

Kyoto-Protokoll vor dem Aus?

Friedemann Müller

Dem Kyoto-Protokoll, Symbol einer globalen Klimaschutzpolitik und seit Präsident Bushs rüder Kündigung der amerikanischen Teilhabe an diesem Vertragswerk auch Symbol der verantwortlichen Handlungsfähigkeit des Restes der Welt, droht ein unrühmliches Ende. Bei der Eröffnung der in Moskau tagenden Weltkonferenz zum Klimawandel, die von den Vereinten Nationen unterstützt wird, hat Präsident Putin am 29. September die Hoffnung derer begraben, die im Umfeld dieser Konferenz eine Zusage Rußlands zur Ratifizierung des Protokolls erwartet hatten. Ohne Rußland kann das Protokoll nicht in Kraft treten, mit Rußlands Ratifizierung würde dies innerhalb von 90 Tagen erfolgen, da alle weiteren Bedingungen erfüllt sind. Zwar hat Putin offengelassen, ob er das von der Jelzin-Regierung unterschriebene Protokoll irgendwann der Duma zur Ratifizierung vorlegen wird, doch ist Rußland mit diesem Verfahren ohnehin im Verzug und die Weltkonferenz bot die beste Gelegenheit, doch noch ein international beachtetes Zeichen zu setzen. Diese Gelegenheit wurde bewußt ausgelassen.

Um den Kyoto-Prozeß vor der Belanglosigkeit zu bewahren, muß schnell gehandelt werden. Spätestens bei der 9. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (KRK) in Mailand (1.-12. Dezember 2003) müssen die Konturen einer abgewandelten Strategie erkennbar sein. Das im Dezember 1997 auf der Dritten Vertragsstaatenkonferenz in Kyoto unterzeichnete und bei den folgenden vier Konferenzen (bis 2001) im Detail ausgearbeitete Protokoll enthält eine zweifache Bedingung, um in Kraft treten zu können: 55 Unterzeichnerstaaten müssen es ratifiziert haben, und es muß von Staaten ratifiziert sein, die 1990 zusammen für 55% der Treibhausgasemissionen der Industrieländer (Annex-I-

Staaten) verantwortlich waren. Auch die letzte Klausel erscheint plausibel, wenn das Protokoll zur Behandlung eines so globalen Problems einer möglichst globale Lösung nahe kommen will. Sie soll davor schützen, daß eine Minderheit von Emittenten durch ihre Ratifizierung zu Emissionsbegrenzungen verpflichtet wird, während eine Mehrheit sich den Wettbewerbsvorteil unbegrenzter Emissionsberechtigung zunutze machen könnte. Diese Klausel hat aber auch den Effekt, daß die beiden größten Emittenten unter den Industrieländern, die USA und Rußland, zusammen über eine Vetoposition verfügen, da sie im Jahr 1990 für mehr als 45% der Emissionen (USA 36%, Rußland 17%) aller Industrieländer ver-

antwortlich waren. Bisher haben Annex-I-Staaten, die für 44% der Emissionen verantwortlich waren, das Protokoll ratifiziert. Mit Rußlands Ratifizierung würden die notwendigen 55% erreicht. Die USA und Rußland können jedoch durch einen Ausstieg aus dem von ihren Regierungen unterschriebenen Vertrag das ganze Vertragswerk kippen und damit eine *coalition of the willing* aller anderen Staaten der Welt verhindern, es sei denn, diese anderen Staaten würden über Artikel 20 des Protokolls, der Vertragsänderungen in Ausnahmefällen mit Dreiviertelmehrheit regelt, eine Vertragsänderung aushandeln. Das käme allerdings einer weiteren Verwässerung des Protokolls gleich. Ohne diese Klausel hätten die USA das Protokoll 1997 wohl nicht unterschrieben, mit der Klausel können sie den weiteren Gang der multinationalen Klimapolitik massiv beeinflussen. Die Koalition der beiden unwilligen Länder USA und Rußland verfügt über das Potential, sechs Jahre aufwendigster Verhandlungen aufs Spiel zu setzen.

Die Rolle Rußlands

Präsident Bushs Ablehnung des Protokolls sieben Wochen nach seinem Amtsantritt hat weit über den Vertragsinhalt hinaus für internationale Aufregung gesorgt. Doch wenig Aufmerksamkeit erhielt Rußland, das sich seit dem Frühjahr 2003 insofern in einer singulären Position befindet, als das Inkrafttreten des Protokolls, mittlerweile von über 100 Staaten ratifiziert, allein von Rußland abhängt und dies, ohne daß hierfür eine Frist gesetzt ist.

Präsident Putins Wirtschaftsberater Andrei Illarionov drückte die russische Reserviertheit gegenüber dem Protokoll auf der Moskauer Konferenz sehr viel weniger diplomatisch aus als der Präsident selbst. Es gebe keinen Grund, den Wettbewerbsnachteil gegenüber den USA und China hinzunehmen, die wesentlich mehr Treibhausgase emittierten und nicht an Emissionsrestriktionen gebunden seien. Ferner

würden durch eine Verdoppelung des russischen Sozialprodukts die Emissionen um 104% steigen und dies sei mit der Rußland zugedachten Quote schon deshalb nicht vereinbar, weil Rußland weit mehr als eine Verdoppelung des Sozialprodukts anstrebe. Schließlich deutete er auch mögliche Vorteile einer Erwärmung für Rußland an. Vyacheslav Nikonov, Direktor des Moskauer Politika Forum, brachte noch ein anderes, in Moskau verbreitetes Argument auf den Punkt: »Die EU, die von uns die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls fordert, soll uns umgekehrt etwas dafür bieten«. Er erwähnte in diesem Zusammenhang Kaliningrad, den WTO-Beitritt Rußlands und den visafreien Verkehr. Damit hat Rußland offengelegt, daß es ihm allein um den eigenen Vorteil geht und nicht um die Lösung eines globalen Problems.

Dabei hat das Kyoto-Protokoll Rußland (und die Ukraine) so sehr begünstigt, daß daraus eher ein Hemmnis für den gesamten Prozeß wurde. Obwohl Rußland zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung in Kyoto (1997) wegen des Einbruchs seiner Industrie 35% weniger CO₂ und analog weniger andere Treibhausgase emittiert hat als im Basisjahr 1990 und es offenkundig war, daß ein wirtschaftlicher Aufstieg nicht mit einem entsprechenden Anstieg der Emissionen verbunden sein würde, wurde Rußland anders als den westlichen Industrieländern kein Rückgang der Emissionen gegenüber 1990 abverlangt, sondern lediglich Nullwachstum (die im folgenden verwendeten Zahlen beruhen auf Hans-Joachim Ziesing, Treibhausgas-Emissionen nehmen weltweit zu, DIW Wochenbericht 39/03, 25.9.2003). Infolgedessen darf Rußland im Zielzeitraum 2008–2012 pro Kopf etwa 50% mehr CO₂ emittieren als Deutschland und etwa 80% mehr als der EU-Durchschnitt, obwohl das Wirtschaftsaufkommen pro Kopf wesentlich geringer sein wird. Rußland wird diese Emissionsgrenzen im eigenen Interesse nicht ausschöpfen, da eine Verbesserung seiner miserablen Energieeffizienz ohnehin Voraussetzung für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum einschließlich

Erhaltung der Energieexportfähigkeit ist. Das Zugeständnis dieser hohen Emissionsgrenze kam unter anderem auf Druck der USA zustande, die auf diese Weise einen quantitativ umfangreichen Angebotsmarkt für handelbare Emissionszertifikate sicherstellen wollten. Dadurch ist das im Prinzip wegen seiner Effizienz sinnvolle System handelbarer Emissionsrechte insbesondere in Europa in Verruf geraten (»Ablaßhandel mit heißer Luft«), was beträchtlich zu der wachsenden Verstimmung zwischen USA und EU im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenzen beigetragen hat. Rußland wiederum hat zu keiner Zeit dank dieser Begünstigung Großzügigkeit in den Verhandlungen gezeigt, vielmehr hat es bei den Vertragsstaatenkonferenzen über Details des Kyoto-Protokolls Vergünstigungen herauszuholen versucht, die zu einer Verwässerung des Protokolls beigetragen haben.

Derzeitiger Stand

Die globalen CO₂-Emissionen haben sich zwischen 1990 und 2000 um 8% erhöht. Selbst die OECD-Länder lagen mit einer Steigerung um 11% über dem Weltdurchschnitt. Dies galt noch mehr für die Länder Asiens (ohne Japan und China) mit etwa 60% Wachstum und Lateinamerika (39%). Nur dank des Rückgangs der CO₂-Emissionen der Transformationsländer zwischen 1990 und 2000 um fast 40% ist der globale Anstieg nicht wesentlich höher ausgefallen. Die Transformationsländer haben aber die Talsohle ihres CO₂-Ausstosses durchschritten, deshalb steigen die globalen Emissionen wieder schneller an.

Die westlichen Industrieländer sind in ihren Fortschritten besorgniserregend weit von den Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls entfernt. Die USA und Australien, die ihre Mitwirkung am Kyoto-Protokoll aufgekündigt haben, lagen im Jahr 2000 mit 14,2% (USA) und 18,2% (Australien) über den Treibhausgas-Emissionen von 1990. Kanada und Japan, die sich beide auf eine Reduzierung um 6% verpflichtet haben, liegen um

19,6% bzw. 11,2% über den Werten von 1990. Die EU kann zwar eine geringe Reduzierung ihrer Emissionen um 2,2% aufweisen, muß aber im zweiten Jahrzehnt weitere Reduzierung um fast 6% schaffen, um die Verpflichtung von 8% zu erreichen. Da Rußland das Inkrafttreten des Vertrages weiter verzögert, wird es immer unwahrscheinlicher, daß die westlichen Länder ihre Verpflichtungen noch umsetzen. Allein die EU, die ab 2005 als zusätzliches Instrument den Emissionshandel intern einsetzen wird, kann realistischerweise dieses Ziel noch erreichen. Bei Japan und Kanada ist damit zu rechnen, daß sie die Unklarheit über die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls durch Rußland zum Anlaß nehmen, um das Verfehlen der eigenen Verpflichtung zu erklären. Mit Sicherheit werden in dem Jahrzehnt 2000–2010 die globalen Emissionen wieder verstärkt, das heißt um weit über 10% wachsen. Ein Absenken wenigstens der Wachstumsrate und längerfristig auch der absoluten Emissionswerte ist aber Voraussetzung jeder Klimapolitik, die der in Artikel 2 der KRK eingegangenen Verpflichtung entsprechen will.

Optionen einer künftigen Klimapolitik

Wie immer sich Rußland letztlich entscheidet – es wird den Kyoto-Prozeß in dem ursprünglich intendierten Sinne nicht mehr retten können. Der Ausstieg der USA wird dazu beitragen, daß die OECD-Länder in dem Kyoto-Zeitraum (zwischen 1990 und 2008–2012) um ca. 20% an Emissionen zulegen, statt um 5% zu reduzieren. So werden die Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern nicht darauf verweisen können, daß sie allein in der ersten Phase einen Schritt in die richtige Richtung getan haben. Die Politik Rußlands trägt zur Auflösung eines unter großen Mühen geschnürten Pakets bei. Dieser Befund macht die Suche nach alternativen Handlungsoptionen dringlich.

Die schlechteste Option wäre die des weiteren Bittens um und Zuwartens auf die russische Ratifizierung. Vielmehr wäre umgekehrt zu überlegen, ob in dem Dialog EU-Rußland etwa im Energiebereich nicht ein massiver Ausdruck der Unzufriedenheit über das unverantwortliche Verfahren Rußlands sogar mehr positive Wirkung zeigen würde als alle Zugeständnisse der Vergangenheit. Auch Zugeständnisse außerhalb des Kyoto-Prozesses (Stichwort Kaliningrad) würden Rußlands Umgang mit globaler Verantwortung in die falsche Richtung lenken.

Wichtig für die Fortführung einer globalen Klimapolitik ist vielmehr eine Bestandsaufnahme der Gemeinsamkeiten aller, die für den Prozeß essentiell sind. Rußland ist nur wegen der 55%-Konstruktion des Kyoto-Protokolls und der dadurch entstandenen Veto-Position wichtig, für eine effiziente Klimapolitik dagegen eher weniger, weil das Land unabhängig vom Inkrafttreten des Protokolls im Zeitraum 2008–2012 unter der ihm vorgegebenen Emissionsgrenze bleiben wird. Wichtig dagegen sind die USA, China und Indien. Ihr Anteil an den globalen CO₂-Emissionen ist in dem Jahrzehnt 1990–2000 von 36,6% auf 39,5% gewachsen, mit weiter steigender Tendenz. Die USA sind nicht nur der größte Emittent, sondern ohne Verpflichtung der USA lassen sich auch China und Indien in ein Verpflichtungsregime nicht einbinden.

Was die Europäer mit diesen drei großen Staaten und vielen mittleren und kleinen gemeinsam haben, ist die Verpflichtung gemäß Artikel 2 der KRK, einen gefährlichen Schaden vom Klima abzuwenden, sowie die jährlichen Vertragsstaatenkonferenzen als Forum. Es geht nun darum, beschleunigt ein Konzept zu entwickeln. Dieses müßte zum einen den amerikanischen Wunsch ernst nehmen, das Problem mit Hilfe eines technologischen Durchbruchs zu lösen. Hier gibt es bei uns immer noch zu viele ideologische Vorbehalte, ohne eine bessere Lösung anbieten zu können. Kern-Fusion und Kohlesequestrierung werden als Lösungswege vielfach bereits

frühzeitig ausgeschlossen. Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit und die Widerlegung der Vorbehalte benötigen allerdings Zeit für Forschung und Entwicklung. Insbesondere aber müssen die Risiken dieser Technologien mit dem Risiko einer Nichtlösung abgewogen werden. Zum andern geht es darum, die wachsende Bereitschaft Indiens und Chinas (möglicherweise auch Brasiliens und Indonesiens) zur Beteiligung an der globalen Verantwortung fruchtbar zu machen. Hierfür bedarf es einer Diskussion insbesondere mit diesen Staaten sowie den USA zu den Fragekomplexen

- ▶ eines langfristigen Ziels – zum Beispiel die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre nicht über den doppelten Wert des natürlichen Wertes hinauswachsen zu lassen;
- ▶ einer gemeinsamen Anstrengung in Forschung und Entwicklung zur kohlestofffreien Herstellung von Elektrizität und zur Ablösung der kohlenstoffemittierenden Treibstoffe für Motoren;
- ▶ des Anreizes für Entwicklungsländer, sich an der Verbesserung ihrer Energieeffizienz und der Ablösung des Kohlenstoffzeitalters zu beteiligen, weit über die im Kyoto-Protokoll erwähnten Instrumente hinaus.

Diese Themen stehen ab 2005 ohnehin auf der Agenda der Verhandlungen für die Phase 2 nach dem Jahr 2012. Wichtig wäre es, den Graben zwischen denen, die das Kyoto-Protokoll ratifiziert haben, und denen, die dies nicht getan haben bzw. die zu keiner Emissionsobergrenze verpflichtet sind, zuzuschütten und an der gemeinsamen Verantwortung gemäß Artikel 2 der KRK so bald wie möglich anzuknüpfen. Langfristig wird für diesen Dialog natürlich auch Rußland gebraucht, doch kurzfristig hat sich Moskau so diskreditiert, daß dem auch Ausdruck verliehen werden sollte. Die 9. Vertragsstaatenkonferenz in Mailand sollte den gemeinsamen Willen schaffen, im Sinne der drei genannten Punkte voranzukommen. Es gibt hoffnungsvolle Anzeichen, daß dafür die Staaten auf die es ankommt, zu gewinnen sind.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003
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