

Einigung im Emissionshandel: Ein Beitrag zur Erosion der internationalen Klimapolitik?

Friedemann Müller

Dank der Einigung zwischen den betroffenen Ressorts der Bundesregierung am 30. März ist der Abgabetermin für den nationalen Allokationsplan gerade noch eingehalten worden. Dieser Plan ist Voraussetzung für den Start des EU-weiten Emissionshandels zum 1. Januar 2005. Ging es hier um einen Kompromiß auf einem Nebenschauplatz, den man bei besserem Management mit weniger öffentlicher Aufmerksamkeit hätte erreichen können, oder steht dahinter ein viel grundsätzlicherer Dissens?

Der Architektur der internationalen Klimapolitik mangelt es an Nachhaltigkeit. Sie trägt immer weniger, wo die Last notwendigen Handelns immer größer wird. Als das Kyoto-Protokoll Mitte der neunziger Jahre ausgehandelt wurde, setzten die Verhandler noch auf eine gemeinsame globale Verantwortung. Inzwischen überlagert das Bemühen um die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit eigener Arbeitsplätze nicht nur in Deutschland jedes internationale Abkommen. In der Folge der Durchsetzung dieses Interesses werden Mängel in der Architektur des Kyoto-Protokolls gnadlos zutage gefördert. Die Sorge ist berechtigt, daß der Streit innerhalb Deutschlands nur einen kurzen Akt in einem längeren Drama darstellt, das sich als Erosion der globalen Klimapolitik beschreiben läßt. Anders wäre es, wenn man diese Erosion wahrnehme und im Bewußtsein der Not-

wendigkeit einer internationalen Klimapolitik nach der durch Kyoto abgedeckten Phase eine neue, nachhaltige Statik einer internationalen Klimapolitik entwickelte.

Am 9. Januar 2004 veröffentlichte die Zeitschrift *Science* einen Aufsatz von Sir David A. King, dem *chief scientific adviser* der Regierung Blair. Darin nannte er zum einen das Klimaproblem als das drängendste Problem der Menschheit, »noch ernster als die Bedrohung des Terrorismus«. Zum andern zeigte King auf, daß die USA als einzige Supermacht ihrer Verantwortung nicht nachkommt, zur Lösung des Problems angemessen beizutragen. Dabei betonte er, daß das Problem nur durch eine gemeinsame Anstrengung zu lösen sei. King schloß mit der Bemerkung: »Wir im Rest der Welt schauen nun auf die USA, in der Erwartung, daß sie ihre Führungsrolle übernehmen«. Washington reagierte

schruff, die britische Regierung sah sich genötigt, Sir David zur Mäßigung aufzufordern. Tony Blair ließ in diesem Kontext aber immerhin verlauten, er betrachte den Klimawandel als eine Bedrohung, die nur hinter der des Terrorismus und der Massenvernichtungswaffen zurückstehe.

Selbst von Präsident Bush, unter dessen Ägide die USA das Kyoto-Protokoll verlassen haben, lassen sich Äußerungen zitieren, die dem Vorwurf Kings widersprechen: »Meine Regierung hat sich zu einer Führungsrolle bei der Behandlung des Klimawandels verpflichtet. Wir erkennen unsere Verantwortung an und wir werden sie wahrnehmen – zu Hause, in unserer Hemisphäre und in der Welt« (Juni 2001, drei Monate nach Aufkündigung des Kyoto-Protokolls).

Die Wirklichkeit steht in einem krassen Widerspruch zu diesen Bekenntnissen politischer Schwergewichte. Das Klimaproblem hat weder auf der transatlantischen noch auf der innereuropäischen Agenda je eine Rolle gespielt, die jener von Terrorismus und Massenvernichtungswaffen auch nur annähernd gleichkäme. Vielmehr wurde und wird das Bemühen um eine Lösung mit einem vergleichsweise engen Mandat ausgestattet. Verhandlungspartner sind Experten, die auch in Europa und Deutschland nicht gegen massive Lobby-Interessen abgeschirmt sind, eben nicht die internationalen politischen Schwergewichte.

Wo tiefreichende Eingriffe in das tradierte Wirtschaftssystem erforderlich sind, etwa bei einer Modernisierung des gesamten Energiesektors im Interesse der Begrenzung der globalen Treibhausgasemissionen, bedarf es einer breiteren politischen Absicherung, als sie in den Verhandlungen der 1992 verabschiedeten Klimarahmenkonvention gegeben wurde, deren wichtigstes Zwischenergebnis das Kyoto-Protokoll (1997) darstellt. Während die *globale* Verantwortung auf Expertenebene delegiert wurde, gewinnt das *nationale* Interesse, jeden noch so kleinen Wettbewerbsnachteil zu vermeiden, absolute Dominanz. Resultat ist ein unaufhaltsamer Erosionsprozeß der

Kyoto-Verpflichtungen, auf die man sich bereits geeinigt hatte. Dabei sind diese nur als ein erster Schritt zu einem notwendigerweise viel weitergehenden Umbau des Energiesektors angelegt.

Die erste Stufe dieses Erosionsprozesses wurde bereits im Juni 1997 mit der Byrd-Hagel-Resolution des US-Senats erreicht. Darin wird die US-Administration davor gewarnt, im Rahmen des (noch nicht verabschiedeten) Kyoto-Protokolls Verpflichtungen einzugehen, die der US-Wirtschaft schaden und Entwicklungsländer von Verpflichtungen in der ersten Stufe des Prozesses entbinden könnten. Oberste Priorität erhielten nationale wirtschaftliche Interessen. Unerwähnt blieb der ökonomische Schaden, den ein Klimawandel für die ganze Welt bedeutet, recht drastisch in einer neueren Pentagon-Studie in Szenarien aufgezeigt. Den ökonomischen Interessen der USA wurde in der Endphase der Kyoto-Verhandlungen insofern Rechnung getragen, als Rußland ein Spielraum für Emissionen zugestanden wurde (fast 40 Prozent mehr als 1997 tatsächlich emittiert), den es in ökonomischem Eigeninteresse jedoch nicht ausnutzen sollte. Damit hätte es Emissionsrechte (»Heiße Luft«) auf dem Markt anbieten können. Die USA hätten die Rechte billig einkaufen und damit von ihren Emissionszielen zu günstigen Konditionen abweichen können.

Die zweite Stufe der Erosion wurde mit dem Geschacher um Zugeständnisse in den Verhandlungen zur Durchführung des Kyoto-Protokolls insbesondere bei den Vertragsstaatenkonferenzen 6 (Den Haag/Bonn) und 7 (Marrakesch) erreicht (2000/01). Statt der Reduzierung der Treibhausgase aller Industrieländer um 5,4 Prozent würde sich infolgedessen nur noch eine Absenkung um weniger als 2 Prozent ergeben.

Die dritte Stufe der Erosion markierte der Ausstieg der Bush-Administration aus dem von der Clinton-Administration unterzeichneten Kyoto-Protokoll (März 2001). Die Begründung war, daß die Entwicklungsländer in die Verpflichtungen nicht ein-

bezogen seien und Schaden (*serious harm*) für die US-Wirtschaft zu erwarten sei.

Die vierte Stufe wurde schließlich mit Präsident Putins Ankündigung am 29. September 2003 erreicht, daß er der Duma vorläufig das Kyoto-Protokoll nicht zur Ratifizierung zuleiten werde. Inzwischen hat sich die russische Haltung trotz Interwenierens insbesondere der Europäischen Union weiter verhärtet. Als einziger Grund wird angegeben, daß eine Ratifizierung nicht in Rußlands wirtschaftlichem Interesse liege. Nach dem Ausstieg der USA sei unklar, ob sich ein lukrativer Markt für den Handel mit Emissionsrechten herausbilde. Außerdem könne sich bei anhaltendem Wachstum der russischen Wirtschaft der Bedarf ergeben, die zugestandenen nationalen Emissionsgrenze auszuschöpfen und gegebenenfalls zu überschreiten.

Folgen der Erosion

Ergebnis dieser stufenweisen Erosion war,

▶ Daß das Kyoto-Protokoll mangels Teilnahme von Industrieländern, die 1990 zusammen für mindestens 55 Prozent der Emissionen aufkamen, nicht in Kraft treten kann. USA und Rußland zusammen haben allein einen Anteil von über 53 Prozent an diesen Emissionen.

▶ Daß wegen des Ausstiegs vor allem der USA die Treibhausgasemissionen der westlichen Industrieländer nicht sinken, sondern relativ zu den Werten der neunziger Jahren wieder verstärkt ansteigen. Auch der globale Anstieg (Entwicklungsländer einbezogen) hat sich im selben Zeitraum wieder dynamisiert und nicht abgeschwächt; die seriösesten Schätzungen (Internationale Energieagentur [IEA], Energy Information Agency) rechnen mit einem CO₂-Wachstum bis 2025 in Höhe von ca. 75 Prozent.

▶ Daß die EU, Japan und Kanada als durch das Kyoto-Protokoll Verpflichtete – die ehemals sozialistischen Industrieländer spielen wegen der zu großzügig bemessenen Emissionsobergrenze hier keine Rolle – von der eigenen Wirtschaft unter Druck gesetzt werden, keine Wettbewerbsnachteile gegen-

über den nichtverpflichteten Ländern in Kauf zu nehmen, die als Folge der Emissionsbegrenzungen gesehen werden. Für Japan und Kanada, aber auch für einige EU-Länder wie Spanien und Österreich ist das Kyoto-Ziel für 2008–2012 bereits in so weite Ferne gerückt, daß selbst bei einem späten Inkrafttreten des Vertrags keine Chance mehr besteht, die eigene Wirtschaft im nötigen Maß zu disziplinieren.

▶ Daß der Ausstieg der beiden größten Industrieländer-Emittenten USA und Rußland praktisch jede Chance zunichte gemacht hat, die beiden größten nichtverpflichteten Länder China und Indien künftig in einen Prozeß der Emissionsbegrenzung einzubinden. Die Industrien selbst der EU-Staaten werden deshalb mit dem Verweis auf Wettbewerbsnachteile weiterreichende Absenkungen verweigern. Von dem ursprünglich global angelegten Vertragswerk des Kyoto-Protokolls wird insofern fast kein Anstoß zur Emissionsbegrenzung ausgehen.

Konstruktionsdefizite des Kyoto-Protokolls

Der amerikanische Senat hat es sich mit seiner Byrd-Hagel-Resolution einfach gemacht, indem er eine Verweigerungshaltung fixierte, aber keine Problemlösungsanbot. Immerhin hat diese Resolution frühzeitig den Finger auf die Wunde gelegt: Wer Klimaschutz wirklich will, muß in den Wirtschaftsprozeß massiv eingreifen und den globalen Sektor der Energieproduktion und des Energieverbrauchs umsteuern.

Es handelt sich gemäß einer detaillierten Studie der IEA (unabhängig von Klimapolitik) um eine Investitionsgröße von 16 000 Mrd. US-Dollar während der ersten drei Jahrzehnte dieses Jahrhunderts. Wer diesen Markt steuern will, muß einen in sich konsistenten Ordnungsrahmen schaffen, der in überzeugender Weise die Wirtschaftlichkeit dieser Steuerung sicherstellt. Das Kyoto-Protokoll hat viel dazu beigetragen, dem Klimaproblem zu internationaler Aufmerksamkeit zu verhelfen, aber dieses

© 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

Kernanliegen wurde bisher nicht verwirklicht. Das Protokoll sagt nichts darüber aus,

- ▶ welches langfristige globale Ziel die Klimapolitik (im Sinne von Artikel 2 der von allen wichtigen Staaten ratifizierten Klimarahmenkonvention) anstrebt und wie sie es erreichen kann,

- ▶ welcher Maßstab für nationale Emissionsbegrenzungen gelten soll (Emissionen pro Kopf, pro Sozialproduktseinheit etc.),

- ▶ wann die Schwellen- und Entwicklungsländer in ein Emissionsbegrenzungsregime eingebunden werden sollen,

- ▶ warum etwa Rußland im Jahr 2012 pro Kopf mehr als doppelt so viel CO₂ emittieren darf wie die EU-15, Polen 36,5 Prozent mehr und Japan 10 Prozent weniger.

Die Vermutung, daß 1997 das politisch Mögliche, aber nicht das für konsistentes ökonomisches Handeln Notwendige festgeschrieben wurde, ist nicht von der Hand zu weisen. Dies öffnet fast jeder Kritik Tor und Tür, die unfairen Wettbewerb am Werke sieht. So wird von der Industrie gerne behauptet und von den Medien transportiert, daß Deutschland klimapolitische Vorleistungen erbracht habe, welche die Wettbewerbsfähigkeit gefährdeten. Tatsache ist, daß Deutschland gemäß Kyoto- und EU-interner Vereinbarung im Zieljahr 2012 pro Kopf 14 Prozent mehr CO₂ emittieren darf als die EU-15, und dies bei einem Pro-Kopf-Sozialprodukt, das zumindest heute unter dem EU-Durchschnitt liegt.

Ökonomische Leitlinien

Um das Gewirr von Vorwürfen der Wettbewerbsverzerrung abzustreifen, bedarf das Kyoto-Protokoll in der bevorstehenden Phase 2 eine Ergänzung, die für die anstehenden gewaltigen Investitionen vor allem im Energie- und Verkehrssektor eine Orientierung vorgibt. Dazu bedarf es

- ▶ einer Konkretisierung des langfristigen Zieles, wie es in Artikel 2 der Klimarahmenkonvention abgesteckt ist;

- ▶ eines klaren Bekenntnisses jener Akteure, die in diesen Dimensionen etwas bewegen können, zu dem Instrument des Emissions-

handels zunächst auf regionaler und sektoraler Basis, aber mit dem klaren Ziel einer Verknüpfung dieser Märkte und der Schaffung eines global funktionierenden Systems in ca. zwei Jahrzehnten;

- ▶ einer Einbindung der Entwicklungs- und Schwellenländer in ein solches System über Anreize (Zuteilung von Emissionsrechten über dem derzeitigen Verbrauch, aber unter dem Weltdurchschnitt pro Kopf);

- ▶ eines Bekenntnisses zu einer sehr langfristigen Anpassung an gleiche Emissionsrechte für alle Länder entsprechend der Einwohnerzahl (der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen empfiehlt eine Vollenkung dieser Anpassungsstrategie der »Verringerung und Konvergenz« bis zur zweiten Jahrhunderthälfte).

Nur ein solcher langfristig angelegter ordnungspolitischer Rahmen kann eine Steuerungsfunktion übernehmen, bei der die externalisierten Kosten, wie sie die Rückversicherungen schon in dramatischer Höhe nachweisen, nach ökonomisch effizienten, marktwirtschaftlichen, für Investoren kalkulierbaren und auf fairen Wettbewerb ausgerichteten Regeln internalisiert werden. Hierzu allerdings braucht es mehr als das Verhandlungsgeschick von Umweltministern: Nötig ist der erklärte Wille der wichtigsten Staats- und Regierungschefs, dieses langfristige Projekt durchzuführen. Eine solche Initiative müßte zum Beispiel von Tony Blair und Gerhard Schröder, möglichst unter Einbeziehung Jacques Chiracs nicht nur angestoßen, sondern im G-8-Forum eingebracht und dort als vorrangiges Thema behandelt werden. Die Weltwirtschaft und die nationalen Ökonomien würden nicht darunter leiden. Im Gegenteil, die Internalisierung der Kosten stärkt die Marktwirtschaft, weil sie die Subventionswirkung kostenloser Emissionen abschafft. Aber die derzeit herrschende Orientierungslosigkeit wird ohne Eingriff in die Rahmenbedingungen auch künftig den Widerstand jener hervorrufen, die sich unter Wettbewerbsdruck fühlen.