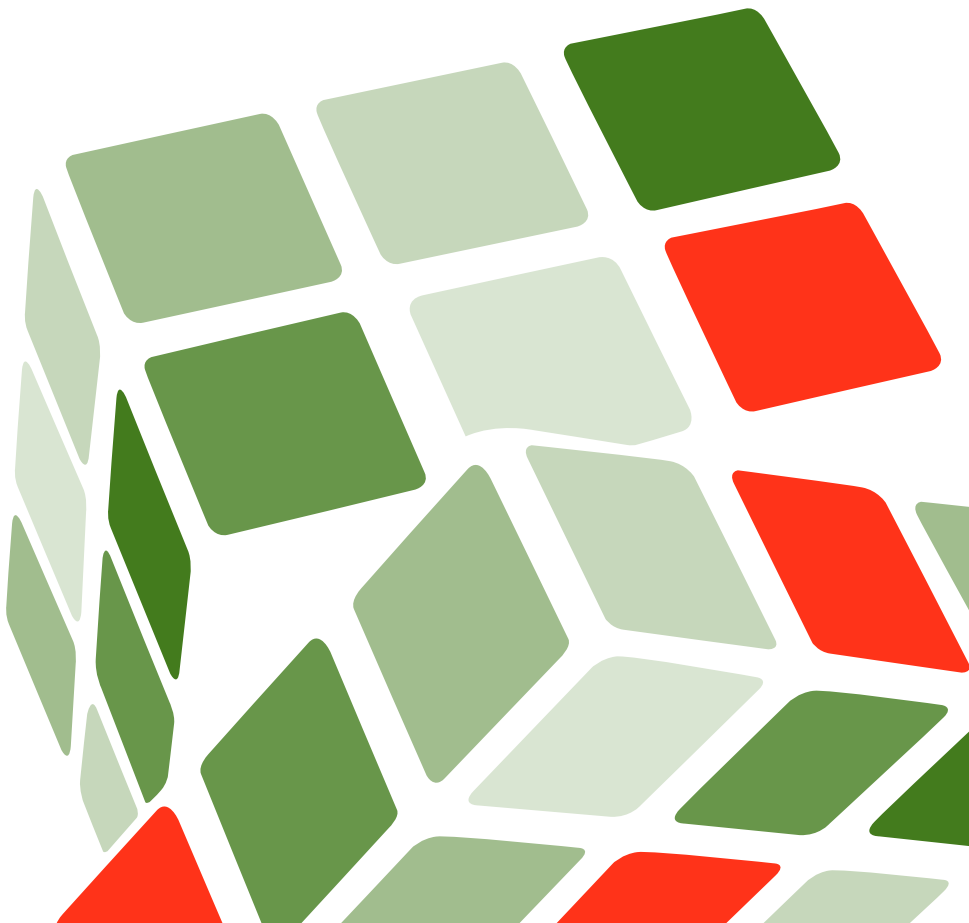


NACHHALTIGKEIT

LOSS AND DAMAGE!

WAS BEDEUTET GERECHTE KLIMAPOLITIK?

JULIANE SCHUMACHER



INHALT

1 Einleitung: Die Party ist vorbei ... und wer zahlt die Rechnung?	2
2 Verhandlungen: Der Stand der Klimapolitik nach Paris	4
3 Verletzlichkeiten: Wen trifft es (am meisten)?	7
4 Verluste: Was (nicht) zu reparieren ist	10
5 Verträge: Loss and Damage im Pariser Abkommen	13
6 Verantwortung und Versicherung: Ein Ausblick über Loss and Damage hinaus	15
Literatur	21

1 EINLEITUNG: DIE PARTY IST VORBEI ...

Am 12. Dezember 2015 um 19:26 Uhr war es so weit – und das Kongresszentrum Le Bourget in Paris brach in Jubel aus. Tausende Menschen umarmten sich, lachten, posierten für Erinnerungsfotos, klatschten minutenlang. Das Plenum der Klimakonferenz hatte nach zwei Wochen dramatischer Verhandlungen einen neuen Klimavertrag angenommen, und der französische Außenminister Laurent Fabius, Leiter der Konferenz, besiegelte den historischen Moment. Staatsmänner und -frauen aus aller Welt übertrafen sich mit ihrem Lob. «Das ist ein Sieg für alle auf dem Planeten und für künftige Generationen», sagte US-Außenminister John Kerry. «Die Geschichte wird sich dieses Tages erinnern», versprach der Generalsekretär der Vereinten Nationen. Und Frankreichs Präsident François Hollande erklärte voll Überschwang: «In Paris hat es seit Jahrhunderten viele Revolutionen gegeben. Aber heute ist die schönste und friedlichste aller Revolutionen vollbracht worden, die Revolution für den Klimawandel. Danke. Es leben die Vereinten Nationen, es lebe der Planet, es lebe Frankreich.»

... und wer zahlt die Rechnung?

Knapp ein Jahr später steht die nächste Klimakonferenz an. Im November 2016 kommen erneut VertreterInnen von 195 Staaten zusammen, dieses Mal in Marrakesch, Marokko. Der Jubel über das Zustandekommen des Weltklimavertrags ist noch nicht verhallt. Die Verhandlungen werden jetzt weniger spektakulär sein, für die Entwicklung des Klimawandels und diejenigen, die bereits unter seinen Folgen leiden, sind sie jedoch bedeutsamer als der Beschluss des Pariser

Abkommens im letzten Jahr. Nach dem symbolischen Akt stehen jetzt, fern der großen Bühne, die tatsächlichen Entscheidungen an, ganz konkret die Fragen «Wer macht was?» und «Wer zahlt?».

Diskutiert werden muss, wie die Industrieländer die versprochene Verringerung der Treibhausgase umsetzen: Wie werden die Reduktionen berechnet, welche Schlupflöcher werden zugelassen, welche gestopft? Verhandelt werden muss, wie die Anpassung an den Klimawandel gelingen kann – und wer dafür bezahlt. Woher kommen die 100 Milliarden Euro, die ab 2020 jährlich bereitstehen sollen, wer bekommt etwas davon und wie viel? Schließlich steht die Frage im Raum, wie mit den Schäden umgegangen wird, die der menschengemachte Klimawandel anrichtet. Kein noch so ehrgeiziger Klimaschutz kann jetzt noch verhindern, dass natürliche, gesellschaftliche und kulturelle Lebensgrundlagen unwiderprüflich zerstört werden, dass Landstriche oder gar komplette Inselstaaten im Meer versinken, Korallenriffe absterben, Ackerland versalzt oder vertrocknet.

Unter dem Schlagwort Loss and Damage (klimabedingte Schäden und Verluste) wird seit einigen Jahren diskutiert, wer dafür zur Verantwortung gezogen werden kann. Das Pariser Abkommen enthält erstmals einen eigenen Artikel zu Loss and Damage. Ein Erfolg für diejenigen, die von steigendem Meeresspiegel, von Stürmen und Dürren besonders betroffen sind – und ein Anlass, sich mit dem Konzept zu befassen. Denn längst ist klar, dass sich die globale Erwärmung nicht mehr aufhalten lässt und dass die Menschheit einen Umgang finden muss mit den Veränderungen und Verlusten,

die sie mit sich bringt. Loss and Damage enthält die Kernfrage aller Klimapolitik: Was bedeutet eine gerechte Klimapolitik, wenn diejenigen, die am wenigsten zur globalen Erwärmung beigetragen haben, am meisten unter ihren Folgen leiden? Unter anderem darum wird es gehen,

wenn in Marrakesch und auf zukünftigen Klimakonferenzen verhandelt wird. Und es wird sich zeigen, wer jenseits von blumigen Worten und schönen Versprechen tatsächlich bereit ist, Verantwortung für die Eindämmung und die Folgen des Klimawandels zu übernehmen.

2 VERHANDLUNGEN: DER STAND DER KLIMAPOLITIK NACH PARIS

Im Dezember 2015 fand die Pariser UN-Klimakonferenz statt – am 12. Dezember einigte man sich auf einen neuen globalen Klimavertrag, das Pariser Abkommen. PolitikerInnen und Medien feierten diesen Vertrag und selbst vehemente KritikerInnen stimmten in den ansteckenden Jubel ein. In den darauffolgenden Wochen wurde zaghafte Kritik laut, von einigen Staaten des Globalen Südens, von AktivistInnen und WissenschaftlerInnen. Der Strahlkraft des Abkommens konnte die Kritik wenig anhaben, die Aura eines «historischen Durchbruchs», eines großen Erfolgs haftet ihm weiterhin an. Doch ist das Abkommen tatsächlich solch ein großer Erfolg? Oder nur ein hübsch verpacktes Scheitern? Was sind die Stärken und was die Probleme des Pariser Abkommens? Und das Wichtigste: Wie geht es jetzt nach Paris weiter?

Aus Sicht der *Diplomatie* ist die Übereinkunft von Paris ganz sicher ein Erfolg. Ein neues, rechtlich verbindliches Klimaabkommen schien noch vor wenigen Jahren undenkbar, schließlich ist dafür die Zustimmung aller 195 Staaten nötig, die Mitglied des Klimarahmenvertrags sind. Seit der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED – UN Conference on Environment and Development) 1992 in Rio de Janeiro findet die Weltklimakonferenz jährlich statt, auf der Tausende VertreterInnen der Mitgliedstaaten versuchen, sich auf die nächsten Schritte zu einigen. Nur ein Mal ist es in all den Jahren gelungen, ein rechtlich verbindliches Klimaabkommen zu beschließen: das Kyoto-Protokoll, das 1997 beim Gipfel in Japan verabschiedet wurde. Es sah vor, dass die beteiligten Länder den Aus-

stoß von Treibhausgasen von 2008 bis 2012 um jeweils einen festen Prozentsatz reduzieren. Aber die Umsetzung des Kyoto-Protokolls scheiterte. Wichtige Staaten wie die USA setzten das Protokoll nie in Kraft. China war – damals noch als Entwicklungsland geltend – nicht beteiligt. 2009 sollte auf dem Klimagipfel in Kopenhagen ein neues Klimaabkommen für die Zeit nach 2012 beschlossen werden. Der Gipfel endete in offener Konfrontation und ohne Ergebnisse. Es dauerte Jahre, bis die KlimapolitikerInnen einen neuen Versuch wagten – und in Paris schließlich Erfolg hatten. Mit viel diplomatischem Geschick gelang es der französischen Konferenzleitung, aus der Vielzahl der Entwürfe und Einwände einen Text herauszuarbeiten, dem alle Staaten zustimmen konnten. Allein schon dieser Konsens hat einen Effekt: Er rückt das Thema Klimawandel in die Öffentlichkeit und bekräftigt, dass sich alle einig sind, dass es sich um eine zentrale Herausforderung für die internationale Gemeinschaft handelt. Stimmen, die zuvor bestritten, dass es den Klimawandel gibt oder dass der Mensch dafür verantwortlich ist, spielten in Paris keine Rolle mehr – und dürften es auch in Zukunft schwer haben, Gehör zu finden.

Der Gipfel von Paris hat Schwung in die Klimapolitik gebracht: Der Vertrag tritt offiziell in Kraft, wenn mindestens 55 Länder das internationale Abkommen ratifiziert haben, die zusammen für mindestens 55 Prozent des globalen Ausstoßes von Kohlendioxid verantwortlich sind. Beim Kyoto-Protokoll hatte es Jahre gedauert und viele Zugeständnisse gebraucht, bis dies der Fall gewesen war.

Beim Pariser Abkommen war das Ziel kein Jahr später, am 6. Oktober 2016, erreicht. Das Abkommen tritt Anfang November in Kraft – rechtzeitig vor Beginn der nächsten Klimakonferenz in Marrakesch.¹

Aus Sicht des *Klimaschutzes* muss man Paris allerdings als Scheitern betrachten. Die globale Erwärmung als physikalisches Prinzip interessiert der diplomatische Erfolg auf dem Papier wenig. So kann man auch das hilflose Kopfschütteln verstehen, mit dem manche BeobachterInnen aus der Wissenschaft auf die Übereinkunft von Paris reagierten. Denn während das Pariser Abkommen die Ziele und Ansprüche der Klimapolitik ehrgeizig nach oben schraubt, klafft auf der Seite der tatsächlich vereinbarten Maßnahmen eine große Lücke. Bestes Beispiel ist der Temperaturanstieg: Galt zuvor das Ziel internationaler Klimapolitik, die Erwärmung der Erde auf höchstens zwei Grad gegenüber der vorindustriellen Zeit zu begrenzen, so verringerte die Weltgemeinschaft dieses Ziel in Paris auf höchstens 1,5 Grad Celsius. Dieser Absichtserklärung stehen jedoch keine konkreten Maßnahmen gegenüber. Im Gegenteil: Schrieb das Kyoto-Protokoll jedem Staat verbindliche Reduktionsziele vor, gibt es jetzt nur noch freiwillige Selbstverpflichtungen – jeder Staat entscheidet selbst, wie viel an Emissionen er reduzieren will. Die freiwilligen Zusagen, die die Staaten im Vorfeld der Konferenz gemacht haben, reichen aber bei Weitem nicht aus, um das 1,5-Grad- oder auch «nur» das 2-Grad-Ziel zu erreichen. Selbst wenn sie alle vollständig eingehalten werden, führen sie zu einem Temperaturanstieg, der Projektionen zufolge bei mindestens 2,7 Grad liegen wird.²

Die breite Zustimmung, die das Übereinkommen von Paris gefunden hat, war

auch deshalb möglich, weil viele Formulierungen des Textes sehr vage gehalten sind. Es ist ein übliches Verfahren im Rahmen solch großer Konferenzen, dass findige AnwältInnen über die letzten Tage der Verhandlungen Formulierungen suchen, die alle Seiten zufriedenstellen können. Auch das Pariser Abkommen enthält deshalb viele sehr offene Formulierungen oder vertagt kritische Punkte auf eine der nächsten Konferenzen. Gerade im Bereich der Klimapolitik kommt hinzu, dass viele Aspekte «Neuland» sind und es keine juristischen Präzedenzfälle oder Erfahrungen gibt, auf die zurückgegriffen werden kann. Dabei geht es nicht nur um Details. So enthält Artikel 5 das langfristige Ziel, ab 2050 ein «Gleichgewicht» zwischen dem Ausstoß von Kohlendioxid in die Atmosphäre und dessen Abbau zu erreichen, etwa mittels der Aufnahme durch Pflanzen, Ozeane oder gezielt durch unterirdische Speicherung. Darin findet sich noch entfernt das ursprünglich geforderte Ziel einer Dekarbonisierung, also einer Entwicklung hin zu einer Gesellschaft, die ihre Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen reduziert und langfristig null Emissionen anstrebt. Das beschriebene Gleichgewicht kann aber auch interpretiert werden als die «Netto-null-Lösung», wie sie zuletzt auch der Weltklimarat ins Spiel gebracht hat: Emittiert werden kann weiterhin, wenn gleichzeitig Lösungen geschaffen werden, die Treibhausgase zu speichern,

¹ Diese rasche Ratifizierung hängt auch damit zusammen, dass im November in den USA Präsidentschaftswahlen stattfinden. Der Kandidat der Republikaner, Donald Trump, hat angekündigt, im Fall seines Sieges aus dem Pariser Abkommen auszusteigen – was der amtierende US-Präsident Barack Obama und seine internationalen MitstreiterInnen verhindern wollen. Wenn der Vertrag bis Ende des Jahres bereits rechtsgültig ist, dürfte Trump ein Ausstieg deutlich erschwert sein. ² Vgl. Climate Action Tracker unter: <http://climateactiontracker.org/news/253/Climate-pledges-will-bring-2.7C-of-warming-potential-for-more-action.html>.

etwa durch Technologien wie Bioenergy with Carbon Capture and Storage (BECCS), bei dem in großem Maßstab Energie aus Pflanzen gewonnen und das entstehende Kohlendioxid unterirdisch gespeichert wird. Diese Technologien sind noch nicht einsatzfähig, gelten als risikoreich und werden Entwicklungen wie das Land Grabbing weiter anheizen – den Aufkauf von Land in großem Maßstab durch Großinvestoren, der häufig zur Vertreibung und Verarmung der ansässigen Bevölkerung und zu ökologischen Problemen durch Großplantagen führt. Ob Technologien wie BECCS angerechnet werden dürfen oder nicht, ist offen. Ebenso die seit Jahren strittigen Fragen,

ob Wälder als Senken gelten dürfen und ob Geoengineering erlaubt werden soll – das sind technische Großprojekte, die die globale Erwärmung bremsen sollen, etwa Weltraumspiegel oder die großflächige Förderung des Algenwachstums im Ozean.

Das Abkommen von Paris lässt viel Spielraum. In Marrakesch, auf den folgenden Klimagipfeln und zahlreichen Zwischenkonferenzen wird nun darum gerungen werden, wie die Paragraphen auszulegen sind – erst damit wird sich entscheiden, welche Form der Klimavertrag letztlich annehmen wird und ob er tatsächlich der erste Schritt hin zu einer wirksamen und gerechteren Klimapolitik ist.

Der menschengemachte Klimawandel ist kein fernes Zukunftsszenario, er ist bereits heute mess- und spürbar. Die Eisschmelze in Grönland begann 2016 so früh wie nie zuvor. Der August 2016 war der heißeste August seit Beginn systematischer Messungen 1880,³ schon zeichnet sich ab, dass auch das Jahr 2016 alle Rekorde brechen wird.⁴ Das heißt: Auch die Folgen des Klimawandels sind bereits Realität.

Zwei Arten von Folgen lassen sich dabei unterscheiden: Zum einen *Extremereignisse* wie Stürme, Starkregen oder Hitzewellen. Eine höhere Temperatur bedeutet mehr Energie und eine höhere Verdunstung, damit höhere Windgeschwindigkeiten und größere Wassermengen, die zu Starkregen und Überflutungen führen können. Da für einen Sturm oder eine Hitzewelle mehrere Faktoren zusammenkommen müssen und es große natürliche Schwankungen gibt, lassen sich Wetterextreme schwer vorhersagen; zudem ist es kaum möglich, ein einzelnes Wetterereignis zwingend auf den Klimawandel zurückzuführen. Die Wahrscheinlichkeit – und damit langfristig die Häufigkeit – solcher Extremereignisse ist in einem wärmeren Klima jedoch höher. So zeigen Messungen aus der Schweiz einen Anstieg starker Regenfälle seit den 1970er Jahren. Die meisten Klimamodelle sagen vorher, dass die Häufigkeit von Tropenstürmen der höchsten Kategorien 4 und 5 mit der Erhöhung der globalen Temperatur zunehmen wird. Die Wetterdaten, die seit den 1970er Jahren von Satelliten erhoben werden, bestätigen diesen Trend. Wenig Zweifel besteht hingegen darüber, dass die globale Erwärmung eine Reihe von sogenannten *slow-onset*-Ereig-

nissen hervorruft – Umweltveränderungen, die sich allmählich entwickeln und vorhersagbar sind. Das klingt erst einmal weniger dramatisch. Langfristig haben viele dieser Entwicklungen weitaus gravierendere Folgen als Extremereignisse. Die weitreichendste dieser «langsamen» Folgen des Klimawandels ist der Anstieg des Meeresspiegels. Wasser dehnt sich aus, wenn es sich erwärmt, zudem schmelzen sowohl in den Gebirgen als auch in der Antarktis die Gletscher. Beide Effekte zusammen führen bereits seit Anfang des 20. Jahrhunderts zu einem Anstieg des Meeresspiegels, er beträgt derzeit etwa drei Millimeter pro Jahr. Der aktuelle Bericht des Weltklimarats geht davon aus, dass der Meeresspiegel bis 2100 um 28 bis 98 Zentimeter steigen wird, bis 2300 dürften es ein bis drei Meter sein.⁵ Das betrifft schon heute tief liegende Inseln wie die Malediven und viele Pazifikstaaten, die bereits bei einem geringen Anstieg nicht mehr bewohnbar sind. Langfristig werden Millionen Menschen betroffen sein: Ein Drittel der Weltbevölkerung lebt in Küstengebieten, zahlreiche große Städte müssten aufwendig geschützt oder aufgegeben werden.

Doch nicht nur der Meeresspiegel erhöht sich; durch die höhere Konzentration in der Atmosphäre wird auch mehr Kohlendioxid im Meereswasser gelöst. Wärmeres Wasser enthält zudem weniger Sauerstoff. Beides zusammen dürfte

³ Vgl. die Informationen des National Oceanic and Atmospheric Administration unter: www.noaa.gov/news/august-marks-ongoing-trend-of-record-breaking-heat-for-globe. ⁴ Vgl. die Informationen der World Meteorological Organization unter: <http://public.wmo.int/en/media/press-release/global-climate-breaks-new-records-january-june-2016>. ⁵ Vgl. IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change: Climate Change 2013. The Physical Science Basis. Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge/New York 2013.

die Ökosysteme der Meere beeinflussen und die Erträge aus der Fischerei sinken lassen. Bei einem sehr hohen Temperaturanstieg von mehr als zwei Grad Celsius über den vorindustriellen Wert sind auch weltweit sinkende Erträge aus der Landwirtschaft zu erwarten. Bei einem zunächst geringeren Temperaturanstieg unterscheiden sich die Folgen den Prognosen der WissenschaftlerInnen zufolge für verschiedene Gebiete: Während Nordeuropa oder Kanada von höheren Temperaturen profitieren könnten, wird in vielen Regionen, die ohnehin schon mit Dürre- und Hitzeperioden zu kämpfen haben, der Anbau von Lebensmitteln noch schwieriger werden.⁶

Was für die Landwirtschaft gilt, hat Gültigkeit für fast alle Folgen des Klimawandels: Sie wirken sich sehr ungleich auf die Weltbevölkerung aus. Ob aus physikalischen Phänomenen wie Wind, Regen oder Hitze eine «Katastrophe» wird, hängt nicht nur von deren Intensität ab, sondern auch von den Menschen, auf die sie treffen, und den Bedingungen, unter denen sie leben. Eine Sturmflut mit Wasserständen von vier oder fünf Metern über dem normalen Pegel ist auch an der deutschen oder niederländischen Nordseeküste ein Ausnahmeereignis – das jedoch kaum größere Schäden anrichten wird und nur in den seltensten Fällen Menschenleben fordern dürfte.⁷ Was das Risiko von Stürmen oder Überschwemmungen angeht, so ist dieses in Bangladesch nicht höher als in den Niederlanden – nach dem Weltrisikobericht, den die Universität der Vereinten Nationen und ein Zusammenschluss von Hilfsorganisationen regelmäßig herausgeben, liegen beide Länder hier nahezu gleichauf. Den Unterschied macht die Verletzlichkeit (Vulnerabilität) großer Teile der

Bevölkerung aus: In den Niederlanden etwa sorgen eine gut ausgebaute Infrastruktur, der Wohlstand der Bevölkerung, eine funktionierende Verwaltung und ein effektiver Katastrophenschutz dafür, dass Naturkatastrophen größeren Ausmaßes sehr unwahrscheinlich sind. In Bangladesch hingegen verlieren bei Überflutungen regelmäßig Tausende Menschen ihr Leben und Millionen ihr Hab und Gut.

In den letzten Jahren hat es viele Studien und Diskussionen zu der Frage gegeben, wovon es abhängt, wie verletzlich Menschen gegenüber Naturereignissen sind. Klar ist, dass dazu viele Faktoren beitragen, die sich häufig überschneiden. Je ärmer eine Person oder eine Gemeinschaft ist, desto weniger Möglichkeiten hat sie, sich abzusichern oder in Ausnahmesituationen zu reagieren. Zudem leben in vielen Weltregionen die Ärmsten in den unsichersten Gebieten – etwa in niedrig liegenden Gegenden, die häufig überschwemmt werden. Frauen sind meist stärker betroffen als Männer, da sie im Normalfall über weniger Geld verfügen und durch ihre Verantwortung für die Versorgung der Familie als Erste die Auswirkungen einer Dürre oder Nahrungsmittelknappheit zu spüren bekommen. Aber auch Faktoren wie Alter, Gesundheit, Bildung, Religion, Klasse oder Kaste bzw. die Zugehörigkeit zu Minderheiten spielen eine Rolle.

⁶ Vgl. IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change: Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Part B: Regional Aspects. Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge/New York 2014. ⁷ Auch dies allerdings erst in den letzten Jahrzehnten. Bei den großen Sturmfluten des Mittelalters starben an der Nordseeküste regelmäßig Zehntausende Menschen, ganze Landstriche versanken im Meer. Nach den letzten verheerenden Sturmfluten mit Tausenden Toten 1953 in den Niederlanden und 1962 an der deutschen Nordseeküste wurde massiv in Deich- und Sperranlagen investiert, die bis heute mit sehr großem Aufwand unterhalten werden.

Der Blick auf diese individuellen Verletzlichkeiten verdeckt jedoch die Tatsache, dass es nicht nur von den Menschen selbst abhängt, wie dramatisch sich ein Naturereignis auf ein Gebiet auswirkt. Menschen leben nicht isoliert, und ihre Resilienz – ihre Widerstandsfähigkeit im Fall von Krisen – wird zu einem großen Teil von den sie umgebenden gesellschaftlichen Bedingungen bestimmt. So hängt es von der Infrastruktur eines Landes oder Gebietes ab, welche Schäden entstehen, aber auch davon, wie rasch und effektiv im Ernstfall Hilfe möglich ist. Institutionen – dazu gehören auch leistungsfähige Regierungen, Sozialsysteme und Versicherungen – entscheiden maßgeblich darüber, ob und mit welchen Verlus-

ten ein unvorhersehbares Ereignis überstanden werden kann. Schließlich spielen auch die Existenz von solidarischen Gemeinschaften und der gesellschaftliche Zusammenhalt eine Rolle. So halfen im Fall des Oderhochwassers 1997 neben den technischen Hilfswerken, der Polizei und der Bundeswehr auch Tausende Freiwillige, die Deiche zu schützen. Im Fall des verheerenden Tropensturms Katrina, der 2005 New Orleans verwüstete, ließen nicht nur die Regierung, sondern auch die wohlhabenderen BewohnerInnen der Stadt die betroffenen Menschen in den niedrig liegenden Gebieten weitgehend im Stich – Tausende starben, Hunderttausende verloren ihre Häuser und Wohnungen.

4 VERLUSTE: WAS (NICHT) ZU REPARIEREN IST

Wie auch immer das Übereinkommen von Paris weiter verhandelt und ausgestaltet wird, eines ist klar: Ein rasches Aufhalten der globalen Erwärmung ist nicht zu erwarten. Das Pariser Abkommen, das ab 2020 gelten soll, mag langfristig Wege für den Klimaschutz vorgeben, kurzfristig wird es keine effiziente Senkung der Emissionen bewirken. Und selbst im unwahrscheinlichen Fall, dass die Emissionen rasch sinken, wird die Erwärmung der Erde wegen des langsamen Abbaus von Kohlendioxid in der Atmosphäre noch viele Jahrhunderte andauern.

So verwundert es nicht, dass sich die Akzente in der Klimapolitik verschoben haben. Grundsätzlich lassen sich bisher zwei Ansätze der Klimapolitik unterscheiden: In den ersten Jahren nach der Verabschiedung der Klimarahmenkonvention von 1992 ging es vor allem um *Mitigation* – um die Frage, welche Maßnahmen die Weltgemeinschaft treffen kann, um die globale Erwärmung zu vermeiden oder einzudämmen. Als deutlich wurde, dass die globale Erwärmung bereits im Gange ist und auch bei größter Anstrengung nicht vollkommen verhindert werden kann, kam der *Adaption* verstärkt Aufmerksamkeit zu – der Frage, wie sich Gesellschaften an den Klimawandel anpassen können. Zu diesen beiden Ansätzen ist jüngst ein dritter hinzugekommen: *Loss and Damage* – die Frage nach der Verantwortung für klimabedingte Schäden und Verluste, jener Schäden und Verluste, die sich auch durch bestmögliche Anpassung nicht verhindern lassen.

Das Thema ist nicht wirklich neu. Die Allianz der kleinen Inselstaaten (Alliance of Small Island States, AOSIS) bat bereits Anfang der 1990er Jahre im Rahmen der

Verhandlungen zur Klimarahmenkonvention um Unterstützung und Entschädigung für die Landverluste, die ihnen durch den Klimawandel drohen. Und diese Frage steht nicht isoliert – sie ist eng verwoben mit den Debatten um Klimagerechtigkeit. Denn die von den Schäden des Klimawandels Betroffenen haben diese nicht selbst verursacht. Die westlichen Staaten nutzen seit 150 Jahren fossile Brennstoffe. Dieser Nutzung verdanken sie einen Teil ihres heutigen Wohlstandes. Und auch jetzt, da Schwellenländer wie China und Brasilien aufgeholt haben und zu den größten Emittenten von Treibhausgasen gehören, ist der Beitrag zum Klimawandel noch höchst ungleich verteilt: Während die Kohlendioxid-Emissionen 2013 in den USA pro Kopf und Jahr 16,5 Tonnen und in Deutschland 9,4 Tonnen betragen, sind es in Indien im Durchschnitt gerade einmal 1,64 und in Äthiopien 0,08 Tonnen.

Seit Klimapolitik verhandelt wird, haben Länder des Globalen Südens diesen Punkt eingebracht und darauf gepocht, dass die reichen Staaten des Nordens Verantwortung übernehmen. Dies ist teilweise in die bisherigen Vereinbarungen zur Klimapolitik eingeflossen, etwa indem zunächst die Länder des industrialisierten Nordens sich verpflichten, ihre Emissionen stark zu reduzieren, während Schwellenländern und Ländern des Globalen Südens ein weiterer Anstieg der Emissionen oder eine spätere Reduzierung zugestanden wird.⁸ Beim Gipfel in

⁸ Im Kyoto-Protokoll wurden die Staaten daher in zwei Gruppen eingeteilt: Annex-I-Länder (Industriestaaten, die im Anhang I der Klimarahmenkonvention aufgelistet sind), die sich verpflichten, ihre Treibhausmissionen zu reduzieren, sowie Staaten, die dort nicht genannt sind und daher nicht zur Reduzierung ihrer Emissionen verpflichtet sind; hinzu kamen einige Sonderfälle.

Kopenhagen 2009 einigten sich die Staaten auf die Einrichtung eines globalen Klimafonds. In diesen sogenannten Green Climate Fund (GCF) sollen vor allem die Industrieländer einzahlen, die ärmeren Staaten des Globalen Südens können daraus Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen finanzieren. Ab 2020 soll der Klimafond jährlich 100 Milliarden Euro zur Verfügung stellen.

Dass dieses Geld nicht ausreichen wird, ist ein Punkt – so hat das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) kürzlich in einer Studie berechnet, dass die Kosten für die Anpassung an den Klimawandel in den Ländern des Globalen Südens 2030 bei 140 bis 300 Milliarden Euro jährlich liegen könnten, im Jahr 2050 könnten es bis zu 500 Milliarden Euro jährlich sein. Eine ganz andere Frage aber ist: Was ist mit den Folgen für die Umwelt, die nicht verhindert oder ausgeglichen werden können?

Bei steigendem Meeresspiegel werden Küstengebiete und ganze Inselstaaten im Meer versinken. Was geschieht mit den Menschen, die dort leben und ihr Land verlieren? Was sollen die Staaten machen, die durch diese Entwicklungen ihr Staatsgebiet verlieren? Versalzung und Dürren werden in vielen Gebieten der Welt die Landwirtschaft erschweren oder unmöglich machen. Wer kommt für diese Schäden und die Folgekosten auf? Wer nimmt die Menschen auf, die durch diese Entwicklungen möglicherweise gezwungen werden, in andere Länder auszuwandern? Durch die erhöhten Temperaturen werden Arten aussterben, sensible Ökosysteme wie Korallenriffe, die sich über Jahrtausende gebildet haben, dauerhaft zerstört werden. Wenn sich ein Verantwortlicher für diese ökologischen Schäden ausmachen lässt, wie kann er

zur Rechenschaft gezogen werden, welche Entschädigungen können gefordert werden?

Diese Fragen tauchten auf dem Klimagipfel 2007 in Bali erstmals unter dem Titel Loss and Damage auf. Darauf gedrängt hatten die VertreterInnen der von Überflutung bedrohten oder bereits betroffenen Inselstaaten sowie die Gruppe der weltweit am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDC); Unterstützung erhielten sie von einer Reihe engagierter Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Auf dem Gipfel im mexikanischen Cancún 2010 wurde eine eigene Arbeitsgruppe zu diesem Thema gegründet, in Warschau 2013 wurde daraus eine eigene (Unter-)Organisation der Klimarahmenkonvention, die den sperrigen Namen Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts (WIM) trägt (dt. etwa: Internationaler Warschau-Mechanismus zu klimabedingten Schäden und Verlusten). Dieser soll bis 2016 wichtige Aspekte dieser Thematik klären, insbesondere soll er Daten sammeln, das Konzept genauer umreißen sowie einen Arbeitsplan für diesen Zeitraum aufstellen.

Eine erste Aufgabe besteht dabei schon darin zu definieren, was unter Loss and Damage zu verstehen ist. Denn die Abgrenzung zu Adaption ist nicht so klar, wie sie auf den ersten Blick scheint, und eine einheitliche Definition von Loss and Damage gibt es bisher nicht. Die Vereinten Nationen, in deren Rahmen derzeit über Loss and Damage verhandelt wird, sprechen von den «tatsächlichen oder möglichen Auswirkungen auf Entwicklungsländer in Verbindung mit dem Klimawandel, die menschliche und natürliche Systeme negativ beeinflussen».

Daraus lässt sich ablesen, dass es sich um ein sehr breites Konzept handelt. Grob lassen sich derzeit vier verschiedene Ansätze ausmachen, Loss and Damage zu verstehen und zu verhandeln:

(1) Der erste Ansatz weist auf die Verletzlichkeit des globalen Klimasystems und damit der weltweiten Ökosysteme hin, indem er aufzeigt, dass der Klimawandel bereits heute Schäden anrichtet und natürliche oder kulturelle Errungenschaften unwiederbringlich zerstört. Dies kann in einem politischen oder moralischen Sinn verstanden werden – etwa um die Staatengemeinschaft zu größeren Anstrengungen beim Klimaschutz aufzurufen. Dabei wird zwischen Schäden und Verlusten als Folgen des Klimawandels meist derart unterschieden, dass Schäden prinzipiell als reparabel definiert werden, Verluste hingegen dauerhaft und nicht umkehrbar sind: Das von einem Sturm zerstörte Hausdach kann wieder aufgebaut werden, die ausgestorbene Art ist für immer verloren.

(2) Auch der zweite Ansatz beschreibt die Folgen des Klimawandels, jedoch vorrangig aus einer ökonomischen Perspektive. Es geht darum, die Schäden und Verluste, die der Klimawandel mit sich bringt, abzuschätzen oder zu berechnen. Schaden wird hier als physische Auswirkung verstanden, Verlust im Sinne von Kosten: Der Schaden wäre das zerstörte Dach, der Verlust die 100 US-Dollar, die es kostet, es zu reparieren. Dies ist sowohl für Versicherungen als auch für Regierungen wichtig, die berechnen, wie teuer sie der Klimawandel zu stehen kommen kann. Loss and Damage wird in diesem Zusammenhang als «drittes Kostenele-

ment» des Klimawandels bezeichnet, neben Kosten für den Klimaschutz und für die Anpassung.

(3) Ein dritter Ansatz ist technisch-praktisch orientiert. Dabei geht es darum, mit einer genaueren Betrachtung von möglichen Schäden und Verlusten für eine möglichst gute Anpassung und die Reduzierung von Risiken zu sorgen. Dieser Ansatz stammt aus der Katastrophenhilfe und hat viele Werkzeuge von dieser übernommen. Zwar fließen hier für die Vorsorge und Gefahrenabschätzung Daten aus Klimamodellen ein, prinzipiell wird jedoch auf Konzepte zurückgegriffen, die bereits in anderen Handlungsfeldern erprobt sind, etwa beim Umgang mit starken Stürmen, Überflutungen oder Erdbeben. Denn auch wenn der Klimawandel Extremereignisse häufiger oder stärker machen kann, ist es für die praktische Hilfe vor Ort unerheblich, ob eine Flut auf die menschengemachte Erwärmung zurückgeht oder auf eine natürliche Schwankung im Klimasystem.

(4) Der vierte Ansatz kann als politisch-rechtlicher verstanden werden: Er hat zum Ziel, durch den Verweis auf Loss and Damage Entschädigungen einzufordern. Dies ist der eigentlich neue Aspekt, der in die Klimaverhandlungen eingebracht wurde, und auch derjenige mit den engsten Verbindungen zu Gerechtigkeitsfragen. Er wurde von den Inselstaaten und der Gruppe der ärmsten Staaten in den Diskussionen der letzten Jahre stark gemacht. Sie argumentieren, dass ihnen für die Schäden, die der Klimawandel verursacht, Entschädigungen zustehen von jenen Ländern oder Organisationen, die ihn verursacht haben.

Mit der Aufnahme des Loss-and-Damage-Ansatzes in das Pariser Abkommen hat dieses Thema einen gewaltigen Sprung nach vorne gemacht – und dürfte in den nächsten Jahren stärker im Licht der Öffentlichkeit stehen und detaillierter ausgearbeitet werden. Für die VerfechterInnen des Konzepts ist das ein großer Erfolg. Denn dass es tatsächlich Teil der internationalen Vereinbarung sein würde, war lange Zeit alles andere als ausgemacht. Der Warschau-Mechanismus, der seit 2013 zu dem Thema arbeitet, galt als unterfinanziert, lange Zeit schien unklar, ob er nach seinem Abschlussbericht 2016 weiter bestehen würde. Und vor allem die Industrieländer sträubten sich dagegen, klimabedingte Schäden und Verluste explizit in einem neuen Klimaabkommen zu erwähnen. Nicht ohne Grund: Sie fürchteten, dass sie für diese direkt oder indirekt zur Rechenschaft gezogen werden. Zudem gab es aufgrund der verschiedenen Bedeutungen, die Loss and Damage haben kann, immer wieder Verwirrung darüber, wo das Konzept genau verortet werden soll: Während Länder des Südens sich vor allem auf die rechtliche Ebene konzentrierten und argumentierten, dies sei ein neuer Aspekt, der neben den beiden Strängen Mitigation und Adaption gesondert betrachtet werden müsse, hielten andere Staatengruppen dagegen, die angesprochenen Punkte seien Teil der Diskussion um Anpassung und bedürften keiner gesonderten Erwähnung. Zudem wurden wiederholt Befürchtungen geäußert, dass es aufgrund der Breite des Konzepts in seiner derzeitigen Form zu Überschneidungen mit den Aufgaben

anderer internationaler Organisationen komme, die unnötige Kosten und Reibungsverluste verursachen würden. So etwa im Fall von Klimaflüchtlingen, die im Rahmen von Loss and Damage thematisiert werden, für die gleichwohl das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen zuständig sei, oder im Bereich der Katastrophenhilfe, wo bereits verschiedene internationale Zusammenschlüsse versuchen, Maßnahmen zu koordinieren.

Artikel 8 des Pariser Abkommens fordert denn auch gleich zu Beginn, dass alle Aktivitäten zu klimabedingten Schäden und Verlusten in Zusammenarbeit mit den jeweils zuständigen internationalen Organisationen ablaufen. Die Fortsetzung des Warschau-Mechanismus wird über 2016 hinaus gesichert. Auf der Klimakonferenz in Marrakesch wird WIM seinen Arbeitsplan für die nächsten fünf Jahre vorstellen, sehr wahrscheinlich wird er diesen Zeitraum gestärkt und mit mehr Ressourcen bestreiten. Die zugehörige Entscheidung des Konferenzdokuments weist dem Warschau-Mechanismus zwei Aufgaben zu: Er soll erstens weitere Maßnahmen zu Risikomanagement und Versicherungen gegen klimabedingte Schäden ausarbeiten; der Schwerpunkt liegt hier auf einem technisch-praktischen Verständnis von Loss and Damage. Zweitens soll er Empfehlungen zur Thematik Klimaflucht entwickeln. Im Vertragsentwurf war noch die Errichtung einer eigenständigen Institution gefordert worden, die sich um Klimaflüchtlinge kümmert. Seit 2008 haben jährlich im Durchschnitt 26,4 Millionen Menschen ihr Zuhause aufgrund von Naturkatastro-

phen verlassen müssen⁹ – nicht nur das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen geht davon aus, dass diese Zahlen mit steigenden Temperaturen zunehmen werden. Vor allem auf Druck von Australien wurde der geplante Verweis dann aus dem Vertragsdokument gestrichen. Klimaflucht ist ein heikles Thema – die Industrieländer haben lange versucht, es komplett aus internationalen Verhandlungen herauszuhalten, weil sie fürchten, einen Präzedenzfall zu schaffen, wenn sie die globale Erwärmung als Fluchtgrund anerkennen.

Schließlich taucht auch das Thema Entschädigungen in der Konferenzentscheidung auf, jedoch in ganz anderer Weise als erwartet oder von vielen Ländern des Südens erhofft: Ein abschließender

Satz stellt klar, «dass die Aufnahme von klimabedingten Schäden und Verlusten in das Pariser Abkommen keine Grundlage für Haftungsansprüche ist». Damit wollten die Industrieländer, insbesondere die USA, verhindern, dass die Aufnahme von Loss and Damage in das Pariser Abkommen die rechtliche Grundlage für Entschädigungsklagen legt. Denn dabei geht es um gewaltige Summen. Schätzungen über die bereits jetzt unvermeidlichen Verluste und Schadenskosten des Klimawandels reichen von jährlich 100 bis 400 Milliarden US-Dollar pro Jahr bis zum Jahr 2030.¹⁰ Indem sie Entschädigungen ausschließen wollten, haben die USA jedoch unfreiwillig genau das Thema ins Zentrum gerückt, das sie eigentlich zu vermeiden versuchten.

⁹ Vgl. die Informationen auf der Webseite des IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre) unter: www.internal-displacement.org/publications/2015/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters. ¹⁰ Da es keine klare Definition von Loss and Damage gibt, gehen die Zahlen erwartungsgemäß weit auseinander. Selbst die niedrigsten Berechnungen gehen jedoch von etwa 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr bis 2030 bzw. 200 Milliarden US-Dollar pro Jahr bis 2050 aus, jeweils nur für die Schäden in den am wenigsten entwickelten Ländern. Climate Action Tracker, eine von der European Climate Foundation finanzierte Webseite, schätzt die Kosten gar auf 400 Milliarden US-Dollar pro Jahr bis 2030 und auf mehr als eine Trillion US-Dollar pro Jahr bis 2050.

6 VERANTWORTUNG UND VERSICHERUNG: EIN AUSBLICK ÜBER LOSS AND DAMAGE HINAUS

Loss and Damage wurde mit der Aufnahme in das Pariser Abkommen dauerhaft als dritter Pfeiler der Klimapolitik etabliert. Ist das als Erfolg für all jene zu verzeichnen, die für mehr Gerechtigkeit im Umgang mit der globalen Erwärmung kämpfen?

Das wird auch davon abhängen, in welche Richtung sich das Konzept weiterentwickelt und welche Akteure diesen Prozess dominieren. Denn wie das Pariser Abkommen eher als ein Rahmen zu verstehen ist, der in den kommenden Jahren inhaltlich gefüllt werden muss, so ist auch die Aufnahme von Loss and Damage in das Abkommen keine abschließende Vereinbarung, sondern markiert eher den Beginn der Diskussionen zu diesem Thema.

Bisher war es ein relativ kleiner Kreis von Staaten, Nichtregierungs- und Hilfsorganisationen, die die Formulierung des Konzepts geprägt haben, und auch der WIM besteht nur aus einer kleinen Gruppe von ExpertInnen. Allerdings sind die Aktivitäten im Bereich klimabedingte Schäden und Verluste nicht auf die Klimaverhandlungen der Vereinten Nationen beschränkt. Durch die Breite des Themas Loss and Damage ist es mit einer Reihe von internationalen Entwicklungen und Initiativen verbunden, die sich auf dessen weitere Entwicklung auswirken. Zum einen laufen derzeit auf verschiedenen Ebenen Versuche, die für die globale Erwärmung Verantwortlichen – Staaten des Nordens bzw. Unternehmen – haftbar zu machen und für die von ihnen verursachten Schäden Entschädigungen zu verlangen. Dies ist sicherlich ein Grund dafür, dass die Industriestaaten diesen

Aspekt aus dem Pariser Abkommen ausschließen wollten: Klagen sind bereits jetzt möglich. So gibt es eine ganze Reihe von Grundsätzen des internationalen Rechts und des Zivilrechts, die auch für Schäden und Verluste aufgrund der globalen Erwärmung gelten können. Etwa das Verursacherprinzip, das in den USA und Europa ein Grundprinzip des Umweltrechts ist und besagt, dass der Verursacher die Kosten von Umweltschäden zu tragen hat; oder im internationalen Recht der Grundsatz, dass jeder Staat Maßnahmen zu unterlassen hat, die das Territorium oder die Umwelt anderer Staaten schädigen. Die entsprechende Klausel im Pariser Abkommen – das haben JuristInnen in ersten Kommentaren bekräftigt – schließt solche Klagen auch künftig nicht aus; geltendes Recht kann nicht durch Vereinbarungen dieser Art außer Kraft gesetzt werden.¹¹

So hat im November 2015 der peruanische Kleinbauer Saúl Luciano Lliuya mit Unterstützung der NGO Germanwatch Klage gegen den Energiekonzern RWE eingereicht. Sein Dorf droht von den Wassermassen eines schmelzenden Gletschers fortgespült zu werden. Da RWE laut Studien einen relevanten Anteil an der globalen Erwärmung hat, fordert Lliuya 20.000 Euro Entschädigung, die genutzt werden sollen, um das Dorf zu schützen. Das Landgericht Essen hat die Klage zugelassen, im November 2016 steht die erste mündliche Verhandlung an. Diese Klage kann – und soll – beispielhaft dafür stehen, dass man jene zur Ver-

¹¹ Vgl. Sharma, Anju u. a.: Pocket Guide to the Paris Agreement, Oxford 2016, unter: www.eurocapacity.org/downloads/PocketGuide-Digital.pdf.

antwortung ziehen kann, die die größten Profiteure des Klimawandels sind. Jüngst haben Forschungen zu den sogenannten *carbon majors*, den «Kohlenstoff-Riesen», gezeigt, dass nur 90 Institutionen – private und staatliche sowie Unternehmen in Staatsbesitz – für zwei Drittel des bisher ausgestoßenen Kohlendioxids verantwortlich sind.¹² Der Fall ist günstig gewählt, denn die Gletscherschmelze und der Anstieg des Meeresspiegels lassen sich wissenschaftlich eindeutig auf die Erhöhung der globalen Temperatur zurückführen. Im Fall von Extremereignissen ist eine Zuordnung einzelner Ereignisse schwieriger nachzuweisen. Aber selbst dort sind juristische Mittel anwendbar, wie sich jüngst gezeigt hat: Auf den Philippinen haben Opfer des Taifuns Haiyan, der die Inseln 2013 verwüstete, mit Unterstützung von Umweltorganisationen im Dezember 2015 eine Petition bei der philippinischen Menschenrechtskommission eingereicht. Diese hat eine der bisher umfangreichsten Untersuchungen der Klimaverbrechen großer Öl- und Gaskonzerne ins Rollen gebracht.¹³ US-amerikanische Kinder und Jugendliche haben mithilfe der Organisation Our Children's Trust ihre Regierung wegen zu geringer Aktivität gegen den Klimawandel verklagt und haben zum Teil bereits Recht bekommen.¹⁴ Solche Klagen haben im besten Fall mehrere Effekte: Sie schaffen Öffentlichkeit und machen deutlich, wer für die klimabedingten Schäden verantwortlich ist. Sie erstreiten – wenn sie erfolgreich sind – Gelder, mit denen die Anpassung an veränderte Umweltbedingungen erleichtert oder der Schaden der Betroffenen verringert werden kann. Sie können, wenn die Entschädigungen und die Kosten für die Verfahren hoch genug sind, die

Gewinne der Konzerne schmälern und das Feld klimaschädlicher Investitionen unrentabler machen. Sie stärken die Position derer, die am meisten unter den Folgen des Klimawandels leiden – sein Recht einzuklagen ist etwas anderes als um Hilfe zu bitten. Und sie üben Druck auf die Politik aus, tatsächlich zu handeln – und können damit Teil einer Strategie sein, den Herrschenden «von unten» zuzusetzen und dadurch Handlungsspielräume zu schaffen und zu erweitern. Entscheidend ist letztlich, wie solche Klagen und Forderungen in eine politische Strategie eingebettet sind, um Verkürzungen und Einseitigkeiten zu vermeiden. Gerade die Konstellation «ärmere Staaten gegen Industriestaaten», wie sie im Kontext von Loss and Damage auf internationaler Ebene dominiert, funktioniert nur in Einzelfällen, etwa bei den niedrig liegenden Inselstaaten. Auf globaler Ebene ist sie schwierig. Denn längst sind die Unterschiede innerhalb der Bevölkerung eines Staates bezüglich des Beitrags zum Klimawandel größer als diejenigen zwischen verschiedenen Staaten. Auch China, Indien oder Bangladesch haben eine Oberschicht, die in klimatisierten Wohnungen lebt, SUVs fährt und um die Welt jettet, während die Bevölkerungsteile in den USA und (Süd-)Europa, die in den letzten Krisen buchstäblich «auf die Straße gesetzt» wurden, kaum noch etwas

¹² Vgl. Heede, Richard: Tracing anthropogenic carbon dioxide and methane emissions to fossil fuel and cement producers, 1854–2010, in: *Climatic Change* 1/2014, S. 229–241; vgl. auch <http://carbonmajors.org>. ¹³ Vgl. die Medienmitteilung von Greenpeace Schweiz vom 4.12.2015, unter: www.greenpeace.org/switzerland/de/Uber-uns/Kontakt/Medienstelle/Medienmitteilungen/-Philippinen-weltweit-erstes-Verfahren-gegen-50-groesste-Klimasuender-/. ¹⁴ Vgl. für eine ausführliche Übersicht zu laufenden und künftig möglichen Klagen im Rahmen von Klimagerechtigkeit: Boom, Keely/Richards, Julie-Anne/Leonard, Stephen: Climate Justice. The International Momentum Towards Climate Litigation, hrsg. v. Climate Justice Programme 2016, unter: <http://admin.indiaenvironmentportal.org.in/files/file/Report-Climate-Justice-2016.pdf>.

abbekommen von dem Reichtum, den Konzerne in ihrem Land oder weltweit auf Kosten der Umwelt erwirtschaften. Diesem Auseinanderbrechen von Gesellschaften – in Nord und Süd – Rechnung zu tragen, ist ein erster wichtiger Punkt, wenn es darum geht, globale Allianzen für Klimagerechtigkeit zu schmieden.

Im Bereich Finanzierung sind in den letzten Jahren zahlreiche Vorschläge gemacht worden, die über reine Entschädigungen für Handlungen in der Vergangenheit hinausgehen – und zugleich die Weichen für eine klimafreundlichere Zukunft stellen. Dazu gehört etwa eine globale Abgabe auf das Fördern oder Verbrennen von fossilen Brennstoffen. Diese würden dadurch nicht nur verteuert und langfristig unattraktiv gemacht werden, die gewonnenen Gelder könnten sowohl zur Anpassung an den Klimawandel als auch zur Förderung einer nachhaltigeren Wirtschaft genutzt werden. Dasselbe gilt für die enormen Summen, mit denen Regierungen gegenwärtig Konzerne fördern: 5,3 Billionen US-Dollar erhalten Öl- und Gaskonzerne jährlich an Subventionen, wie eine Studie des Internationalen Währungsfonds (IWF) zeigt.¹⁵ Ein Ende der Subventionen würde den Ausstoß an Kohlendioxid laut IWF um 20 Prozent senken und könnte die Absicherung der am meisten vom Klimawandel Betroffenen erhöhen.

Wenn das Geld denn bei denen ankommt, die es tatsächlich brauchen. Jenseits der Forderung nach der Generierung neuer Gelder ist ein wichtiger Aspekt, wer diese verwaltet und wem sie tatsächlich ausgezahlt werden. Für den Green Climate Fund etwa ist auch die Deutsche Bank zugelassen worden als Durchführungsorganisation, die Klimaschutzgelder abrufen kann. Wie kann also sichergestellt

werden, dass die Gelder tatsächlich bei denen ankommen, die sie brauchen, und nicht zur Umsetzung weiterer neoliberaler Projekte verwendet werden, die vor allem den Eliten zugutekommen?

Ein weiterer wichtiger Aspekt des Themas Loss and Damage sind die Versicherungen. Dass das Versicherungsmodell prominent in Artikel 8 des Pariser Abkommens genannt ist, geht nicht auf die Betroffenen klimabedingter Schäden, sondern auf die europäischen Staaten zurück, insbesondere auf Deutschland. In den letzten Jahren haben viele Konzerne begonnen, sich aktiv in die globalen Klimaverhandlungen einzubringen, Konferenzen und Kongresse zu unterstützen, Studien und Publikationen zu finanzieren. Sehr aktiv sind in diesem Prozess die großen Versicherungen wie die Allianz oder die Münchener Rück, eine der weltweit größten Rückversicherungsgesellschaften. Versicherungen haben verständlicherweise ein Interesse daran, möglichst genaue Informationen über die künftige Wahrscheinlichkeit von Schäden zu ermitteln. Sie haben aber ebenfalls ein Interesse daran, ihre Policen zu verkaufen. So sind die Münchener Rück und die von ihr ins Leben gerufene Munich Climate Insurance Initiative (MCII) Partner der Bundesregierung bei der InsuResilience-Initiative. Dieses Programm hat Deutschland im Rahmen seines Vorsitzes der G7, des jährlichen Treffens der sieben größten Wirtschaftsstaaten, ins Leben gerufen und auf dem G7-Gipfel in Elmau im Juni 2015 vorgestellt. Bis 2020, so das Ziel, soll die Zahl der Menschen in Ländern des Globalen Südens, die über Versiche-

¹⁵ Vgl. Coady, David u. a.: How Large Are Global Energy Subsidies? IMF Working Paper, hrsg. v. International Monetary Fund, Washington 2015, unter: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15105.pdf.

rungsschutz gegenüber klimabedingten Schäden verfügen, um bis zu 400 Millionen gesteigert werden. Dabei sind sowohl indirekte als auch direkte Versicherungen möglich. Indirekt bedeutet, dass Versicherungen gegen Extremereignisse von Staaten abgeschlossen werden. Sie müssen im Notfall keine Schäden nachweisen, sondern bekommen sofort eine Geldsumme ausgezahlt, wenn bestimmte Grenzwerte überschritten werden, etwa die Windgeschwindigkeit bei Tropenstürmen oder die Niederschlagsmenge bei Starkregen. So soll verhindert werden, dass – wie sonst im Schadensfall – erst langwierig Beweise erbracht werden müssen. Die Versicherungen zahlen das Geld im Schadensfall sofort aus, sodass es für Hilfsmaßnahmen zur Verfügung steht – ein großer Vorteil gegenüber dem Warten auf Hilfgelder aus internationalen Töpfen. Im zweiten Fall schließen die BürgerInnen eines Staates direkt eine Versicherung ab. So haben die meisten Landwirte in Deutschland Versicherungen, die bei Ernteaussfällen, etwa durch Hagel oder Schädlinge, eine Entschädigung zahlen und dadurch den Verlust mindern. Analog sollen nun auch KleinbäuerInnen, KleinunternehmerInnen oder HausbesitzerInnen in Ländern des Globalen Südens Zugang zu solchen Versicherungen bekommen. Beim Klimagipfel in Paris hat die InsuResilience-Initiative einen Schub bekommen: Die G7-Länder haben dort zugesagt, sofort 420 Millionen US-Dollar zur Verfügung zu stellen – nicht, um den Betroffenen von Klimaschäden zu helfen, sondern um damit neue Versicherungsprodukte auszuarbeiten. Als ein Ziel der Initiative nennt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) denn auch «günstige institutionelle und regulatorische Rah-

menbedingungen für die Versicherungsmärkte in den betroffenen Ländern zu schaffen, damit Anreize für private Investitionen in den Versicherungssektor entstehen».¹⁶

Es geht also darum, neue Märkte für die (deutsche) Versicherungsindustrie zu schaffen. Die Kosten für die klimabedingten Schäden sollen die Betroffenen dann künftig selbst zahlen – über ihre Versicherungsbeiträge. Die einzigen Gewinner dürften dabei die Versicherungen sein, die sich damit den lukrativen Markt der Mikroversicherungen erschließen. Dieser ist nach dem Boom der Mikrokredite der neue große Hype der Entwicklungszusammenarbeit, laut dem Microinsurance-Network mit einer Nachfragesteigerung von zehn Prozent über die letzten Jahre. Nun sind Versicherung und Vorsorge prinzipiell eine sinnvolle Sache, allerdings muss ausreichend Wissen und Transparenz gegeben sein, damit mögliche KundInnen die Wahrscheinlichkeit eines Versicherungsfalls einschätzen und entscheiden können, ob sich eine Versicherung für sie lohnt. Zudem müssen sie ein Einkommen haben, das ausreicht, um neben den alltäglichen Ausgaben eine Absicherung für den Notfall zu finanzieren – gerade in vielen der ärmsten Länder und Gebiete, die von den Folgen der globalen Erwärmung betroffen sind, ist eben das nicht der Fall. Wohin das führt, haben bereits die Mikrokredite gezeigt: Einst als Wundermittel gegen die Armut gepriesen, haben sie diese nicht verringert, aber den beteiligten Banken satte Gewinne eingebracht – und viele der Ärmsten in hohe Schulden

¹⁶ Vgl. BMZ: Deutsches Engagement im Rahmen der G7-Initiative InsuResilience, unter: www.bmz.de/de/themen/klimaschutz/Klimarisikomanagement/g7_initiative_klimarisikoversicherung/index.html.

gestürzt.¹⁷ Es muss klar sein, dass Versicherungen immer gewinnorientiert arbeiten: Die Beiträge werden an die Schadenssummen angepasst, die KundInnen finanzieren nicht nur die ausgezahlten Prämien, sondern auch den Gewinn und die Verwaltung der Versicherung. Schließlich muss man fragen, warum die Betroffenen selbst die Beiträge bezahlen sollen – wäre es nicht naheliegend, dies von den Industrieländern zu verlangen, die schließlich für den Klimawandel und die damit verbundenen Schäden verantwortlich sind?

Zudem sind die Menschen in vielen Ländern des Globalen Südens gerade deshalb besonders verletzlich gegenüber den Folgen des Klimawandels, weil auch dort in den letzten 20 Jahren staatliche Unterstützung und Sozialsysteme radikal abgebaut wurden – häufig auf Druck der Industrieländer im Rahmen sogenannter Strukturanpassungsprogramme. Die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich sowie die Rücknahme zuvor erkämpfter sozialer Errungenschaften hat die Verletzlichkeit weiter Teile der Bevölkerung im Süden, aber auch in vielen Ländern des Nordens, gegenüber Naturkatastrophen erhöht. Die bestehenden Hilfs- und Unterstützungsnetze sind abgebaut worden, und was zuvor staatliche Aufgabe war, dürfen die Betroffenen jetzt über Versicherungen selbst finanzieren. Das ist ebenso zynisch wie die Tatsache, dass sich die großen Konzerne auf die Verwüstung und das Elend stürzen, die der Klimawandel mit sich bringt, weil sie in diesen Ausnahmesituationen ein lukratives Feld für neue Anlagen und Dienstleistungen wittern.

Die Folgen des Klimawandels und der neoliberalen Wirtschaftspolitik verstärken sich gegenseitig. Diese Verschrän-

kungen mitzudenken ist eine zweite wichtige Aufgabe im Kampf um Klimagerechtigkeit: Die Widerstandsfähigkeit einer Gesellschaft auch gegen Klimafolgen wird nicht durch Schutzmauern erhöht, sondern durch eine soziale und gerechte Politik.

Schließlich ist es im Hinblick auf Loss and Damage wichtig, nicht unwillentlich eine Entwicklung zu unterstützen, die sich bereits seit einigen Jahren abzeichnet: Dass die internationale Klimapolitik zu einem mächtigen Instrument wird, das Monetarisierung, Klassifizierung und letztlich In-Wert-Setzung von Natur vorantreibt. Dies ist sicherlich offensichtlicher im Fall von Emissionshandel oder der Bezahlung von Ökosystemdienstleistungen. Aber auch die Forderung (berechneter) Entschädigungen oder die Ausweitung von Versicherungspraktiken mit ihrem umfassenden Netz von Kalkulationen treibt die Klassifizierung und Monetarisierung von Ökosystemen voran – und das sind schließlich die Voraussetzungen, um bisher nicht «erfasste» Bereiche in kapitalistische Systeme einzubeziehen. Hier gilt es, entgegenzuwirken und klarzumachen, dass eben nicht alles in Geld umgerechnet werden kann, dass ein Ort, ein Brauch, eine Erinnerung, die Existenz eines Lebewesens oder das Leben eines Menschen nicht mit Geld aufgewogen werden können – und es letztlich nicht darum geht, dass die Verantwortlichen Strafe bezahlen für ihr Tun, sondern dass sie es langfristig unterlas-

¹⁷ Vgl. etwa für Südafrika: Bateman, Milford: Microcredit has been a disaster for the poorest in South Africa, in: The Guardian, 19.11.2013, unter: www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2013/nov/19/microcredit-south-africa-loans-disaster; in Indien und Bangladesch wurde zudem eine Reihe von Selbstmorden in Verbindung mit Mikrokrediten gebracht, vgl. www.bbc.com/news/world-south-asia-11997571; www.theguardian.com/world/2011/jan/31/india-microfinance-debt-struggle-suicide.

sen. Hier sind in den letzten Jahren viele Vorschläge eingebracht worden, die in diese Richtung wirken.

Das eigentliche Ziel muss sein, für die Maßnahmen zu kämpfen, die den Klimawandel tatsächlich abmildern und die Resilienz erhöhen können. Dafür, dass fossile Brennstoffe im Boden bleiben und dass Verkehr und Landwirtschaft radikal umgestellt werden. Dafür, dass eine Transformation angestoßen wird hin zu einer anderen Weise des Wirtschaftens, die die Erde schützt und die Gesellschaften in Nord und Süd wieder gerechter macht – nicht nur im Hinblick auf den Klimawandel.

Dort, wo Aspekte von Loss and Damage dazu beitragen, eine solche Transformation anzustoßen, können sie ein wirksames Instrument für mehr Klimagerechtigkeit sein – doch es wird in den kommenden Jahren noch viel Anstrengung nötig sein, um das Konzept in diese Richtung zu schärfen.

Juliane Schumacher schreibt als freie Journalistin über Umweltthemen, den Nahen Osten und Lateinamerika. Seit 2014 ist sie Doktorandin an der Universität Potsdam und am Zentrum Moderner Orient (ZMO) in Berlin.

LITERATUR

Bateman, Milford: Microcredit has been a disaster for the poorest in South Africa, in: *The Guardian*, 19.11.2013, unter: www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2013/nov/19/microcredit-south-africa-loans-disaster.

Boom, Keely/Richards, Julie-Anne/Leonard, Stephen: Climate Justice. *The International Momentum Towards Climate Litigation*, hrsg. v. Climate Justice Programme 2016, unter: <http://admin.indiaenvironmentportal.org.in/files/file/Report-Climate-Justice-2016.pdf>.

Coady, David/Parry, Ian/Sears, Louis/Shang, Baoping: How Large Are Global Energy Subsidies? IMF Working Paper, hrsg. v. International Monetary Fund, Washington 2015, unter: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15105.pdf.

Heede, Richard: Tracing anthropogenic carbon dioxide and methane emissions to fossil fuel and cement producers, 1854–2010, in: *Climatic Change* 1/2014, S. 229–241.

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change: *Climate Change 2013. The Physical Science Basis. Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge/ New York 2013.

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change: *Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge/ New York 2014.

Sharma, Anju/Schwarte, Christoph/Müller, Benito/Abeyasinghe, Achala/Barakat, Subhi: *Pocket Guide to the Paris Agreement*, hrsg. v. European Capacity Building Initiative (ecbi), Oxford 2016, unter: www.eurocapacity.org/downloads/PocketGuide-Digital.pdf.

AKTUELLE PUBLIKATIONEN



Bestellung aller
Publikationen unter
bestellung@rosalux.de
oder unter
Tel. 030 44310-123

luxemburg argumente Nr. 11
48 Seiten, ISSN 2193-5831
August 2016

Download unter:
www.rosalux.de/publication/42683

Stephan Kaufmann, Eva Roth

GERECHTE ARMUT?

Mythen und Fakten zur Ungleichheit in Deutschland

Verteilungskämpfe bestimmen die Politik: Die einen erhalten Geld, andere müssen abgeben, wieder andere gehen leer aus. Die Verteilungsfrage ist nicht irgendeine Frage, sie ist zentral. Denn ob ein individuelles oder gesellschaftliches Bedürfnis befriedigt wird oder nicht, hängt davon ab, ob es die Mittel dafür gibt. Wer Geld hat, bestimmt also wesentlich darüber, wofür Geld ausgegeben wird, wessen Interessen Realität werden und wessen nicht. Dass Einkommen und Vermögen hierzulande krass ungleich verteilt sind, ist allgemein bekannt. Doch was wird getan, um diese Ungleichheit zu bekämpfen? Wenig. Die Einführung des Mindestlohns hat ungefähr 15 Jahre gedauert. Stattdessen wird häufig nicht die gewachsene Kluft zwischen Arm und Reich kritisiert, sondern die Debatte darüber.

AKTUELLE PUBLIKATIONEN



Bernd Hüttner/Gregor Kritidis (Hrsg.)
DAS KPD-VERBOT 1956
Vorgeschichte und Folgen
der Illegalisierung der KPD
in Westdeutschland

Die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) wurde am 17. August 1956 durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts verboten, die Organisation formal aufgelöst, das Parteivermögen eingezogen. In allen großen westdeutschen Städten wurden Parteibüros durchsucht und anschließend geschlossen, Druckereien beschlagnahmt, Propagandamaterial in großen Mengen sichergestellt, das Parteivermögen eingezogen. Zahlreiche Funktionäre wurden verhaftet.

Download unter:
www.rosalux.de/publication/42664



Susanne Lang
OFFENES GEHEIMNIS
Mythen und Fakten zu
Überwachung und digitaler
Selbstverteidigung

Die ersten Enthüllungen durch den ehemaligen NSA-Systemadministrator Edward Snowden im Juni 2013 liegen nun eine Weile zurück. Seither ist deutlich geworden, wie tief auch die deutschen Behörden, angefangen mit dem Bundesnachrichtendienst (BND) bis hin zum Bundeskanzleramt, in die Affäre verstrickt sind. Die totale Massenüberwachung, Sabotage und gezielte Industriespionage sind amtlich.

Download unter:
www.rosalux.de/publication/42538

IMPRESSUM

ANALYSEN Nr. 29

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Stefan Thimmel

Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 2194-2951 · Redaktionsschluss: Oktober 2016

Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100% Recycling

«Loss and Damage enthält die Kernfrage aller Klimapolitik: Was bedeutet eine gerechte Klimapolitik, wenn diejenigen, die am wenigsten zur globalen Erwärmung beigetragen haben, am meisten unter ihren Folgen leiden? Unter anderem darum wird es gehen, wenn in Marrakesch und auf zukünftigen Klimakonferenzen verhandelt wird. Und es wird sich zeigen, wer jenseits von blumigen Worten und schönen Versprechen tatsächlich bereit ist, Verantwortung für die Eindämmung und die Folgen des Klimawandels zu übernehmen.»

JULIANE SCHUMACHER

