

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Globale Fragen

Stiftung Wissenschaft und Politik

Deutsches Institut für Internationale

Politik und Sicherheit



Alexander Ochs

Gleneagles

Neue Chance im Kampf gegen
die globale Erwärmung

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden.

Kritische Kommentare sind den Autoren in jedem Fall willkommen.

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

Diskussionspapier FG 8, 2005/06, Juli 2005
SWP Berlin

Inhalt

Gleneagles: Neue Chance im Kampf gegen die globale Erwärmung	3
Wissenschaft und Wirtschaft appellieren an die G8	3
Blairs Plan im rechten Moment	3
Die brutale Wahrheit	4
Transatlantischer Stillstand	5
Neues Forum der emissionsreichsten Staaten?	6
Europäisches Führungsvermögen auf dem Prüfstand	6

Gleneagles: Neue Chance im Kampf gegen die globale Erwärmung

Premierminister Tony Blair versucht beim anstehenden G8-Gipfel den transatlantischen Schulterschluß in der Klimapolitik. Es geht um die entscheidende Frage: Was kommt nach Kyoto? Die Initiative kommt zum rechten Zeitpunkt. Die jüngsten Äußerungen der Bush-Administration lassen den dringend benötigten Durchbruch in der internationalen Klimapolitik jedoch als wenig wahrscheinlich erscheinen. Um Washington echte Zugeständnisse abzutrotzen, darf die Europäische Union keinen Zweifel aufkommen lassen, daß sie dem Thema auch auf Dauer große Priorität einräumt.

Mit dem Hinweis, der Klimawandel sei für ihn die langfristig wichtigste globale Herausforderung, erklärte Tony Blair der globalen Erwärmung den Kampf. Zusammen mit der Entwicklung Afrikas gilt dem Thema das Hauptaugenmerk des vom 6. bis 8. Juli im schottischen Gleneagles stattfindenden Treffens der acht größten Industrieländer. Doch während etwa bei der Entschuldung der ärmsten afrikanischen Staaten bereits im Vorfeld Einigkeit erzielt wurde, besteht in der Klimafrage die Spaltung zwischen den Vereinigten Staaten und dem Rest der G8 fort: der größte Verursacher von Treibhausgasen verweigert unter der Führung von George W. Bush weiterhin jegliche Zusagen zur Emissionsreduzierung.

Wissenschaft und Wirtschaft appellieren an die G8

Kaum eine Woche vergeht, ohne daß neue Forschungsergebnisse die Sorge um das Ausmaß des Klimawandels vergrößern. Im März fand eine Gruppe von über 250 Wissenschaftlern unter amerikanischer Beteiligung heraus, daß das Eis der Arktis sich in den letzten 30 Jahren halbierte. In einer unvorweggenommenen Demonstration wissenschaftlicher und politischer Einigkeit riefen die nationalen Wissenschaftsakademien aller G8-Staaten (inklusive der USA) sowie der drei größten Treibhausgasemittenten unter den Entwicklungsländern (China, Indien und Brasilien) ihre Regierungen in einer Anfang Juni

veröffentlichten, gemeinsamen Erklärung zu dringenden Maßnahmen gegen den Klimawandel auf. Die wissenschaftlichen Kenntnisse, so die zentrale Botschaft, seien inzwischen ausreichend gesichert, um ein unverzügliches Handeln der Regierungen zu rechtfertigen. Das Kommuniqué wurde offenbar bewußt kurz vor der Abreise Blairs zu Gesprächen mit dem amerikanischen Präsidenten in Washington lanciert.

Selbst die Wirtschaft meldet sich immer deutlicher zu Wort. Die Vertreter von zwanzig der weltweit größten Firmen riefen ihre Regierungen unlängst ebenfalls zu mehr Engagement im Klimaschutz auf. Am 8. Juni wiederum teilten Topmanager führender US-Unternehmen dem wissenschaftlichen Ausschuß des US Kongresses mit, man werde sich der Vorteile der Treibhausgasminderung zunehmend bewußt. Und zuletzt sprach sich auch der Vorstandsvorsitzende des größten amerikanischen Unternehmens General Electrics klar für verbindliche Reduzierungen aus.

Blairs Plan im rechten Moment

Der Entwurf des von Blair geplanten G8-Aktionsprogramms ist kürzlich unvermittelt publik geworden. In der gegenwärtigen Fassung sieht er im Wesentlichen drei Maßnahmen vor, die in einzelnen Abschnitten und insgesamt 70 Unterpunkten ausführlich behandelt werden. Die Regierungen sollen demnach erstens formell die Verantwortung des Menschen für die Klimawärmung anerkennen, zweitens eine globale Obergrenze für das mit Abstand wichtigste Treibhausgas Kohlendioxid festlegen, und drittens ihre Investitionen in klimafreundliche Technologien massiv erhöhen.

Der Zeitpunkt für die Initiative des britischen Premiers könnte nicht besser gewählt sein: Für dieses Jahr ist der Beginn der Verhandlungen für die nach dem Kyoto Protokoll zweite konkrete Ausgestaltung der UN Klimarahmenkonvention (United Nation Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) vorgesehen. Mit knapp 190 Ratifizierungen ist die UNFCCC aus dem Jahre 1992 inzwischen de facto weltweit gültig. Sie sieht die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem für das

Klima ungefährlichen Niveau vor. Der entsprechende Artikel 2 der UNFCCC dient auch im britischen G8-Entwurf als entscheidender Referenzpunkt. Übersetzt bedeutet er: Wenn ein weiterer Temperaturanstieg toleriert werden muß, soll dieser wenigstens in einem Rahmen bleiben, der für Mensch und Umwelt keinen größeren Schaden bedeutet. Über eine genauere Festlegung dieser „ungefährlichen“ Klimaänderung diskutiert die Fachwelt allerdings bereits seit Jahren. Die meisten Experten gehen davon aus, daß die Erwärmung im Laufe dieses Jahrhunderts zumindest unter 2 Grad gehalten werden müßte. Die Europäische Union hat sich in einer ersten Stellungnahme darauf geeinigt, diese Grenze zunächst bei 2,5 Grad Celsius gegenüber der vorindustriellen Mitteltemperatur anzusetzen. Dies beinhaltet allerdings die 0,6 Grad Celsius, um die sich die Erdtemperatur bereits im Lauf des letzten Jahrhunderts erhöht hat (wobei, nebenbei bemerkt, sieben der heißesten zehn Jahre seit Beginn der Temperatureaufzeichnungen auf die letzte Dekade fielen). Das internationale wissenschaftliche Beratungsgremium der UN in Klimafragen IPCC ging in seinem letzten Bericht von 2001 davon aus, daß die Temperaturen um bis zu 5,8 Grad Celsius steigen könnten, würden keine weiteren Maßnahmen ergriffen.

Der nach der UNFCCC zweite Meilenstein der Klimapolitik, das Kyoto Protokoll, wird den Klimawandel alleine nicht aufhalten. Dazu wachsen die Emissionen vor allem in den größeren Entwicklungsländern und den USA zu stark. Ohnehin regelt Kyoto nur die Verpflichtungen bis zum Jahr 2012. Angesichts der Tatsache, daß die Emissionen global weiterhin rasant wachsen, besteht also dringender Handlungsbedarf. Die G8-Initiative könnte den nach dem Inkrafttreten des Protokolls erlahmten UN-Prozeß wieder in Schwung bringen. Die Einigung auf eine Ausformulierung des Art. 2 der UNFCCC wäre ein wichtiger Rahmen und der entscheidende Schritt nach vorne für die weiteren Verhandlungen.

Die brutale Wahrheit

Nicht alleine bei der Entwicklung emissionsfreier Technologien ist laut Blair amerikanische Unterstützung unverzichtbar. Tony Blair sieht es darüber hinaus als „brutale Wahrheit“ an, daß ohne die Einbindung der Vereinigten Staaten keine über Kyoto hinausgehende internationale Lösung möglich sei.

In der Tat ist es kaum vorstellbar, daß andere Länder verbindliche Verpflichtungen eingehen, ohne daß auch der größte Verschmutzer den ihm gebührenden Beitrag leistet. Die USA zeichnen mit nur vier Prozent der Weltbevölkerung für knapp ein Viertel des globalen Ausstoßes von Treibhausgasen verantwortlich, ihre Emissionen steigen weiterhin rasant an. Und dabei bleiben sie mit Australien, Andorra und Monaco das einzige Industrieland, das dem Kyoto Protokoll nicht beigetreten ist. Die Entwicklungsländer verweisen in diesem Zusammenhang auch auf ein weiteres Prinzip der UNFCCC, demzufolge alle Staaten für den Klimawandel verantwortlich sind, die Industrieländer jedoch bei der Lösung des Problems vorangehen sollen.

Die britische Präsidentschaft hat für den G8-Gipfel eine so einfache wie wohldurchdachte Strategie entworfen: Sie hat zur Diskussion ihres Klimaaktionsprogramms auch die Regierungen Chinas und Indiens nach Gleneagles eingeladen. Damit wird diesen Ländern nicht nur das eingeforderte Mitspracherecht gegeben. Der für die kommenden Jahrzehnte erwartete Anstieg des Energiebedarfs beider Staaten bedeutet, wird dieser durch fossile Energieträger gedeckt, auch eine gigantische Zunahme ihrer Emissionen. China und Indien sollten daher dringend in ein über Kyoto hinausgehendes Regime einbezogen werden.

Mit der Teilnahme der beiden Schwellenländer versucht Blair auch, den Klimaschutz mit einem Thema zu verbinden, das gerade für die Bush-Regierung seit Amtsantritt 2001 große Priorität besitzt: Energiesicherheit. Blair wird nicht müde, seine Überzeugung zu betonen, daß China und Indien zu größerem Engagement in der nachhaltigen Energieerzeugung bereit seien, was den Druck auf die strapazierten Öl- und Gasmärkte natürlich in Zukunft zu verringern helfen würde. Nicht zuletzt begegnet Blair mit

SWP-Berlin
Gleneagles
Juli 2005

dem Einbezug der größten unter den Schwellenländern auch der in den USA gehegten Sorge (und dem Grund für deren Ausstieg aus Kyoto), einseitige Verpflichtungen der Industrieländer führten zum Jobexport in diese Staaten. Zusammengefasst versucht er also, die gegenseitige Blockade der Entwicklungsländer und der USA zu lösen.

Transatlantischer Stillstand

Nach eigener Aussage „höchst ambitioniert“ reiste Blair Anfang Juni nach Washington, um dort für die Unterstützung seiner Klimainitiative zu werben. Offenbar versuchte der Regierungschef zunächst sogar, den amerikanischen Präsidenten von verbindlichen, wenn auch im Vergleich zum Kyoto Protokoll geringeren Reduktionszielen („Kyoto lite“) zu überzeugen. Doch die Hoffnung einer Rückkehr der USA in den Kyoto Prozeß mußte er schnell aufgeben.

Der Unwille der Bush-Regierung zu politischen Zugeständnissen geht bislang allerdings weit über die Festschreibung nationaler Reduktionsverpflichtungen hinaus. Bei zwei der drei Hauptpunkte des britischen Entwurfs ist bislang kein Einlenken der US Regierung erkennbar: Erstens hält das Weiße Haus hinsichtlich der Sicherheit wissenschaftlicher Erkenntnisse über den Beitrag des Menschen zum Klimawandel an seiner seit dem ersten Amtsantritt Bushs eingenommenen Position fest, der zufolge die Klimaforschung immer noch unsicher sei und unmittelbares Handeln nicht gebiete. Dafür sei dieses mit zu großen wirtschaftlichen Opfern verbunden. Zweitens scheint die Bush-Regierung zur Festlegung einer langfristigen globalen Obergrenze (also einer Ausformulierung des Artikels 2 der UNFCCC) nicht bereit.

In den diplomatischen Bemühungen half das große Lob, das Blair den amerikanischen Anstrengungen in der Technologieforschung zollte, offenbar wenig. Sogar in den Text des Aktionsprogramms sollte die ausdrückliche Anerkennung, daß sowohl Europa als auch die USA den Klimawandel bereits aktiv bekämpften, wenngleich mit unterschiedlichen Mitteln, aufgenommen werden. Ebenso wenig vermochte

die Verbindung der beiden Themen Klima und Afrika zu überzeugen. So wies der ehemalige britische Außenminister Robin Cook darauf hin, daß bereits eine globale Erwärmung um 2 Grad Celsius zum Ausfall der Hälfte des afrikanischen Ernteertrags führen könne.

Es bleibt also nur ein Hauptanliegen des Aktionsplans, dem die Amerikaner nicht die Unterstützung verweigern: die Entwicklung „sauberer“ Alternativen der Energieproduktion und die effizientere Nutzung von Energie. Allerdings sähe die US Regierung auch hier gerne eine Veränderung, nämlich die Aufnahme der Förderung von Atomenergie in das Dokument. Man kann davon ausgehen, daß die Bush-Administration um den Widerstand weiß, der einem solchen Zusatz nicht nur von Seiten der deutschen Bundesregierung sicher wäre. Auch Downing Street bezeichnete dieses Ansinnen in einem publik gewordenen Dokument als rotes Tuch („red line“ issue), bei dem keine Konzessionen denkbar seien. Zu brisant ist das Thema: Blairs Kabinett muß in Kürze selbst darüber entscheiden, ob sie Ersatz für die ans Ende ihrer Laufzeit gelangenden britischen Reaktoren bauen möchte. Während einige Minister dies deutlich ablehnen, scheint Blair vorerst näher an der Position seiner wissenschaftlichen Berater, die neue Reaktoren als einzige Möglichkeit Großbritanniens ansehen, seine Klimaschutzziele zu erreichen. Jedenfalls, so verlautete aus London, solle die Anerkennung von atomarem Strom als „sauberer“ Alternative der Energiegewinnung den einzelnen Staaten überlassen bleiben.

So „enttäuschend“ (UK Environment Secretary Margaret Beckett, nicht ohne persönliche Note: Bush habe „seit langem gewußt, daß der Klimawandel für Tony Priorität habe“) die Gespräche zwischen den historisch einander verbundenen Staaten aus britischer Sicht verliefen – überraschend trat der transatlantische Stillstand in der Klimapolitik nicht zutage: Bereits das Treffen der EU-Kommissare für Umwelt, Transport und Energie mit dem umweltpolitischen Direktor des Weißen Hauses, James Connaughton, am 18. Mai hatte zu keinen Fortschritten, nicht einmal einer gemeinsamen Absichtserklärung, geführt.

Neues Forum der emissionsreichsten Staaten?

Tony Blair bleibt dennoch weiter optimistisch. Sein bilaterales Gespräch mit dem amerikanischen Präsidenten sei nur die erste Chance gewesen, über Klimapolitik im Detail sprechen zu können. Man sei am Anfang der Diskussion und müsse abwarten, ob die Unterredung Früchte trage. Noch glaube er daran, daß der G8-Aktionsplan spezifische Maßnahmen zur Emissionsreduzierung enthalten könne.

Geringstenfalls soll mit dem G8-Treffen immerhin der Grundstein für ein neues internationales Forum gelegt werden. In diesem sollen die Länder mit dem größten Energieverbrauch künftig Klimälösungen diskutieren.

Blair hat zuletzt mit eifriger Reisediplomatie versucht, die europäischen Reihen zu schließen, um seine Klimaschutzinitiative zu retten. In Berlin, Luxemburg und Paris versicherte sich der britische Premier der Unterstützung seiner Kollegen. In Moskau rang er Vladimir Putin das Zugeständnis ab, das Thema ab dem 1. Dezember 2005 unter russischer G8-Präsidentschaft fortzuführen. Putin bestätigte dabei die Auffassung Blairs, daß es jetzt darauf ankomme, mit den Ländern zusammenzuarbeiten, die den Kyoto-Prozeß bisher nicht unterstützen.

Europäisches Führungsvermögen auf dem Prüfstand

Auch Vertreter der EU haben es vielfach als ihr dringendstes Ziel bezeichnet, die Nicht-Kyoto-Parteien mit dem größten Ausstoß in eine internationale Strategie einzubinden. Nach dem Ausscheiden der USA aus dem Kyoto Protokoll war die Union in der internationalen Klimapolitik tonangebend. Selbst amerikanische Kommentatoren schreiben ihr Führungskompetenz auf diesem Gebiet zu. Um den Stillstand im UNFCCC-Regimeprozeß zu überwinden, muß Europa weiterhin entschlossen und geschlossen nach vorne blicken – nur so kann der Durchbruch, der inzwischen für Gleneagles unwahrscheinlich erscheint, mittelfristig gelingen.

Blairs Strategie, sich auf die wichtigsten Emittenten von Treibhausgasen zu konzentrie-

ren, scheint dann ein erfolgversprechender Ansatz. Mit Japan, Rußland und Kanada hat die EU wichtige Partner im Rahmen des Kyoto Protokolls. Um Zugeständnisse Chinas und Indiens zu erreichen, werden diese Länder allerdings demonstrieren müssen, wie ernst es ihnen um eine effiziente Klimapolitik ist, daß Emissionsreduzierungen ohne größeren wirtschaftlichen Schaden möglich sind, und daß sie früheren Verpflichtungen gegenüber den Entwicklungsländern zum Technologie- und Finanztransfer nachzukommen bereit sind.

Eine Annäherung an die aufstrebenden Länder Asiens würde zweifelsohne auch den Druck auf die USA erhöhen. Diesen muß Europa verstärken, indem es geschlossen die Klima- und Energiepolitik zur echten Meßlatte für amerikanische Zugeständnisse zum Wohle des transatlantischen Verhältnisses macht.

Mit ihrem Nein zu Kyoto haben sich die Amerikaner in eine für sie vorteilhafte Position gebracht. Zweifelsohne können faire wirtschaftliche Wettbewerbsbedingungen letztlich nur dadurch hergestellt werden, daß alle Staaten in dieselben Verbindlichkeiten eingebunden werden. Auf höchster politischer Ebene müssen die Regierungschefs der EU dies thematisieren und zugleich die langfristige Bedeutung der Klimafrage betonen. Der US Regierung muß dabei erläutert werden, daß aus Sicht der EU freiwillige Selbstverpflichtungen der amerikanischen Industrie keine nationale Strategie und unverbindliche Effizienzziele für die US Wirtschaft keine verbindlichen absoluten Reduzierungsziele ersetzen können. Das europäische Parlament forderte die Kommission im Mai bereits dazu auf, Handelssanktionen gegen Industriestaaten zu ergreifen, die wie die USA keine Beschränkung ihrer CO₂-Emissionen vornahmen.

Wenn die europäischen Führungen nicht gemeinsam in der Lage sind, selbstbewußt und mit allen Mitteln der Diplomatie die Klimapolitik anzuführen, droht auch diese Initiative zu verpuffen – im luftleeren Raum unverbindlicher Absichtserklärungen ähnlich denen der G8-Gipfel in Evian und Sea Island. Das nächste Treffen der Mitglieder der UNFCCC in Montreal, das Ende November beginnt, wird dann ebenso

ergebnisarm verlaufen wie deren letztes politisches Vorbereitungstreffen im Mai in Bonn.

Tony Blair muß letztlich zugute gehalten werden, daß er der bislang einzige Regierungschef ist, der den Klimaschutz zur absoluten Chefsache erklärt hat und sich anhaltend mit dem Gewicht seines Amtes in der internationalen Klimapolitik engagiert. Auch im Rahmen seiner im Juli beginnenden EU-Präsidentschaft wird der Klimaschutz einen Schwerpunkt bilden, unter anderem im Hinblick auf ein europäisches Emissionshandelssystem für den Flugverkehr. Ein solches hat die Bush-Regierung bereits abgelehnt, mit der Begründung, die amerikanischen Fluggesellschaften hätten sich von den Auswirkungen des 11. September noch nicht wirtschaftlich erholt.