

Rückenwind für die Klimapolitik

Friedemann Müller

Es gibt neue Hoffnung für die Klimapolitik, und dazu haben mindestens drei Ereignisse Anlaß geboten: Die russische Ratifizierung des Kyoto-Protokolls ermöglicht dessen Inkrafttreten am 16. Februar 2005. Mit Tony Blairs G-8-Initiative, in einer kraftvollen Rede am 14. September 2004 vorgetragen, hat zum ersten Mal ein Schwergewicht internationaler Politik seine Reputation für die Ziele der Klimapolitik in die Waagschale geworfen. Schließlich wird am 1. Januar 2005 das europäische Emissionshandelssystem in Kraft treten, eine Premiere, die weltweit Beachtung findet. Nun bedarf es begleitender Maßnahmen, um den vorhandenen Auftrieb zu nutzen. Die zehnte Vertragsstaatenkonferenz in Buenos Aires (6.–17.12.2004) bietet eine erste Gelegenheit dazu, das Momentum muß aber auch genutzt werden, um auf dem G-8-Gipfel im nächsten Jahr (6.–8.7.2005) Pflöcke für eine über Kyoto hinausreichende Klimapolitik einzuschlagen.

Die Zeiten, in denen Präsident Putins Wirtschaftsberater und G-8-Sherpa Andrei Illarionov das Kyoto-Protokoll mit Gulag und Auschwitz vergleichen und Ministerpräsident Fradkow das Protokoll als »ineffizient, unfair und schädlich« (September 2004) bezeichnen durfte, sind abrupt zu Ende gegangen. Vom Beschluß des russischen Kabinetts (30. September), das Kyoto-Protokoll zur Ratifizierung an das Parlament zu leiten, über die Abstimmungen in Duma und Föderationsrat bis hin zur Präsidentenunterschrift und zur Hinterlegung der Ratifikationsurkunde bei den Vereinten Nationen am 17. November vergingen nur sieben Wochen. Zwei Jahre lang hatte die Welt auf Rußlands Beitritt zum Kyoto-Protokoll gewartet.

Kyoto-Protokoll

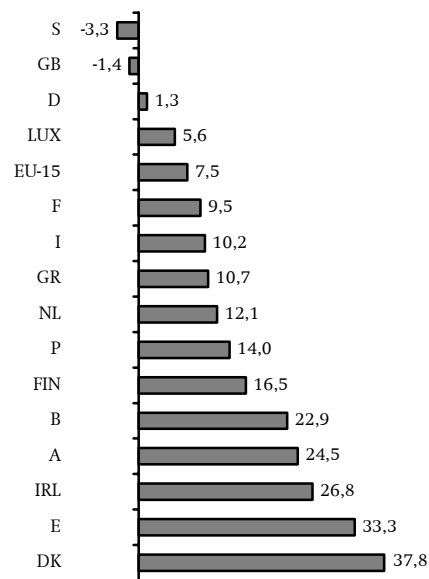
Mit der Hinterlegung der russischen Urkunde sind die Voraussetzungen für das Inkrafttreten dieses 1997 verabschiedeten ersten rechtlich verbindlichen, multinationalen Klimaprotokolls erfüllt: Das nötige Quantum an Industriestaaten, die im Basisjahr 1990 zusammen für mehr als 55% der Emissionen verantwortlich waren, hat nunmehr das Protokoll ratifiziert. Ab jetzt sind viele Staaten mit der schwierigen Aufgabe konfrontiert, die Verpflichtungen aus dem Protokoll einzuhalten. In Japan zum Beispiel, dem Namensgeber des Kyoto-Protokolls, sind die Treibhausgasemissionen um 8% gestiegen, obwohl das Kyoto-Protokoll bis zum Zeitraum 2008–2012 eine sechsprozentige Absenkung verlangt. In Kanada, das in einem Standortwettbewerb mit den

Vereinigten Staaten steht, sieht die Situation noch düsterer aus (20% Anstieg). Auch verschiedene EU-Mitgliedstaaten, wie Spanien oder Dänemark, müssen nun ganz neue Anstrengungen unternehmen, wenn sie bis zum Zeitraum 2008–2012 ihr Kyoto-Ziel erreichen wollen.

Graphik

Um wieviel Prozent werden die EU-Staaten die Kyoto-Ziele verfehlen?

(Angaben in %; Schätzungen auf Basis der bestehenden Politik)



Quelle: EU-Kommission, EU-Nachrichten Grafik, 6.2.2004.

Mit dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls ist nicht nur ein Disziplinierungsinstrument geschaffen, es werden auch Probleme offenkundig. Klar ist, daß das Kyoto-Protokoll jene Länder, in denen das größte Emissionswachstum stattfindet – also China, Indien und die großen Entwicklungsländer –, durch Mengenbegrenzungen gar nicht erfaßt. Klar ist mittlerweile auch, daß in den westlichen Industriestaaten (Annex-I-Staaten) insgesamt nach dem Ausstieg der USA und Australiens bis 2012 die Emissionen um mindestens 10% steigen statt um 6,7% sinken werden. Immerhin werden die Staaten des ehemaligen Ostblocks einschließlich Rußlands dank des wirtschaftlichen Niedergangs der sozia-

listischen Systeme im Kyoto-Zeitraum (zwischen 1990 und 2012) eine drastische Reduzierung ihrer Treibhausgasemissionen erreichen (bis 2002 40%). In den kommenden Jahren bis 2012 werden sich die östlichen Staaten darum bemühen, die Resultate ihrer »Übererfüllung« (im Fachjargon »heiße Luft«) mittels der flexiblen Instrumente des Kyoto-Protokolls (Emissionshandel, Joint Implementation) zu verkaufen oder im Tausch gegen Verpflichtungsreduzierungen der westlichen Industrieländer in Modernisierungen umzusetzen.

Dabei wurde das Kyoto-Protokoll durch mehrere Faktoren sehr geschwächt: der Ausstieg der USA und Australiens, die Nichteinbeziehung von Entwicklungs- und Schwellenländern in Emissionsverpflichtungen und der Spielraum, der sich den östlichen Industrieländern durch ihre zum Zeitpunkt der Kyoto-Verhandlungen bereits in Gang gesetzte wirtschaftliche Umstrukturierung eröffnet hat. Beigetragen haben zu dieser Schwächung insbesondere jene Staaten, die das Protokoll am meisten kritisieren und folgerichtig ihre Unterschrift (USA, Australien) zurückzogen.

Nun aber, da das Instrumentarium des Kyoto-Protokolls verfügbar wird, muß mit Nachdruck dafür gesorgt werden, daß es eingeübt und eingesetzt wird und daß die globale Effizienz des Systems bis zur nächsten Stufe verbessert wird. Dazu braucht es das Durchsetzungsvermögen schwergewichtiger politischer Akteure, da ein Konsens über die Umlenkung gewaltiger Investitionen herbeigeführt werden muß.

Emissionshandel

Die Europäer haben im Hinblick auf handelbare Emissionsrechte einen erstaunlichen Lernprozeß durchlaufen. Die anfängliche Reserviertheit während der Verhandlungen des Kyoto-Protokolls gegenüber dem nur in den USA getesteten Emissionshandel (»Ablaßhandel«) ist inzwischen einem konkreten Handelsregime auf europäischer Ebene mit vielen Tausend Marktteilnehmern gewichen. Die ursprünglich amerika-

nische These, daß der Emissionshandel die effizienteste Form der Verteilung des knappen Gutes der Emissionsrechte darstellt, wird hier umgesetzt. Zwar sind vorläufig nicht alle Sektoren einbezogen – Verkehr, Haushalte und Gewerbe fehlen bisher in den nationalen Allokationsplänen –, doch für die Testphase im Zeitraum 2005 bis 2007 ist ein durchaus imposanter Markt gebildet worden.

So sehr dem europäischen Emissionshandel Erfolg für dieses Pioniervorhaben gewünscht werden darf, so offen ist, ob es nicht in einem kleinlichen Interessenangel erstickt wird. Die Art und Weise, wie zum Beispiel im Vorfeld der Erstellung des nationalen Allokationsplans in Deutschland im Frühjahr 2004 um Mengenzuteilungen für Industrie und Energiewirtschaft gefeilscht wurde, läßt wenig Gutes ahnen. Zwar begrüßt die Wirtschaft grundsätzlich das ordnungspolitische Instrument des Emissionshandels. Wenn es aber um die Verteilung der Rechte geht – notwendigerweise ein Nullsummenspiel –, dann wird die gemeinsame Verantwortung schnell hintangestellt und aus Eigeninteresse argumentativ zur Keule der Wettbewerbsverzerrung, des Verlustes von Arbeitsplätzen und der Auswanderung ganzer Industriezweige gegriffen. Das ist gerade deshalb so problematisch, weil die möglichst wettbewerbsneutrale Gestaltung des Emissionshandels eine immense Herausforderung auch für die langfristige Lösung des Klimaproblems darstellt. Die Größenordnungen, um die es in der bevorstehenden Testphase geht, stehen in keinem Verhältnis zu dem Gesamtproblem, das in der Tat eine weitgehende Neustrukturierung des globalen Energiesektors erfordert. Diese Vorgabe wird offensichtlich in den USA mit der Fixierung auf technologische Durchbrüche (Wasserstoff als Treibstoff, Kohlesequestrierung etc.) offensiver aufgegriffen als in Europa (siehe den »Strategic Plan« von 2003 des Department of Energy). Um also den Wettbewerbsvorsprung einer Testphase für den Emissionshandel nicht von Anfang an preiszugeben und um Glaubwürdigkeit für

jene Phase zu bewahren, bei der wirkliche Umstrukturierungen gefordert sind, wäre mehr Großzügigkeit seitens der Wirtschaft in den EU-Ländern angemessen.

Die Phase eines klimawirksamen Emissionshandels ist leider durch einen wenig überzeugenden Umgang mit den nationalen Emissionsobergrenzen im Kyoto-Protokoll belastet. Gemäß Kyoto-Protokoll dürfen etwa Polen pro Kopf (unter der Annahme der Bevölkerungszahlen von 2003) 31%, die Ukraine 88% und Rußland 105% mehr emittieren als die EU-15, und dies bei einem wesentlich geringeren Pro-Kopf-Inlandsprodukt. Wenn diese Relationen über den Kyoto-Zielzeitraum (2008–2012) hinaus festgeschrieben und diese Länder in ein Emissionshandelssystem eingebunden werden, gäbe es in der Tat Grund, über Wettbewerbsverzerrung und die Abwanderung energieintensiver Industrien zu klagen. Die Festschreibung aufzubrechen wird dagegen große politische Anstrengungen erfordern.

Soll langfristig ein globales Klimaregime etabliert werden, das die riesigen Potentiale für Effizienzverbesserungen in China, Indien und anderen Schwellen- und Entwicklungsländern abschöpft, muß auf ein System zurückgegriffen werden, das sich der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) in seinem Sondergutachten (2003) »Über Kioto hinausdenken« zu eigen gemacht hat. Indem er den Ansatz »Verringerung und Konvergenz« empfiehlt, zielt der Beirat auf eine Abkehr von dem sogenannten »Grandfathering«-Prinzip, das dem Kyoto-Protokoll zugrunde liegt. Danach werden die Emissionen der beteiligten Länder in einem Basisjahr (im Kyoto-Protokoll 1990) als Ausgangspunkt für künftige Emissionsrechte gewählt. Im Kyoto-Protokoll werden nach Gesichtspunkten der Opportunität und politischen Durchsetzbarkeit Abweichungen von diesen Rechten vereinbart. Als dieses System galt, haben China und Indien bereits während der Kyoto-Verhandlungen mitgeteilt, daß sie keine Emissionsobergrenzen akzeptieren

würden. Das System der »Verringerung und Konvergenz« dagegen geht von einem Zieljahr (bei WBGU 2050) aus, bis zu dem das »Grandfathering«-Prinzip linear in ein Prinzip gleicher Emissionsrechte pro Kopf überführt werden muß. Ein solches Regime wäre für Entwicklungs- und Schwellenländer, die gemäß Internationaler Energieagentur (IEA, World Energy Outlook 2004) für knapp 70% der Emissionssteigerungen bis 2030 verantwortlich sein werden, konsensfähig und erstrebenswert. Es böte ihnen, sofern ein globales Emissionshandelssystem eingeführt würde, den idealen Anreiz zu Effizienzsteigerungen und Investitionen in nichtfossile Energien. Allerdings könnte dies auch massive Finanzabflüsse für diejenigen Industriestaaten bedeuten, die darauf beharren, ihre Kohlenstoffemissionen nicht drastisch abzusenken. So verdienstvoll es ist, daß der WBGU auf diesen Regimewechsel vom »Grandfathering« zum Prinzip der »Verringerung und Konvergenz« drängt, so wenig wurde in Deutschland bisher darüber diskutiert.

Die Blair-Initiative

Auch wenn er schon länger mit dem Gedanken gespielt hat, legte sich der britische Ministerpräsident Tony Blair erst in einer Rede am 14. September offiziell darauf fest, Klimapolitik zu einem von zwei Schwerpunktthemen des kommenden G-8-Gipfels in Schottland zu machen. Blair hat dabei verschiedene Ziele im Visier: Angesichts der Tatsache, daß sich die Kosten der Klimaschäden in zehn Jahren auf 150 Milliarden Dollar jährlich belaufen könnten, müßten die durch die Luftfahrt erzeugten Emissionen in das Emissionshandelsregime der EU einbezogen werden, müßten Länder wie China und Indien in ein nachhaltiges Konzept eingebunden werden, müßten technologische Entwicklungen – seine Prioritäten gehen weit über die von der Bundesregierung promovierten erneuerbaren Energien hinaus – durch Kooperation

zwischen Regierungen und Wirtschaft beschleunigt werden.

Wichtig ist, daß das erzeugte Momentum möglichst noch an Kraft gewinnt. Eine britisch-deutsche Kooperation und Führungsverantwortung liegen nahe. Die am 3. November von der Königin eröffnete Konferenz in Berlin war ein guter Start. Doch muß Deutschland einen kreativeren Beitrag leisten, als bis 2020 gegenüber 1990 seine Treibhausgase um 40% unter der Bedingung abzusenken, daß die EU-15 ihre Emissionen um 30% reduziert. Dies bedeutete nämlich, daß Deutschlands Anteil an den EU-Emissionen nach dem Rückgang in den neunziger Jahren wieder ansteigen und daß (bei gleichbleibenden Bevölkerungsrelationen) die Pro-Kopf-Emissionen in Deutschland, die im Jahr 2001 um 11% über dem EU-15-Durchschnitt lagen, diesen Durchschnitt im Jahr 2020 um 14% übersteigen würden.

Gemeinsam mit den Briten und möglichst allen EU-Ländern sollte jetzt konzeptionell über den Kyoto-Zielzeitraum 2012 hinausgedacht werden. Hierzu gehört *erstens*, daß neben ehrgeizigen Emissionsreduzierungen Forschung und Entwicklung von Zukunftstechnologien – die erneuerbaren allein reichen nach übereinstimmenden Berechnungen nicht aus – mit mehr Nachdruck vorangebracht werden. *Zweitens* bedarf es für die Einbindung der Schwellen- und Entwicklungsländer in Emissionsbegrenzungen intelligenter ordnungspolitischer Vorgaben. Es geht insbesondere darum, daß diese ordnungspolitischen Auflagen den globalen Energiesektor – laut IEA sind bis 2030 Investitionen in Höhe von 16 Milliarden Dollar zu veranschlagen – wettbewerbsneutral so steuern, daß das Klimaziel erreichbar wird. Das Prinzip »Verringerung und Konvergenz« böte einen guten Ansatz. Doch dazu reicht das Mandat der jährlichen Vertragsstaatenverhandlungen nicht aus. Einen solchen Paradigmenwechsel müßten die Regierungschefs, dem Beispiel Blairs folgend, zur Chefsache machen. Die G-8-Initiative wäre ein guter Anfang.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364