungewöhnlich offener Quellenzugang gewährt: Sie hat, als Teil ihrer Promotionsarbeit, zeitweilig im Sekretariat der Klimakonvention mitarbeiten können, und es standen ihr zudem viele hochrangige Verhandler für ausführliche und teilweise «intime» Erläuterungen zur Verfügung, darunter der Argentinier Raúl Estrada, der den zum Kyoto-Protokoll führenden Verhandlungsprozess geleitet hat und der, zum Leidwesen der «Szene», seine persönlichen Aufzeichnungen bisher nicht publiziert hat. Hier wird wenigstens ein kleiner Einblick gewährt.

Äusserlich ist das Buch als Handbuch aufgebaut mit Kapitelüberschriften wie: Presiding Officers, Bureaux, The Secretariat, Texts, Time Management usw. Es enthält aber in den Erläuterungen zu diesen eher bürokratisch anmutenden Titeln viele anschauliche Berichte aus dem bisherigen Verhandlungsprozess. Das Buch kann man deshalb zugleich als den bisher intimsten zusammenfassenden Bericht zur Geschichte der Klimaverhandlungen von Berlin (1995) bis Buenos Aires (2004) ansehen und lesen. Und kurzweilig ist es, dank britischem Humor, zudem.

Jochen Luhmann

Scott Barrett: Environment & Statecraft. The Strategy of Environmental Treaty-Making. Oxford University Press, Oxford 2005. 446 S., $ 19.95.
Joanna Depledge: The Organization of Global Negotiations. Constructing the Climate Change Regime. Earthscan, London 2005. 258 S., £ 55.–, Fr. 164.–.

Churchills Mann in Bagdad

Die Gründung des Iraks im Rahmen des «informal empire»

Im Nahen und im Mittleren Osten hatte nach dem Ersten Weltkrieg Winston Churchill das Sagen. Als Kriegs- und dann als Kolonialminister hat er in vier Jahren den Irak ins Leben gerufen. Das zeigt Christopher Catherwood. Der Historiker, der im britischen Cambridge und im nordamerikanischen Richmond lehrt, hat das Churchill-Archiv in Cambridge ergründet. Zudem durfte er Privatbriefe des damaligen Mittvierzigers aus dem Hause Marlborough einsehen. All das ist Catherwoods Trumpfkarte. Doch nahm den Autor die angelsächsisch angeführte Invasion in den Irak in Bann. Dazu wertete er keine arabischsprachigen Quellen aus. Klar ist, wie sehr der Moment die Forscher prägt, die doch gern Gestriges unabhängig vom Heute aufdecken möchten.

Wenig Interesse an Öl

Nachdem der Autor glänzend die Papiere aus den vier Jahren bis Ende 1922 aufgehellt hat, also bis Churchill samt Kabinett Lloyd George abtrat, betont er zum einen, dass dem Politiker Churchill wenig an Erdöl lag. Ölströme flossen für die Royal Navy meist aus den USA. Reserven in Mesopotamien, wie es noch hiess, wurden einst nur vermutet. Rivalen, wie die dort aktiven Deutschen, wurden im Zug der Nachkriegsregelungen ausgeschaltet. Zum anderen unterstreicht Catherwood das eiserne Festhalten Churchills am Sparen von Steuergeldern in Nahost: London nahm zwar die Mandate des Völkerbundes für Palästina und Mesopotamien an, aber es ging, wie der Autor erhellt, um ein «informal empire», so indirekt wie in Indien über lokale Regenten. Die Royal Air Force sollte all dies sichern, die teure Bodentruppe auf ein Minimum bringen. Das war riskant, denn Aufstände der Araber hielten an, und Mustafa Kemals Türken griffen aus. Damit bestätigt Catherwood eine These, die er nicht teilt: Das deutsch-osmanische Aufstacheln von Arabern und Türken zu Revolten im Krieg gegen Briten, Franzosen und Russen zwang Churchill noch nach dem Krieg zu Schritten, die er ohne die Gefahr solcher schleichenden Rebellionen nicht gegangen wäre. Die Ethno-Nationalismen nahöstlicher Art gingen um. Ihre Leute nannte Churchill nur Extremisten. Er fürchtete sie, zumal er das Empire nach dem Schrumpfen der Türkei als «das grösste islamische Weltreich» betrachtete.

Die Strategie der Teilung

Wegweisend war schliesslich die Tagung von Kairo. Dort zog Churchill Mitte März 1921 die Experten heran, um Mandatsgebiete zu teilen. Heraus kam die Haschemiten-Idee – jedem sein Königreich: dem Scherif von Mekka, Hussein, den Hedschas im Westteil der Arabischen Halbinsel, seinem Sohn Faisal Syrien und seinem Sohn Abdullah Transjordanien. Dies missriet, weil Paris als Mandatar Faisal aus Damaskus wies (wie Ibn Saud später Hussein aus dem Hijas). Churchill wähnte in Faisal seinen Mann für Bagdad. Dieser regierte als König ab 1921. Seine Haschemiten herrschten im Irak 37 Jahre, bis sie durch die Vorgänger Saddam Husseins in einer Republik entthront wurden.

Churchills «Torheit» bestand laut Catherwood darin, mit Faisal der schiitischen Mehrheit einen Sunniten vorzusetzen. Nein, könnte man einwenden, aus der Herrschersicht des Empires erfreute sich Faisal islamischer Legitimität. Käme er aus dem Irak (Briten schoben Rivalen ins Exil ab), wäre er bald im alten Machtgerangel versunken. Hätte er bis zu seinem Tod 1933 gut regiert, wären manche Probleme geregelt. Mit Catherwood zu folgern, der Westen hätte dem Irak 1921 einen demokratischen Weg verwehrt, wirkt überzogen. Denn Churchill konnte nicht mit vielen Stämmen aus den Provinzen Mossul, Bagdad und Basra verhandeln. Dazu blieb ihm auf jenem Nebenschauplatz keine Zeit. Zudem setzte auch dort Demokratie eine ältere Tradition und einen Entwicklungsstand voraus, um deren Existenz noch immer gestritten wird.

Wolfgang G. Schwanitz

Christopher Catherwood: Churchill's Folly. How Winston Churchill Created Modern Iraq. Carroll & Graf Publishers, New York 2005. 268 S., $ 15.95.

Was trägt die Allianz?

Die USA und Europa – ungleiche Partner

Das transatlantische Verhältnis war nie frei von Differenzen. Mit der Nato gaben sich Europa und Amerika aber eine Klammer, die erstmals in der Geschichte ihre Zusammengehörigkeit beschwor. Dies fiel ihnen 1949 nicht schwer, denn ihr Gegner war derselbe, und immer wenn sich unterschiedliche Wahrnehmungen zeigten, war der Konsens die Allianz, auf die sie sich berufen konnten. Nun ist dieser Rückgriff nicht mehr so bequem – Amerika und Europa sehen sich wieder auf ihr Ausgangsverhältnis zurückgeworfen. Die Frage nach dem «Wozu» des Verteidigungsbündnisses konfrontiert sie erneut mit ihren Interessen und Präferenzen; erneut müssen sie sich darüber verständigen, wer sie sind und wen sie füreinander sein wollen.

«Der Westen – was sonst?», diese Antwort gaben der Bayreuther Soziologe Michael Zöller und der stellvertretende Chefredaktor der «Neuen Zürcher Zeitung», Hansrudolf Kamer, einem Buch als Titel, in dem sich zwölf prominente politische Experten aus Amerika und Europa für die Bewahrung der transatlantischen Verbindung aussprechen. Dennoch will dieses Buch keinesfalls glätten, sondern dokumentieren – wohl im guten Glauben, dass es zwischen Verbündeten möglich sein sollte, sich über die je eigene Ansicht der Weltlage einmal auszusprechen, ohne gleich zu befremden. So liest man über Befindlichkeiten und Ziele, Umfrageergebnisse und Wünsche diesund jenseits des Atlantiks, die überwiegend in Vorträgen dargelegt wurden, als die Hitze der Irak-Intervention die Agenda noch bestimmte.

Die Amerikaner sehen sich da vor allem im Krieg (gegen den Terrorismus); und sie mahnen recht allgemein, dass die Errungenschaften des Westens nur mit wehrhaften Staaten verteidigt werden könnten – welche auch immer sich dafür zusammenfinden mögen. Die Europäer dagegen fühlen sich zwar angesprochen, wollen so generell aber nicht darauf eintreten und reflektieren sich selbst und ihr transatlantisches Verhältnis lieber erst noch einmal gründlich – das alte Europa, hier Deutschland, im Zwiespalt zwischen Assimilation und Antiamerikanismus, das neue Europa, Polen und Bulgarien, deutlich pragmatischer und aufgeschlossener, vielleicht auch lebensklüger. Insgesamt legt das Buch vorsichtig nahe, dass noch längst nicht abgemacht sei, wie das transatlantische Verhältnis zukünftig gestaltet werden wird – nur, dass man sich noch brauche jedenfalls.

Als beschlossene Sache und inhaltlich schon festgelegt geht es dagegen der Münchener Politologe Werner Weidenfeld an. Er spricht zwar von einem «Grundgesetz transatlantischer Ambivalenz», das nur während des Kalten Krieges einmal habe ausser Kraft gesetzt werden können, sich nun aber wieder einstelle. Und in groben Strichen zeichnet er wohl deshalb zunächst die «gemeinsame» Geschichte zweier recht ungleicher Partner nach: Es sind ein zukunftsorientierter und ein vergangenheitsschwerer, ein hochgemuter und ein selbstkritischer, ein weltgewandter und ein provinzieller. Feiertagsappelle und «hohles Pathos» dürften nicht mehr reichen. Denn «welcher amerikanische Traum sollte heute in Europa verwirklicht werden?», fragt der Autor. Dennoch wartet er dann leichter Hand mit Standardratschlägen auf, meint zu wissen, dass die alten Wurzeln und die kongruenten Probleme schon auf den gemeinsamen Weg zurückweisen werden, und preist dafür auch gleich ein Programm an, das bisweilen seinerseits «hohl» anmutet und kaum die «Neubegründung der transatlantischen Gemeinschaft» zuwege bringen könnte.

Anette Bingemer

Michael Zöller, Hansrudolf Kamer (Hrsg.): Der Westen – was sonst? Amerika und Europa brauchen sich noch. Verlag NZZ, Zürich 2005. 216 S., Fr. 48.–, € 33.–.
Werner Weidenfeld: Rivalität der Partner. Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen – Die Chance eines Neubeginns. Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 2005. 205 S., Fr. 43.80, € 25.–.

POLITISCHE UND JURISTISCHE BÜCHER IN KÜRZE

Durchblick für die Weltpolitik

bin. Ein Buch von Robert Jackson ist immer ein Gewinn. Auch diese kleine Abhandlung über die Entwicklung des politikwissenschaftlichen Instrumentariums zum Verständnis der internationalen Politik ist Seite für Seite eine brillante Leistung; es ist beinahe schon ein Kompendium. Jackson, inzwischen von Vancouver an die Universität Boston übergesiedelt, ist ein anglo-amerikanischer Politikwissenschafter in der Tradition von Hedley Bull (englische Schule), der es wie kaum ein anderer schafft, das Feld der internationalen Politik in seiner Besonderheit zu charakterisieren, seine Abmessungen zu zeigen und analytische Massstäbe zu setzen, mit deren Hilfe man im oft trüben Kategorienbrei und in der alltäglichen Bewertungsflut immer noch bis auf den Grund durchblicken kann. Jackson belässt dem Politischen sein Recht in einer Welt, in der immer mehr ethisch qualifizierte Ansprüche kursieren – ohne es auf die Interessenauseinandersetzung und den Kampf um Anerkennung reduzieren zu müssen. Er macht die soziale Verfasstheit der internationalen Ebene klar, einer Bühne also, auf der die Natur des Menschen wie überall sonst durchschlägt; und wo daher sowohl instrumentelle Verhaltensweisen und Konzepte als auch immer schon normative Anliegen und Standards ineinander greifen. Wie Jackson somit auf wenigen Seiten die Idee der Verpflichtung in den internationalen Beziehungen erklärt und die in ihnen auch vorhanden Erscheinungsformen von Gerechtigkeit aufdeckt, wie er also John Rawls begegnet – und im Übrigen den Realismus in seinen Grundaussagen sowie seine Verzerrungen einsichtig machen kann –, das ist schon meisterhaft.

Robert Jackson: Classical and modern thought on international relations. From anarchy to cosmopolis. Palgrave Macmillan, New York 2005. 209 S., ca. $ 30.–.

Abc der Sicherheitspolitik

Die Motivation für sein äusserst anregendes Kurz-Lexikon zum ebenso weiten wie aktuellen Thema «Internationale Sicherheit» schöpft Heinz Gärtner, anerkannter Spezialist auf diesem Gebiet und leitender Mitarbeiter im Österreichischen Institut für Internationale Politik, aus zwei Beobachtungen: einmal daraus, dass Studenten komplexe politikwissenschaftliche Begriffe einfach dem Internet entnehmen; zum andern daraus, dass zumal Politiker solche gängigen Ausdrücke benutzen, ohne vorher Zugang zu deren genauer Bedeutung gesucht oder gefunden zu haben. Gärtner bietet mit seiner – leider überwiegend nur auf deutsche und englische Literatur abgestützten – Auswahl von zentralen Stichworten eine ebenso interessante wie nützliche Klärung allzu oft missbrauchter oder unscharf gebrauchter Begriffe. Sie reichen von «Abschreckung» bis «Zwangsmassnahmen». Die Erklärungen werden bei besonders vielschichtigen Begriffen wie «Macht» oder «Sicherheit» ergänzt durch eine Gegenüberstellung verschiedener Deutungen. Dies erscheint besonders wichtig, wenn es um so aktuelle und umstrittene Begriffe geht wie etwa «Terrorismus». Hier stehen an die hundert Definitionen nebeneinander. Das mag im Blick auf ein so schwer fassbares Phänomen begreiflich sein. Andererseits können solche Divergenzen ausgenutzt oder missbraucht werden. Die Begriffe dienen dann als Rechtfertigung, Gruppen zu bekämpfen, die keineswegs Terroristen sind, sondern ihre oft legitimen Ziele gegenüber den jeweiligen Machthabern verfolgen. So folgert der Autor beispielsweise – kaum zu Unrecht –, dass die Terrorismus-Definition von Präsident Bush «den Interessen der USA angepasst» ist. So zeigt dieses «Lexikon» die Spannweite politischer Begriffe und ihres sinnvollen Gebrauchs oder eben gefährlichen Missbrauchs auf.

Curt Gasteyger

Heinz Gärtner: Internationale Sicherheit. Definitionen A–Z. Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2005. 184 S., Fr. 51.–, € 29.–.

Eine Hilfe zur Vernehmlassung

Eine Vernehmlassung soll Aufschluss darüber geben, ob ein Gesetzesvorhaben nicht nur die Verwaltung, sondern auch Aussenstehende von seiner Zweckmässigkeit überzeugen kann. Mit anderen Worten kann mit diesem helvetischen Konkordanzmittel verhindert werden, dass der Staat in einem Bereich Tätigkeiten entfaltet, die entweder gar nicht oder zumindest nicht im vorgesehenen Ausmass erforderlich sind. Kleinere Gesetzesänderungen werden allerdings nicht in die Vernehmlassung geschickt. Eine Vernehmlassung dauert in der Regel drei Monate. Nur bei Dringlichkeit eines Geschäftes kann ausnahmsweise die Vernehmlassungsfrist verkürzt und auf die Schriftlichkeit verzichtet werden. Das Gesetz sieht keine weiteren Ausnahmen vor. *Thomas Sägesser* hält in seinem Kommentar zum Vernehmlassungsgesetz wegen übergeordneter Staatsinteressen selbst den Verzicht auf eine mündliche Vernehmlassung für möglich. Dem sei entgegengehalten, dass aufgrund der Verfassung (Art. 185) bei unmittelbar drohender Gefahr befristete Verordnungen des Bundesrates bereits möglich sind, die naturgemäss nicht erst in die Vernehmlassung geschickt werden. Am 21. Mai stimmen die Stimmbürgerinnen und -bürger über die sogenannte Bildungsverfassung ab. Trotz Zuständigkeit der nationalrätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur wurde die Vernehmlassung durch die Bundesverwaltung durchgeführt. Diese Möglichkeit der Zusammenarbeit ist explizit im Vernehmlassungsgesetz so vorgesehen. Wer sich über solche Details des Vernehmlassungsgesetzes informieren möchte, dem sei das handliche Büchlein von Sägesser empfohlen. Als praktisches Hilfsmittel bei Fragen zum Vernehmlassungsverfahren gedacht, wird es auch wissenschaftlichen Ansprüchen gerecht. Für Anwender des Vernehmlassungsgesetzes, die nicht parallel die Botschaft des Bundesrates und das stenographische Bulletin lesen wollen, ist dies zweifelsohne eine Bereicherung.

Konrad Sahlfeld

Thomas Sägesser: Vernehmlassungsgesetz. Stämpflis Handkommentar. Stämpfli-Verlag, Bern 2006. 184 S., Fr. 112.–, € 74.–.