

Simonis, Udo E.

**Book Part — Digitized Version**

## Globale Umverteilung - aus ökologischen Gründen: Rio-Konferenz: Beginn einer neuen Verteilungsdiskussion

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Simonis, Udo E. (1993) : Globale Umverteilung - aus ökologischen Gründen: Rio-Konferenz: Beginn einer neuen Verteilungsdiskussion, In: Weert Canzler (Ed.): Die Triebkraft Hoffnung: Robert Jungk zu Ehren ; mit einer ausführlichen Bibliographie seiner Veröffentlichungen, ISBN 3-407-85307-6, Beltz, Weheim ; Basel, pp. 194-203

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112095>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Bibliothek und wissenschaftliche Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)  
Library and Scientific Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

## **Globale Umverteilung – Aus ökologischen Gründen**

### **Rio-Konferenz: Beginn einer neuen Verteilungsdiskussion**

Die Vorbereitungen zur UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro signalisierten es, und die Ergebnisse bestätigen es: war in der Vergangenheit im Nord-Süd-Zusammenhang meist nur von Wachstums- und Entwicklungsprozessen die Rede, so wird es in Zukunft zunehmend um Reduzierungs- und Umverteilungsprozesse gehen. Dies ist die Folge der Wahrnehmung und der Beschäftigung mit globalen Umweltproblemen, insbesondere dem Klimaproblem. Die Industrieländer waren und sind Hauptverursacher dieses Problems, und die Debatte geht darum, wieviel sie an Treibhausgas-Emissionen aufgeben müssen. Die Entwicklungsländer aber würden unter Einhaltung des „Standardentwicklungsweges“ zu Hauptverursachern werden können, auch für sie besteht Anpassungsbedarf. Ökologisch gesehen werden sie die Hauptleidtragenden der globalen Klimaveränderung sein. Ökonomisch gesehen hängt die Kostenverteilung von der Art der Präventions- und Anpassungsmaßnahmen ab, von den vereinbarten institutionellen Vorkehrungen und der sich allmählich entfaltenden globalen Umweltdiplomatie ab.

### **Treibhausgas-Emissionen**

Für die Analyse des globalen Klimaproblems und eine entsprechende Politikformulierung (*globale Klimapolitik*) sind zwei Emissionskategorien von besonderer Bedeutung: die *absoluten Emissionen* und die *Emissionen pro Kopf der Bevölkerung*.

Bei den absoluten laufenden Emissionen an Kohlendioxid ( $\text{CO}_2$ ), Methan ( $\text{CH}_4$ ) und Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW), den wichtigsten Treibhausgasen, liegen die USA und die ehemalige UdSSR an der Spitze; danach folgen die drei großen Entwicklungsländer Brasilien, China, Indien, dann Japan, Deutschland und Großbritannien, vor Indonesien und Frankreich.

Betrachtet man die Länder der Welt nach den entsprechenden Emissionen pro Kopf der Bevölkerung, so verschiebt sich das Bild völlig: nun liegt ausgerechnet eines der ärmsten Länder der Welt an der Spitze, Laos, (wegen einer hohen Abholzungsrate und des Reisanbaus), gefolgt von den Ölförderländern Qatar, Vereinigte Arabische Emirate und Bahrain; an fünfter Stelle folgt Kanada und an achter Stelle die USA, während die (alte) Bundesrepublik Deutschland an 19. Stelle erscheint.

Diese wenigen, aber grundlegenden statistischen Daten machen bereits deutlich, welche gewaltige (praktische und methodische) Aufgaben sich mit der Reduzierung des Treibhauseffekts bzw. der Anpassung an den Treibhauseffekt für die Welt im allgemeinen und für das Nord-Süd-Verhältnis im besonderen stellen. Die Verhandlungen über diese Aufgaben sind in Gang gekommen, haben mit der Unterzeichnung der Klimakonvention in Rio de Janeiro ein gewisses Momentum erreicht, konkrete Ergebnisse aber stehen aus. Sie betreffen ein Verteilungsproblem großen Ausmaßes, für dessen Lösung zwar Anhaltspunkte gegeben, aber noch keine Endpunkte in Sicht sind.

Im Grundsatz müßten natürlich alle Treibhausgase von einer internationalen Reduzierungsvereinbarung (Klimakonvention und Klimaprotokolle) erfaßt werden. Das aber ist eher unwahrscheinlich. Zu unterschiedlich sind die technischen, ökonomischen, sozialen und politischen Aspekte der Emissionsreduzierung bei den einzelnen Gasen. Während beim  $\text{CO}_2$  die Industrieländer die Hauptverursacher sind (vor allem die USA mit ihrem höchst ineffizienten Energie- und Transportwesen), sind es beim  $\text{CH}_4$  die Entwicklungsländer (Reisfelder, Rinderherden). Während bei einigen Gasen die

Emissionen gut kontrolliert werden können, gelingt das bei anderen nur durch Umstellung der Produktion. Während bei einigen ein schneller und kompletter Ausstieg (FCKW) notwendig und möglich erscheint, ist bei anderen (CH<sub>4</sub>) nur eine langsame und stufenweise Reduzierung denkbar.

Mit der auf der Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro vereinbarten Rahmenkonvention zum Treibhauseffekt (*Klimakonvention*) sind die Probleme beschrieben, die Handlungsnotwendigkeiten im Prinzip erkannt und die erforderlichen Meßprogramme und Berichtspflichten auf den Weg gebracht worden. Diese Konvention muß durch mehrere Protokolle umgesetzt werden, die konkrete Zielvorgaben und Maßnahmen zur Reduzierung der Emissionen und zur Erweiterung der Senken enthalten. Nun also beginnt die Detailarbeit, das Ringen um die Verteilung der Kosten und Nutzen, den Finanz- und Technologietransfer und den Einsatz geeigneter ökonomischer und regulativer Instrumente zur Erreichung des Ziels der Klimastabilisierung.

## **Globale Umweltpolitik: Bisherige Erfahrungen**

Die Zahl der wirksamen internationalen Umweltschutzabkommen, die über eine begrenzte Region, wie z. B. Flußeinzugsgebiete oder über einzelne Projekte, wie z. B. Debt-for-Nature-Swaps, hinausgehen und an denen Industrie- und Entwicklungsländer gemeinsam beteiligt waren, d. h. von ihrer Struktur her für eine globale Klimapolitik relevant sind, ist eher begrenzt. Zu nennen sind hier insbesondere: die Londoner Dumping Konvention (1972), die Abkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (1973 und 1978), die UN-Seerechtskonferenz (1973–1982), die Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht (1985) und das Montrealer Protokoll (1987), die Baseler Konvention zur Kontrolle des grenzüberschreitenden Transports gefährlicher Abfälle (1989).

Diese Abkommen beinhalten innovative Vorkehrungen und Instrumente, und zwar sowohl technischer als auch preislicher und mengenmäßiger Art. Das Montrealer Protokoll (mit den nachfolgenden Revisionen von Helsinki und London) wird gar als „Modellfall“ eines internationalen Umweltregimes angesehen, als Beispiel intelligenter globaler Umweltdiplomatie. Die bisherigen Abkommen hatten insofern aber nur relativ geringe Bedeutung für die Entwicklungsländer, als diese kaum Pflichten zur Reduzierung von Emissionen übernehmen mußten. Das Montrealer Protokoll macht hier einen Anfang – allerdings mit aufschiebender Wirkung und abgedeckt durch Informations-, Finanz- und Technologietransfers. Mit der in Rio vereinbarten Klimakonvention kommen auf die Industrieländer drastische ökonomische Struktur Anpassungen zu, doch auch die Entwicklungsländer müssen sich darauf einstellen.

Zur Reduzierung der Treibhausgase kommen grundsätzlich alle bisher schon verwendeten Mechanismen und Instrumente in Frage, wie *Negativlisten* (Londoner Dumping Konvention, Baseler Konvention), *technische Vorschriften* (Marpol-Abkommen), *Nutzungsrechte* (Seerechtskonferenz), *Reduzierungsraten bzw. Produktionsstop* (Wiener Konvention, Montrealer Protokoll). Wegen der völlig unterschiedlichen Einkommensniveaus in der Welt und der höchst unterschiedlichen Zuwachsraten der Bevölkerung haben absolute Begrenzungen von Treibhausgasen ganz andere Konsequenzen als relative Begrenzungen. Die Kooperations- oder die Konfliktbereitschaft der Industrie- und der Entwicklungsländer hängt daher davon ab, welche Art von Zielvorgaben in die zu vereinbarenden Klimaprotokolle eingebracht werden.

Unterstellt man die FCKW-Regulierung als Politikformulierungsaufgabe, nicht als Politikumsetzungsaufgabe (!), als gelöst, so geht es bei der weiteren Ausgestaltung der Klimakonvention von Rio de Janeiro vor allem um ein CO<sub>2</sub>-, ein CH<sub>4</sub>- und/oder ein N<sub>2</sub>O-Protokoll. Das *einzig*e dieser Treibhausgase, über das bisher ein internationaler Diskurs in Gang gekommen ist und dessen strategische Regulierung noch in diesem Jahrzehnt realisierbar erscheint, ist das CO<sub>2</sub>.

## Reduzierungsprozesse: Theoretische Eingrenzung

Grundsätzlich sind, was die Anreiz- bzw. Sanktionsmechanismen angeht, für die globale Klimapolitik sowie für die nationale Umweltpolitik Preis- oder Mengelösungen die beiden „idealen“ Ausprägungen. Am Anfang jeder Umweltpolitik steht ein Markteingriff: Entweder werden Preise von Umweltnutzungen fixiert und es wird dem Markt überlassen, wieviele Emissionen sich bei diesen Festpreisen noch rechnen (*Preislösung*); oder es werden die insgesamt zulässigen Emissionsmengen kontingentiert, und es wird dem Markt überlassen, welche Preise sich unter diesen Umständen herausbilden (*Mengenlösung*).

Diese beiden Lösungen sind symmetrisch zueinander, jedoch nicht äquivalent. Ein Parameter, Preis oder Menge wird jeweils fixiert, der andere dem Markt überlassen. Die Frage ist, welcher dieser Parameter bei welchem Umweltproblem zweckmäßigerweise zu fixieren ist.

In bezug auf das zu vereinbarende CO<sub>2</sub>-Protokoll dürften im Laufe der anstehenden (langjährigen) Verhandlungen sowohl Mengen- als auch Preislösungen eingebracht werden. Bisher stehen allerdings Mengelösungen (*Reduzierungsraten, Emissionsquoten* usw.) eindeutig im Vordergrund, während die Diskussion um konkrete Preislösungen (*Globale Ressourcensteuer, nationale CO<sub>2</sub>-Abgabe* usw.) gerade erst begonnen hat.

Zudem gilt anzumerken, daß bei den Mengelösungen ordnungspolitische Vorstellungen (*Reduktionspflichten*) überwiegen. Marktwirtschaftliche Vorstellungen (*Zertifikate*) sind jedoch angedacht, wonach ökologische Rahmenwerte (z. B. ein bestimmter Temperaturanstieg) in regional oder national differenzierte Emissionskontingente (Quoten) umgesetzt würden. Diese Kontingente würden sodann in Zertifikate gestückelt, die den Inhaber (Land, Ländergruppe) jeweils zur (jährlichen) Emission einer bestimmten Menge eines bestimmten Schadstoffes (hier: CO<sub>2</sub>) berechtigten. Die Zertifikate könnten regional (z. B. Europa) oder auch global

(Nord-Süd) übertragbar sein (*Börse*); sie würden ausgetauscht und erreichten am Markt entsprechende Knappheitspreise (und damit Einnahmen, die für die Substitution von emissionsreichen gegen emissionsarme Produkte und Techniken verwendet werden könnten). Die zertifizierten Mengen addierten sich gerade zu den ökologischen Rahmenwerten (*globales Emissions-Limit*), so daß diese eingehalten würden. Gehandelte Zertifikate entsprächen im konkreten Falle einer Kompensation für partiellen Produktions- bzw. Nutzungsverzicht.

Theoretisch gesehen könnte es bei der zukünftigen globalen Klimapolitik sowohl um Mengen- als auch um Preislösungen gehen. Bisher zeichnen sich aber, wie schon gesagt, eher Mengelösungen ab, wie auch aus dem folgenden hervorgeht.

## **CO<sub>2</sub>-Reduzierungspläne im Nord-Süd-Kontext**

Der Zweiten Weltklima-Konferenz, die Ende 1990 in Genf stattfand, haben zwei Pläne zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen für die Zeit bis zum Jahr 2050 vorgelegen: der IPCC-Vorschlag und ein Minister-Vorschlag. Das „International Panel on Climate Change“ (IPCC) schlug drastische und relativ rasch einsetzende Emissionsminderungen für die Gruppe der OECD-Länder vor, während die Emissionen für die Welt als ganzes (globale Emissionen) erst ab dem Jahr 2005 zurückgehen und bis zum Jahre 2050 um 46 Prozent unter das Niveau von 1987 sinken sollen. Die Minister waren weniger mutig, übernahmen jedoch die Vorstellungen der Wissenschaftler, wonach den Entwicklungsländern wegen deren niedrigeren Einkommensniveaus insgesamt eine weitere Zunahme an CO<sub>2</sub>-Emissionen eingeräumt werden muß.

Als Referenz-Vorschlag mag der Plan der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages gelten (siehe *Tabelle*), der die Industrieländer nach ihrer jeweiligen Wirtschaftsleistung differenziert sowie rascher einsetzende und weiterrei-



chende CO<sub>2</sub>-Reduzierungen vorsieht. Eindeutig ist auch hier die Präferenz, die den Entwicklungsländern eingeräumt wird und die identisch ist mit dem IPCC-Vorschlag bzw. auf diesen eingewirkt hat.

CO<sub>2</sub>-Emissions-Plan – Enquete-Kommission (Bezug 1987, in %)

Jahr	Industrieländer			gesamt	Entwicklungs- länder	Welt insge- samt
	wirt- schaftlich stark	wirt- schaftlich weniger stark	wirt- schaftlich schwach			
1990	+5	+5	+5	+5	+11	+6
1995	+5	+7	+8	+6	+24	+10
2000	-10	-4	+5	-4	+37	+4
2005	-30	-15	-5	-20	+50	-5
2020	-50	-35	-25	-40	+60	-20
2050	-80	-80	-80	-80	+70	-50

Quelle: Enquete-Kommission, 1991

## **Kriterien der CO<sub>2</sub>-Reduzierung zwischen Nord und Süd**

Die Verteilung der Pflichten des CO<sub>2</sub>-Protokolls zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern hängt besonders davon ab, welche Kriterien bezüglich der Reduzierung von Emissionen angewendet werden.

Bei der Festlegung solcher Kriterien dürften zwei internationale Umweltabkommen wichtige Bezugspunkte abgeben: die ECE-Konvention über weiträumige Luftverschmutzung (1979) und das Montrealer Protokoll (1987). Bei der ECE-Konvention hatte sich zunächst eine kleine Zahl der 32 Länder West- und Osteuropas, die der europäischen Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen (ECE-Länder) angehören, zu einem „30%-Club“ der Schwefeldioxidreduzierung zusammengefunden, dem nach und nach weitere Länder beitraten.

Entscheidend für diesen umweltpolitischen Erfolg war der erreichte Gruppenkonsens über das Verteilungskriterium: Jedes Land sollte die SO<sub>2</sub>-Emissionen um den *gleichen* Prozentsatz von 30 Prozent verringern. Damit war die Ausgangslage legitimiert, Vorleistungen oder geographische Besonderheiten wurden nicht berücksichtigt. Damit ist ein erstes Kriterium beschrieben, das theoretisch für eine globale Klimapolitik in Frage käme.

#### *Verteilungskriterium I:*

*Proportional gleiche Reduzierungsrate für alle Länder bezogen auf die Ausgangslage*

Auch das *Montrealer Protokoll* sieht eine proportional gleiche Reduzierungsrate vor (zunächst 50 Prozent, später 100 Prozent), läßt jedoch eine (zeitlich befristete) Ausnahme für die Entwicklungsländer zu. Die Entwicklungsländer wurden von der Reduzierungspflicht zunächst ausgenommen, weil sie sie als unfair einschätzten; die Industrieländer hätten durch die FCKW-Emissionen der Vergangenheit die Ozonschicht geschädigt, so daß den Entwicklungsländern Proportionalität in der Pflichtenübernahme nicht zuzumuten sei – ja, sie hätten ein Emissionsrecht für die Zukunft. Eine solche Argumentationsweise begründet das

#### *Verteilungskriterium II:*

*Proportional gleiche Reduzierungsrate für eine Gruppe von Ländern (Industrieländer) bei Festlegung einer Rate der noch zulässigen Emissionszunahme für die andere Gruppe (Entwicklungsländer)*

Bei dem zu vereinbarenden CO<sub>2</sub>-Protokoll werden die notwendigen Anpassungen umfassend und weitreichend sein, zahlreiche Techniken, Produkte und Wirtschaftszweige sind betroffen. Die Industrieländer werden daher ihre eigenen *absoluten* Reduzierungspflichten gegen die *relativen* Reduzierungspflichten der Entwicklungsländer verhandeln wollen. Neben den laufenden Emissionen wird es den Entwicklungsländern wahrscheinlich auch um die historischen, in der Erd-

atmosphäre akkumulierten CO<sub>2</sub>-Emissionen gehen. Je stärker solche und andere Verteilungsargumente in den Vordergrund der Diskussion rücken, um so höher ist die Wahrscheinlichkeit, daß eine beidseitige Reduzierung nicht vereinbart wird. Daher könnte – insbesondere mit Verweis auf die Charta der Vereinten Nationen – ein Kriterium der Gleichbehandlung attraktiv werden, nämlich gleiche CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Kopf der Bevölkerung. So lautet

*Verteilungskriterium III:*

*Jedes Land hat ein Emissionsrecht, das sich aus der angestrebten (reduzierten) globalen Emissionsmenge pro Kopf der Weltbevölkerung, multipliziert mit der eigenen Bevölkerungszahl ergibt*

Nach diesem Kriterium würden die Länder, die die angestrebte CO<sub>2</sub>-Emissionsmenge überschreiten (Industrieländer), entsprechend drastische Reduzierungspflichten haben; die Länder, die diese Mengen unterschreiten (Entwicklungsländer), könnten zusätzlich emittieren. Dieses Kriterium stellt somit auf Fairneß in den internationalen Beziehungen ab, legitimiert also nicht die gegenwärtige, höchst ungleiche Wohlstands- und Emissionssituation, sondern bewirkt massiv Umverteilung im Nord-Süd-Kontext.

Für die Industrieländer wäre danach weit mehr angesagt als nur eine relative Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch; mittel- und langfristig wäre aus ökologischen Gründen nur noch ein Wirtschaftswachstum zulässig, bei dem Energieverbrauch und Umweltbelastung auch absolut zurückgehen. Utopie oder Wirklichkeit – unwahrscheinlich oder doch möglich?

## Fazit

Verteilungsfragen sind bekanntlich Machtfragen, und die globale Klimapolitik ist sehr komplex, so daß kein Ende sein mag mit entsprechenden Verteilungsdebatten. Deshalb sollte ein möglichst einfaches, allgemein einleuchtendes Leitkriterium für die Strategie zur CO<sub>2</sub>-Reduzierung postuliert werden. Die entsprechenden Möglichkeiten wurden oben aufgezeigt; welche davon Wirklichkeit werden könnte, dies dürfte der Jubilar Robert Jungk besser einschätzen können als ich.

## Ausgewählte Literatur

- Benedick, R. E.: *Ozone Diplomacy. New Directions in Safeguarding the Planet*, Cambridge, Mass. 1991
- Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages (Hg.): *Schutz der Erde. Eine Bestandsaufnahme mit Vorschlägen zu einer neuen Energiepolitik*, Teilband I und II, Bonn, Karlsruhe 1991
- Grubb, M.: *The Greenhouse Effect. Negotiating Targets*, London 1989
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): *Climate Change. The IPCC Scientific Assessment*, Cambridge 1990
- Jahrbuch Ökologie 1992, München 1991
- Sautter, H. (Hg.): *Entwicklung und Umwelt*, = Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1992