

Gliederung:

Thema: Protokoll von Kyoto 1997 – welche Chancen für das Inkrafttreten in den kommenden Jahren (Perspektive Frühjahr 2003) sehen Sie?

Vorwort

1. Der Weg nach Rio und die zehn Jahre danach (Perspektive Sommer 2002)
 2. Kyoto und die Folgen für die Klimapolitik
 - 2.1 Die Klimakonferenz von Kyoto
 - 2.1.1 Die Mechanismen von Kyoto
 - 2.1.2 Weltmarkt für Emissionsrechte
 - 2.1.3 Aufgabenverteilung der Industrie- und Entwicklungsländer in der Klimapolitik
 - 2.2 Die Stellung der „Kyoto-kritischen“ Staaten
 - 2.3 Das nationale Klimaschutzprogramm der Bundesregierung
 3. Chancen für das Inkrafttreten internationaler Konferenzen
 4. Schlussbemerkung
- Anhang: Gesetzentwurf der Bundesregierung zum nationalen Klimaschutzprogramm

1. Der Weg nach Rio und die zehn Jahre danach

Die Erkenntnis, dass die meisten Umweltprobleme nationale Grenzen überschreiten oder schlicht von so globalem Ausmaß sind, so dass sie mit nationalem Recht nicht geregelt werden können, ließ internationale Umweltschutzabkommen in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewinnen. Die Folgen des Klimawandels wurden in den letzten Jahren immer deutlicher. Fluten, Hochwasser, Stürme und erhöhte Niederschläge drängten die internationale Politik zum Handeln.

Ihren Ursprung hat die Diskussion über nachhaltige Entwicklung in den 60er Jahren. Es häuften sich in den Industrieländern Anzeichen der industriellen Umweltverschmutzung. Bürgerinitiativen und Umweltschutzgruppen thematisierten dieses Problem durch Proteste und Aufklärungsarbeit. Die Politik sah sich zum Handeln gezwungen und es folgten erste internationale Konventionen, zum Beispiel zum Schutz der Meere gegen Ölverschmutzung (1954) oder die Pariser Konvention zur Haftpflichtigkeit im Bereich der Nuklearenergie (1960).

1972 griffen die Vereinten Nationen das heikle Thema der Umweltverschmutzung auf und beriefen in Stockholm den ersten globalen Umweltgipfel zum Thema „Umwelt des Menschen“ ein. Er sollte die Politiker auf die Gefahren, denen die Umwelt weltweit ausgeliefert ist, aufmerksam machen. Als Folge dieses ersten Treffens wurden international intensivere Maßnahmen zum Schutz der Umwelt eingeleitet, wozu insbesondere die Formulierung des United Nations Environment Programme (UNEP; Umweltprogramm der Vereinten Nationen) zählte, das die Förderung internationaler Zusammenarbeit im Umweltbereich zum Ziel hatte.

Weitere 15 Jahre dauerte es, bis eine UN-Kommission einen Bericht vorlegte, der die globale Umweltkrise mit Themen wie Armut, ungebremstes Wachstum, Ressourcenverbrauch, Bevölkerungsexplosion und Verstädte-

rung in Zusammenhang brachte. Die Nachhaltigkeit¹ betraf damit nicht mehr ausschließlich den Umweltsektor, sondern die ganze Gesellschaft an sich. 1988 wurde in der UN-Generalversammlung zum ersten Mal der Klimawandel erwähnt und teilweise diskutiert. Im Jahr 1990 eröffnete die UN-Generalversammlung dann Verhandlungen zu einer Klimarahmenkonvention und setzte das zwischenstaatliche Verhandlungskomitee (INC) ein, um die Verhandlungen zu leiten.

Nach zwei Jahren Bearbeitungszeit beriefen 1992 die Vereinten Nationen eine globale Umwelt-Konferenz in Rio de Janeiro ein. 166 Staaten der Weltgemeinschaft trafen sich auf dem ersten Erdgipfel für Umwelt und Entwicklung, einem Meilenstein in der internationalen Klimapolitik. Unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen waren alle die eingeladen, die mehr oder weniger Verantwortung für die weltweite Entwicklung trugen. Entscheidend war auch die soziale und ökonomische Geltung der jeweiligen Staaten in der Welt. Die Teilnehmer eines solchen Klima-Treffens sind Staats- und Regierungschefs, Vertreter von Wirtschaftsunternehmen, Verbänden, Kirchen, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen wie Greenpeace und Amnesty International. Zwei wichtige Abkommen wurden in Rio beschlossen: das Rahmenprogramm zur Klimaveränderung und die Konvention zur biologischen Vielfalt. Die Vertragsstaaten vereinbarten auch, sich jährlich auf sogenannten Conference of the Parties (im Folgenden „COPS“ genannt) zu Deutsch „Vertragsstaatenkonferenzen“ zu treffen, um möglichst schnell die Konventionen umzusetzen. Zum Leidwesen vieler Umweltaktivisten enthielt die Rio-Konvention² jedoch nur freiwillige Beschränkungen. Die Industrieländer verpflichteten sich mehr moralisch als verbindlich, die CO₂-Emission bis zum Ende des Jahrzehnts auf das Niveau von 1990 zu senken. Konkretes sollte durch die nachfolgenden Vertrags-

¹ nachhaltige Entwicklung beschreibt eine generationsübergreifende Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten der kommenden Generationen zu gefährden.

² Konvention: Handlungsnorm, dessen Nichteinhaltung nur schwache negative Sanktionen wie Missbilligung oder Prestigeverlust nach sich zieht. Mit Konvention wird dasjenige Verhalten und Handeln bezeichnet, das üblicherweise den gesellschaftlichen Erwartungen entspricht. (Encarta Enzyklopädie 2000)

staatenkonferenzen ausgearbeitet werden. Nur wurde auf den nächsten Vertragsstaatenkonferenzen nicht viel erreicht.

Die COPS in den Jahren '95 und '96 hatten lediglich als Resultat, den Hinweis auf die Dringlichkeit zu handeln. Bis '97 sollte ein Protokoll ausgearbeitet werden.

Auf der dritten Vertragsstaatenkonferenz kam endlich ein wenig Bewegung in die Klimafrage – 155-160³ Länder einigten sich in Kyoto auf ein Abkommen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen um 5,2 Prozent gegenüber dem Stand von 1990. Dies betraf die 38 führenden Industrienationen. Das Ziel ist bis zu den Jahren 2008/2012 zu erreichen. Das Kyoto-Protokoll enthält neben den Mindestverpflichtungen für die Industrieländer auch sogenannte flexible Mechanismen, die es ihnen erleichtern sollen, das Ziel zu erreichen.

1998 wurde das Kyoto Protokoll zur Unterzeichnung ausgelegt. Während der einjährigen Offenlegung unterzeichnen 84 Staaten das Protokoll. Eine Unterschrift (Paraphe) unter dem Protokoll ist aber noch nichts rechtlich Bindendes, man zeigt mit der Unterzeichnung nur, dass man das Protokoll in der vorliegenden Fassung zur Kenntnis genommen hat. Somit sahen auch die „kyoto-kritischen“ Staaten kein Problem in der Unterzeichnung. Rechtsverbindlich wird das Abkommen erst durch das Verfahren der Ratifizierung⁴.

Da man noch nicht wusste, wieviele Staaten das Protokoll ratifizieren würden, bereitete man in der vierten und fünften Vertragsstaatenkonferenz (Buenos Aires und Bonn) die Umsetzungen der Konvention vor. Es wurde das Inkrafttreten des Protokolls zum Jahr 2000 vorbereitet.

³ In den Quellen fanden sich zwei unterschiedliche Angaben

⁴ Ratifizierung: Verfahren zur Bestätigung der Rechtswirksamkeit völkerrechtlicher Verträge. Bei multilateralen Vereinbarungen wird der Vertragstext von den Unterhändlern der beteiligten Staaten zunächst paraphiert. Rechtlich gebunden sind die Partner jedoch erst nach der Ratifizierung. Hierzu müssen die zuständigen Organe, in der Regel die Parlamente, dem Vertrag zustimmen. In einem weiteren Schritt unterzeichnen die verschiedenen Regierungen die Ratifizierungsurkunde, die ausgetauscht oder hinterlegt wird. (vgl. Encarta Enzyklopädie 2000)

Die sechste Klimakonferenz in Den Haag setzte sich zum Ziel, die Lücken im Protokoll zu schließen und damit die Voraussetzung zur Ratifizierung durch die einzelnen Staaten zu schaffen. Allerdings kam es in dieser sechsten Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 2000 zu einem Debakel, weil einige Industriestaaten das Protokoll in der vorliegenden Form nicht anerkennen bzw. ratifizieren wollten. Nationale Interessen waren diesen Staaten wichtiger. Hauptstreitpunkt in Den Haag war die amerikanische Forderung nach Anerkennung ihrer Wald- und Agrarflächen als „CO₂-Senken“, was von der EU als „Schlupfloch“ erkannt und abgelehnt wurde. Weitere Verhandlungen wurden auf das nächste Jahr vertagt, wenn sich die Gemüter wieder beruhigt hätten. Im März 2001, kurz vor einem erneuten Treffen, erklärte US-Präsident George W. Bush, das Kyoto-Protokoll nicht in Kraft setzen zu wollen, weil es angeblich die amerikanische Wirtschaft schädige.

Zur Fortsetzung der sechsten Vertragsstaatenkonferenz lud die UN nach Bonn ein, um den Eklat noch abzuwenden und ein befriedigendes Ergebnis von Kyoto zu erzielen. Allerdings stieß die UN weiterhin auf eine breite Front der Gleichgültigkeit und Ablehnung.

Zehn Jahre nach Rio 1992 fand von September bis Oktober 2002 in Johannesburg der Weltgipfel statt. Vertreter aus 192 Staaten, insgesamt 50.000 Teilnehmer trafen sich in Südafrika, um über die nachhaltige Entwicklung zu debattieren. Die Staaten, die Kyoto bereits ratifiziert hatten, appellierten an die anderen, es ihnen gleich zu tun. Kanada kündigte an zu ratifizieren, was auch mittlerweile geschehen ist, Australien, China und Russland stellen dies in Aussicht.

Die Bilanz über die letzten zehn Jahre ergibt, dass sich sogenannte „strategische Allianzen“, also freiwillige Partnerschaften von Unternehmen, Institutionen und Regierungen in den letzten Jahren als erfolgreich erwiesen hatten. Optimisten waren daher der Ansicht, dass viel in Richtung Umweltschutz getan wurde. Vertreter von Umweltorganisationen waren von der

Entwicklung der letzten zehn Jahre eher enttäuscht, verstärkt durch die Unsicherheiten mit der Ratifizierung bzw. dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls.⁵

2. Kyoto und die Folgen für die Klimapolitik

2.1 Die Vertragsstaatenkonferenz in Kyoto

In der japanischen Stadt Kyoto beschlossen 155-160⁶ Staaten ein Protokoll, das eine Reihe von Maßnahmen zum Schutz der Ozonschicht und zur Bekämpfung der künstlichen Erderwärmung beinhaltet. Im Protokoll wurde zum Beispiel festgelegt, dass sich die führenden 38 Industrienationen verpflichten ihre Emissionen von sechs klimaschädigenden Gasen⁷ um 5,2 Prozent unter das Niveau von 1990 zu senken. Das Ziel sollte zwischen 2008 und 2012 erreicht werden. In beispielhafter Darstellung bedeutet das: Japan müsste die Emission um sechs Prozent, die USA um sieben und die EU um acht Prozent reduzieren. Im Gegensatz dazu dürften wenige Staaten begründet durch ihre wirtschaftliche Notlage die Emissionen auf das Niveau von 1990 anheben. Zum Beispiel Russland und die Ukraine.

Vertragsstaaten:	Erlaubte Emission 2010 (Basis 1990):
(beispielhafte Darstellung)	
Australien	+ 8 %
Island	+ 10 %
Russland	+/- 0 %
Neu Seeland	+/- 0 %
Kanada	- 5 %
USA	- 7 %
Europäische Union	- 8 %
Deutschland	- 8 % (-25% bis 2005)
Belgien	- 8 %
Japan	- 6 %

In Kyoto wurden ebenfalls neue flexible Klimaschutzmaßnahmen eingeführt, beispielsweise Emissionshandel und projektbezogene Investition in Industrie- und Entwicklungsländern, die dazu beitragen sollen, den Ausstoß

⁵ (vgl.: www.door2energy.de, www.wwf.de, www.bundesregierung.de)

⁶ vgl.: Fußnote 3

⁷ Kohlendioxid, Methan, Lachgas, teilhalogenierte Kohlenwasserstoffe, perfluorierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid.

von Treibhausgasen insgesamt zu verringern. Genaueres sollte in den nächsten Konferenzen ausgehandelt werden. Auch der Handel mit Emissionszertifikaten wurde beschlossen, d.h. Industrieländer dürfen, statt ihre eigenen CO₂-Emissionen zu senken, nicht ausgenutzte Emissionsrechte von anderen Vertragsstaaten kaufen.

Im Gegensatz zu der Klimaschutzkonvention von Rio, die auf einsichtigem Handeln baute, ist das Protokoll von Kyoto mit rechtlichen Verpflichtungen verbunden: Als beschlossen gilt das Protokoll erst, wenn mindestens 55 Staaten das Protokoll ratifiziert haben. Zusammen muss ein Emissionsvolumen von 55 Prozent der im Jahre 1990 von Industrieländern ausgestoßenen Treibhausgase erreicht werden. Obwohl 84 Staaten das Protokoll in New York unterzeichneten, war diese Zahl nicht ausreichend, um die Konvention in Kraft treten zu lassen, da mindestens 55 Staaten das Protokoll im Parlament ratifizieren müssen.

Mittlerweile haben 100 Staaten nach Auskunft des UNO-Klimasekretariats in Bonn das Klimaschutzprotokoll von Kyoto ratifiziert. Es sei nur noch Russland nötig, um die besagten 55 Prozent des ganzen Emissionsvolumens zu erreichen. Mit einem Beschluß des russischen Parlament wird in einigen Monaten gerechnet⁸.

Zahlreiche Umweltorganisationen beobachteten das zähe Ringen in Kyoto. Sie sollen nach dem Inkrafttreten eine wichtige Rolle in der Einhaltung der Pläne von Kyoto übernehmen, denn ohne Kontrolle wären die Pläne zwecklos und die Mechanismen könnten ausgenutzt werden ohne eine gesicherte Qualitätskontrolle.

⁸ Zum Zeitpunkt der Arbeit war dies noch nicht erfolgt. (vgl.: <http://www.learnline.nrw.de/angebote/agenda21/thema/kyoto-protokoll.htm>)

2.1.1 Die Mechanismen von Kyoto

Nach dem Scheitern der sechsten Vertragsstaatenkonferenz in Den Haag wurden ein Jahr später in Bonn die Mechanismen detaillierter ausgearbeitet. Die Staatengemeinschaft einigte sich auf die Instrumente, die zur Reduktion der Treibhausgase eingesetzt werden dürfen. Alle Inhalte der Klimakonvention, die mit Finanzierung, Ausbildung, Technologietransfer und der Anpassung an den Klimawandel zu tun hatten, waren schon in Den Haag beschlossen und mussten nur noch mit Inhalt gefüllt werden. Auch die meisten der flexiblen Mechanismen: Emissionshandel, Clean Development Mechanism, Joint Implementation waren bereits abschließend verhandelt. Der Mechanismus des **Joint Implementation** beinhaltet Projekte eines Annex-B-Staates⁹ in einem anderen, das bedeutet, dass dort Klimaschutzmaßnahmen durchgeführt werden dürfen, die von der „Bringschuld“ des projektfördernden Staates abgezogen werden. Im Gegensatz zum Joint Implementation werden beim **Clean Development Mechanism** nur Projekte in Entwicklungsstaaten gefördert, er dient aber ebenso zur Minderung des eigenen Reduktionsziels (Näheres siehe „Weltmarkt für Emissionshandel“ Seite 10). Beim **Emissions Trading** ist der Handel mit Emissionskontingenten gestattet, wodurch Industrieländer, statt ihre eigenen CO₂-Emissionen zu senken, nicht ausgenutzte Emissionsrechte anderer Länder aufkaufen können. Am Beispiel von Russland lässt sich sehr gut dieser Mechanismus erklären: Durch die ökonomische Rezession entsteht in dem Land eine starke Differenz zwischen Emissionsziel und tatsächlichem Ausstoß; diese Kontingente können von anderen Ländern für einen festen Preis aufgekauft werden und werden folglich vom jährlichen Schadstoffausstoß des Landes abgezogen. Fest mit diesem Mechanismus ist der „**Non-Compliance-Mechanism**“ verbunden, er bietet Ländern, die ihr Reduktionsziel nicht erreicht haben, Hilfen an bzw. droht mit Sanktionen. Dies ist wichtig für den Handel mit Emissionskontingenten, sonst könnte eine Art Inflation der Zertifikate einsetzen,

⁹ Annex-B-Staaten: Staaten, die Kyoto eine eigenes Reduktionsziel erhalten haben, also als Treibhausgas-Produzenten registriert sind.

wenn zu viele Staaten ihr Ziel verfehlen. Die **Anrechnung von „CO₂-Senken“** als Mechanismus war bereits in Buenos Aires verhandelt worden und führte zum Eklat der Den Haager Konferenz. Es geht darum, inwieweit sich die Staaten ihre Wald- und Agrarflächen vom Reduktionsziel abziehen lassen dürfen und ob weitere Waldanpflanzungen als CO₂-Senken anerkannt werden. In Bonn beschloss man diesen Mechanismus, um den Kritikerstaaten entgegen zu kommen. Es soll den einzelnen Ländern genehmigt werden, namentlich Kanada, Japan, USA und Russland, ihre Reduktionsverpflichtungen dadurch zu senken. Allerdings kann nur ein gewisser Anteil der Waldflächen als CO₂-Speicher genutzt werden, da es sonst eine zu große Erleichterung für diese Länder gäbe. Anpflanzungen von Wäldern in Entwicklungsländern werden ebenfalls von der „Bringschuld“ als Senken-Projekte abgezogen.

Die Mechanismen lassen aber Lücken offen: Das eigentliche Problem der CO₂-Senken ist, dass dadurch keine Anreize zur Entwicklung von neuen Umwelttechnologien gegeben werden, wie es doch als eines der Ziele von Kyoto vorgesehen ist. Ebenso können beispielsweise per Clean Development Mechanism umweltschädliche Industrien ihren Standort in Staaten der dritten Welt (keine Annex-B-Staaten) verlagern und sind so außerhalb der Wirkungsweite von Kyoto. Außerdem ist es (noch) nicht festgelegt, dass ein Großteil der Reduktion im eigenen Land erfolgen soll, also werden die Emissionen nur von Staat zu Staat umverteilt.

Europa machte nach der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls Gebrauch von einem weiteren flexiblen Mechanismus. Bei der „Glockenlösung“ können Annex-B-Staaten sich zusammenschließen und untereinander ein neues Emissionsziel aushandeln, es ähnelt einer Lastenteilung. Zusammen muss das Emissionsziel erneut die Summe des in Kyoto festgelegten Reduktionsziels sein. So entfallen auf Deutschland, als Hauptindustrieland der EU, nach einer internen Regelung 21 Prozent des EU-Reduktionsziels.

Als Voraussetzung für Staaten, die die flexiblen Mechanismen wahrnehmen wollen, gelten weiterhin folgende Regelungen: Die Staaten müssen das Kyoto-Protokoll ratifiziert haben, das nationale Emissionsbudget muss anerkannt worden sein. Die Kontrolle der Klimawerte soll durch ein eigenes nationales Amt erfolgen, das ebenfalls das Engagement und die Transaktionen in den flexiblen Mechanismen kontrolliert.

Als **Kontrollmechanismen** sind rechtlich bindende Konsequenzen vorgesehen, allerdings ist man sich noch nicht darüber im Klaren, wie die Sanktionen gestaltet sein sollen. Dies soll auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls erörtert werden. Ein moralischer Druck lastet schon auf den Vertragsstaaten, denn sie sind in der Konvention verpflichtet, ihren Nationalbericht offen zu legen. Ein Vorschlag zur härteren Bestrafung wäre zum Beispiel die Erhöhung des Klimaziels bis zur nächsten Umsetzungsperiode: Für jede Tonne zu viel ausgestoßenen Treibhausgases muss das betreffende Land in den folgenden Jahren etwas mehr als eine Tonnen Treibhausgase weniger produzieren. Um Streitfälle zwischen Staaten zu vermeiden, ist das Kyoto-Protokoll so ausgelegt, dass Gremien gebildet werden, in denen die beteiligten Länder vertreten sind.

In Marrakesch 2001 wurden die Vereinbarungen von Bonn in ein ratifizierungsfähiges Dokument gefasst. Nach langem Ringen wurde Kyoto zu einem befriedigenden Abschluss gebracht, doch die vereinbarten Mechanismen von Kyoto sind nur ein erster Schritt in die richtige Richtung. Weitere Zielsetzungen müssen folgen, um die prognostizierte Klimakatastrophe noch abzuwenden.¹⁰

2.1.2 Weltmarkt für Emissionsrechte

Bei einem der Mechanismen des Kyoto-Protokolls ist der Handel mit Emissionsrechten als Mittel zum Erreichen der CO₂-Reduzierung deutlich erwünscht. Beim „Emissions Trading“ geht es darum, dass Staaten, die unter

¹⁰ (vgl.: www.germanwatch.org und www.hwwa.de)

dem Ausstoß-Niveau von 1990 liegen, ihre nicht ausgenutzten Ressourcen an andere Staaten verkaufen können, die damit ihr Emissionsvolumen senken können. Wenn sich bis Ende 2008/2012 herausstellen sollte, dass ein Staat nur einen Teil der Treibhausgase, die ihm in Kyoto zugesprochen wurden, emittiert hat, so kann er die Differenz dieser beiden Werte an andere Staaten verkaufen.

Zum Beispiel haben Rußland und die Ukraine nach dem Zerfall der Sowjetunion und dem wirtschaftlichen Zusammenbruch sehr viele CO₂-Kontingente nicht ausgeschöpft. Diese Differenz bezeichnet man allgemein als „Hot Air“. Es könnte Entwicklungsländern bald gestattet sein, ihre nicht erfüllten Kontingente auf dem Weltmarkt ebenfalls zu verkaufen. Man spricht dann von „Tropical Air“. Als Voraussetzung müssen sie auf freiwilliger Basis rechtlich verbindliche Reduktionsziele anerkennen.

Besonders die USA haben ein großes Interesse an „Tropical- bzw. Hot Air“, weil die Regierung dann im eigenen Land weniger Maßnahmen umsetzen müsste.

Die „CO₂-Zertifikate“ könnten sich als Handelsgut sehr profitabel erweisen, da wirtschaftlich schwächere Staaten durch den Verkauf ihrer CO₂-Kontingente mehr Geld in der Staatskasse zur Verfügung hätten. Allerdings birgt der Handel auch Gefahren. So ist es möglich, dass die Emissionen von Treibhausgasen nur auf dem Papier gesenkt werden, in der Realität aber noch weiter ansteigen. Die Gase werden lediglich von einem Staat in den anderen verschoben bzw. verkauft. Es hängt daher noch vieles am „seidenen Faden“ und man wird sehen, was die Zukunft in dieser Frage bringt.

Die Klimapolitik ist noch stark von nationalen Interessen einzelner Staaten geprägt. Eine gute Zusammenarbeit der beiden Welthälften ist erforderlich: Zwischen dem reichen Norden und dem ärmeren Süden bzw. zwischen Industrienationen und Entwicklungsländern.

2.1.3 Aufgabenverteilung der Industrie- und Entwicklungsländer in der Klimapolitik

Leider ist es noch heute so, dass 20 Prozent der Weltbevölkerung 80 Prozent der Ressourcen verbrauchen und die Industrieländer mit weit über 55 Prozent am weltweiten CO₂-Ausstoß beteiligt sind. Verursacher der Klimaschäden sind die Industrieländer, Leidtragende sind aber auch die Entwicklungsländer. Beispielsweise verursachen die USA bei einem Weltbevölkerungsanteil von fünf Prozent 25 Prozent des weltweiten Treibhausgasausstoßes. Allein schon wegen dieser Tatsachen sollten die Industrieländer mit gutem Beispiel vorangehen, sich an ihre Reduktionsverpflichtungen halten und die schwächeren Länder finanziell unterstützen. Für spätere Zeiten ist auch eine Verpflichtung der Entwicklungsländer vorgesehen, wenn sie wirtschaftlich ein höheres Niveau erreicht haben.

In vielen Entwicklungsländern oder in wirtschaftlich schwachen Industrieländern ist der Wirkungsgrad der dort ansässigen Kraftwerke sehr gering. Deshalb kann in diesen Ländern schnell eine kostengünstige Minderung der Kohlendioxidemissionen stattfinden, sobald geeignete Mittel zur Verfügung stehen. Zu diesem Zweck ist der Mechanismus der Joint Implementation eingerichtet. Einige Regierungen in Entwicklungsländern befürchten jedoch, dass Industriestaaten sich zu Lasten der Schwellenländer¹¹ von ihren Verpflichtungen freikaufen könnten.

Als Fortschritt auf dem Sektor der Entwicklungshilfe ist der Gipfel von Johannesburg zu sehen. Er besagt, die zentralen Zukunftsthemen seien Armutsbekämpfung, Verbesserung der Gesundheitssysteme und die Reform des Welthandelssystems. Dazu werde Geld benötigt, das vor allem die Länder nicht aufbringen können, in denen die Schwerpunkte der nachhaltigen Entwicklung gesetzt werden müssten. Eine Forderung des Gipfels war die Heraufsetzung der Entwicklungshilfe, die in den Jahren zuvor abgenommen

¹¹ Entwicklungsländer, die auf der Schwelle zum Industrieland stehen.

hatte. Dagegen hatten sich die ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern vervierfachen. Durch das erwartete Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern ist ein Anstieg der Emissionen in den Staaten zu erwarten und es wird langfristig darauf hinauslaufen, dass sie ebenfalls ein Reduktionsziel erhalten. Viele Regierungen von Entwicklungsländern wehren sich daher gegen Kyoto, da sie erstens mehr auf fossile Brennstoffe angewiesen sind oder sich durch die Mechanismen in ihrer Souveränität verletzt fühlen.¹²

2.2 Stellung der Kritiker von Kyoto

Unsicherheiten in der Ursachenforschung zur Klimaerwärmung sind Gründe, weshalb Maßnahmen zur Reduzierung des Kohlendioxidausstoßes von manchen Ländern nicht gesetzlich durchgesetzt werden. Dennoch sind die Gefahren, die mit der globalen Erwärmung zusammen hängen, so groß und die Folgen so weitreichend, dass alle international führenden Wissenschaftler ein schnelles Handeln und eine internationale Zusammenarbeit fordern. Die unterschiedlichen Ziele einzelner Staaten taten sich am eindeutigsten in Den Haag auf. Japan, Kanada, Australien und die USA versuchten Regelungen durchzusetzen, mit denen sie ihren Kohlendioxidausstoß nur auf dem Papier reduziert hätten und brachten so die Klimakonferenz an den Rand des Zerfalls. Die Industrienationen USA und Japan sahen ihr Wirtschaftswachstum durch negative Auswirkungen in Gefahr und hatten wenig Interesse am internationalen Klimaschutz. Australien als wichtiges Exportland für Kohle ist für den vermehrten Einsatz von fossilen Brennstoffen, ebenso wie die OPEC-Staaten, die auf den Energieträger Erdöl angewiesen sind.

Hauptstreitpunkt in Den Haag war die amerikanische Forderung nach Anerkennung ihrer Wald- und Agrarflächen als „CO₂-Senken“. Damit hätten die USA ihre Verpflichtung zur Reduzierung der Treibhausgase um zehn bis zwanzig Prozent vermindern können. Dieses „Hintertür“ wurde von Um-

¹² (vgl.: Metzler Aktuell November 2002: „Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg“, sowie www.germanwatch.org und www.co2emission.de)

weltschutzorganisationen und der EU abgelehnt. Vielleicht erteilte US-Präsident George W. Bush dem Kyoto-Protokoll deshalb eine Absage.

Als Alternative schlug er Pläne vor, die größtenteils auf Freiwilligkeit der Industrie basierten. Unternehmen, die den Ausstoß reduzieren und selbständig in umweltfreundliche Technologien investieren, sollten eine Art Kredit erhalten. Der Kredit kann dann, wie im Emissionshandel festgelegt, an grenzwertüberschreitende Firmen weiter verkauft werden. Amerikanische Kraftwerke sollen den Ausstoß klimaschädigender Gase um mehr als 60 Prozent senken. Weiterhin soll nach Bushs Vorstellung der Ausstoß von Treibhausgasen proportional zum Bruttoinlandsprodukt reduziert werden. Bushs Alternative könnte die Emission von klimaschädigenden Gasen von 183 Tonnen pro Millionen US-Dollar BIP auf 151 Tonnen zurückfahren. Allerdings könnte diese Möglichkeit auch bedeuten, dass bei einem Wirtschaftswachstum der Schadstoffausstoß steigen darf. Japan begrüßte die US-Alternative. Dagegen äußerte sich die EU zurückhaltend. Der Plan zeige zwar, dass Bush die Ernsthaftigkeit des Themas begriffen habe, aber das Ergebnis sei keineswegs befriedigend, vor allem gäbe es keine zuverlässigen Kontrollen. Zu Bushs Alternativvorschlag meinte Umweltminister Jürgen Trittin:

„Auf Grund seiner Unverbindlichkeit ist kaum damit zu rechnen, dass die ohnehin schon hohen US-Emissionen nennenswert, wenn überhaupt, sinken werden.“ (siehe: <http://science.orf.at/science/news/43865>)

Um sich aus der Verantwortung zu ziehen, will die US-Regierung noch einige Millionen Dollar zur Verfügung stellen. 25 Millionen Dollar sollen zur Beobachtung der Klimaentwicklung investiert werden und 40 Millionen Dollar in den Erhalt der tropischen Regenwälder.

Auf Grund dieser mangelhaften Vorschläge rechnen führende Wissenschaftler sogar mit einer Zunahme der Emissionen in den USA um 12 Prozent in den kommenden zehn Jahren. Damit würden die USA 35 Prozent über dem liegen, was Kyoto erlaubt.

Eine ganz andere Art der Kritik muss sich die UN von Umweltorganisationen anhören, die die Verhandlungen einer jeden Klimakonferenz verfolgen. Die Kyotoer Maßnahmen fielen zu gering aus. Eine Senkung der Emissionen um 5,2 Prozent brächte keinen Umschwung im Abwärtstrend der Umwelt, solange keine Kontrolle über die Einhaltung erfolgte. Härtere Sanktionen müssten angedroht werden für Staaten, die dagegen verstoßen. Sonst zeige das Protokoll keinerlei Wirkung. In der idealistischen Sichtweise einiger Umweltschutzorganisationen ist es ebenfalls strittig, ob einige ehemalige Ostblockstaaten ihre Emissionen wieder an das Maß von 1990 angleichen dürfen.¹³

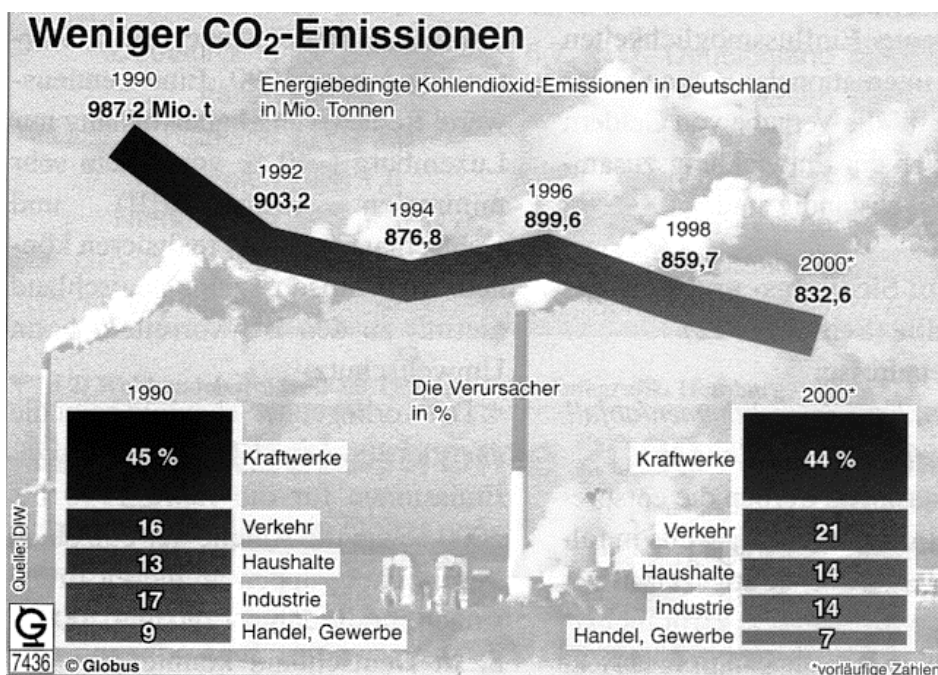
2.3 Das nationale Klimaschutzprogramm der Bundesregierung

Die Bundesregierung spielt eine Vorreiterrolle in der internationalen Klimaschutzpolitik der UN. Schon 1995 sprach sich die damalige CDU/CSU Regierung für das Ziel aus, die CO₂-Emissionen bis 2005 gegenüber 1990 um 25 Prozent zu reduzieren. Konkretere Maßnahmen, wie etwa die ökologische Steuerreform wurden diskutiert, allerdings nicht umgesetzt. Nach dem Regierungswechsel 1998 gingen die Prognosen noch davon aus, dass man das selbstgesteckte Ziel nicht erreichen würde. Man sprach zu diesem Zeitpunkt von einem Rückgang der klimaschädigenden Gase um etwa 15-17 Prozent. Trotz dieser nur relativ kurzen Zeit bis 2005 übernahm die Bundesregierung die Pläne ihrer Vorgänger. Nach der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls trafen sich die EU-Umweltminister, um Details zu erörtern. Demnach trägt Deutschland etwa ein Fünftel des EU-Anteil, der bis 2008/2012 erbracht werden muss.

In der Hoffnung, dass andere Industriestaaten ebenso handeln und die deutsche Wirtschaft keine Nachteile im internationalen Wettbewerb hat, verabschiedete das Parlament im Oktober 2000 das nationale Klimaschutzpro-

¹³ (vgl.: <http://science.orf.at/science/news/43865>)

gramm. Nachdem die Reduzierung der Emissionen bis 2005 nur durch eine Kombination von gesetzlichen Verpflichtungen und steuerlichen Anreizen zu ermöglichen ist. Der Klimaschutz soll mit der Entwicklung von neuen energiesparenden Technologien (Etat von 50Mio. Euro jährlich) und dem langsamen Ausstieg aus der Atomenergie einhergehen. Weitere Maßnahmen sind zu Beispiel: Bundzuschüsse zur Sanierung von Altbauten und für den Einbau effizienterer Technologien. Die Bahn bekommt auf drei Jahre begrenzt 1 Milliarden Euro zum Ausbau des Streckennetzes. Eine streckenabhängige Autobahnnutzgebühr ist ebenfalls vorgesehen (LKW-Maut).



(Quelle: Geographie aktuell März 2002 S. 13)

Bis 2000 war es der Regierung gelungen die CO₂-Emissionen um 15,7 Prozent gegenüber 1990 zu senken. Vor allem die Modernisierung in den neuen Bundesländern hat zu dieser positiven Entwicklung beigetragen. Der Rückgang zwischen 1990 und 1994 ist vornehmlich auf den Wachstumseinbruch der Wirtschaft zurückzuführen, ab 1996 griffen dann verschärfte gesetzliche Umweltschutzbestimmungen. Wie in der Grafik ersichtlich, verliefen die Entwicklung in den verschiedenen Bereichen sehr unterschiedlich, so stiegen die Emissionen im Haushalts- und Verkehrssektor um insgesamt sechs Prozent. Die industriellen Verursacher fuhren dagegen ihren Ausstoß zu-

rück. Um das Klimaziel zu erreichen, ist eine Senkung in allen Bereichen erforderlich.¹⁴

Die Statistiken geben nur positive Ergebnisse preis, dagegen könnte die Bundesregierung sogar ihre Klimaschutz-Verpflichtung verfehlen, wie es in einer Berechnung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) heißt. Die Emissionen des vergangenen Jahres hätten nur um 1,5 Prozent gegenüber des Vorjahres abgenommen. Maßgeblich für diesen Rückgang seien die schwache Konjunktur und die mildere Witterung. Die Bundesregierung müsse ihre klimapolitischen Anstrengungen konsequenter fortsetzen, um wenigstens das internationale Ziel von 21 Prozent Reduzierung zu erreichen.¹⁵

Um die Umsetzung des Kyoto-Protokolls voranzutreiben, setzte sich die Bundesregierung auf allen Vertragsstaatenkonferenzen für die Schließung von möglichen Schlupflöchern im Protokolls ein. So sind für Deutschland Emissionsgutschriften aus Projekten (Clean Development Mechanism, Joint Implementation) nur relevant, wenn die Gutschrift an einem eindeutigen Maßstab meßbar ist. Es muss gesichert sein, dass durch die entstandenen Projekte der Klimaschutz vorangetrieben wird. Wie sämtliche EU-Staaten hält die Bundesregierung daran fest, dass maximal 50 Prozent der Emissionseinsparungen aus dem Handel mit Emissionskontingenten stammen dürfen.

3. Chancen für das Inkrafttreten internationaler Klimaschutzabkommen

Mit ziemlicher Sicherheit gehört die Zukunft internationalen Konferenzen, die gezieltes Verhandeln zu bestimmten Sachthemen oder Problemregionen ermöglichen. Aber es birgt viele Probleme und Gefahren in sich:

¹⁴ (vgl.: Geographie heute März 2001 S.21-24)

¹⁵ (vgl.: Frankfurter Rundschau: 20.02.2003)

Das erste Problem, was sich stellt, ist die große Teilnehmerzahl internationaler Konferenzen – meistens Vertreter aus über 160 Staaten und viele Nichtregierungsorganisationen mit eigenen Teilnehmern und Beobachtern. Die Teilnehmerzahl von mehreren Tausend ist auf dem Weg zu einer Einigung eher ein Hindernis als eine Bereicherung. Die Interessenunterschiede belaufen sich nicht nur auf Differenzen der Staaten untereinander, sondern auch auf die idealistische Einstellung einiger Organisationen.

Ein weiteres Problem auf dem ohnehin schon langen Weg zu einer Einigung ist, dass es den meisten Staaten darum geht, ihre Beiträge zur gemeinsamen Verringerung der Treibhausgas-Emission aus Kostengründen möglichst gering zu halten. In vielen Vertragsstaatenkonferenzen konnte man beobachten, dass es einigen kapitalistisch-orientierten Staaten weniger um die Zukunft der Erde, als um die Verbesserung der eigenen Marktposition ging. Daher kommt es zu diesen langen Beschlusszeiten, weil bis jetzt keine Klimakonferenz stattfand, mit der alle Parteien zufrieden waren. Bei so einem brisanten Thema müsste schnell gehandelt werden, auch wenn einige Staaten Kompromisse eingehen müssen. So hinkt die internationale Klimapolitik der fortschreitenden Globalisierung hinterher und wenn Kyoto nun in Kraft treten sollte, müsste es schon bald wieder aktualisiert werden.

Ebenfalls müssten die vielen Schlupflöcher geschlossen werden, um die Inhalte von Kyoto effizienter durchzusetzen und der Klimapolitik wirklich etwas an Glaubwürdigkeit zu verleihen. Ein international anerkanntes Kontrollgremium hielte ich persönlich für sehr sinnvoll, allerdings könnte ich mir denken, dass einige Staaten sich nicht einer solchen Institution unterordnen würden, weil es die Freiheit der Bürger indirekt einschränken würde.

Eine potentielle Gefahr sehe ich im Emissionshandel (Emission Trading). Auf der einen Seite könnte es vorteilhaft sein, wenn Staaten, die ihr Ziel verfehlt haben, Zertifikate kaufen können, doch real blieben die Emissionen auf hohem Niveau. Für viel sinnvoller hielt ich, wenn man den Staaten, die unter dem Niveau von 1990 liegen, keine weiteren Ziele auftrüge. Wenn alle Zertifikate verkauft würden, wäre man wieder bei dem Wert von 1990. Dieser Mechanismus basiert auf der Umschichtung von Kontingenten. Der

Non-Compliance-Mechanism besagt, dass nicht alle Kontingente ausgeschöpft werden dürfen, da sonst ein Wertverlust der Zertifikate eintreten könne, aber genau diese Gefahr sehe ich: Statt in die nationale Reduktion zu finanzieren, werden einige Staaten nur Zertifikate kaufen und folglich kommt es zu keinem objektiven Rückgang der Treibhausgase.

Die projektbezogene Investition in anderen Ländern finde ich praktisch, da es beiden Partnern wirtschaftlich hilft, dennoch gibt es bisher keine Qualitätskriterien, ob diese Projekte den ökologischen und sozialen Anforderungen entsprechen. Und solange es keine harten Strafen bzw. Sanktionen für Staaten gibt, die ihr Reduktionsziel nicht erreichen oder gegen das Protokoll verstoßen, sehe ich keine Chance für ein effizientes Inkrafttreten internationaler Klimaschutzabkommen.

Auf der anderen Seite ist mir weitgehend unklar, welchen Einfluss die Industrielobby auf das Verhalten „ihrer“ Politiker hat (ob sie diese marionettenhaft steuert). Von der amerikanischen Regierung ist allgemein bekannt, dass viele Minister und Ministerinnen in der Industrie ihren Aufstieg gefunden haben. Würden die USA wegen ihrer Wirtschaft nicht ratifizieren, könnte das für andere Länder ein schlechtes Beispiel sein und das ganze Protokoll könnte kippen. Doch sträube ich mich gegen den Gedanken, dass alle Gipfel bis jetzt sinnlos waren, obwohl vieles blockiert wurde, denn es ist in den Konferenzen doch gelungen zentrale Themen unserer Gesellschaft, wie Armut, Klimawandel, Globalisierung und Menschenrechte uns immer wieder ins Bewusstsein zu rufen. Außerdem zeigen die regelmäßigen Konferenzen, dass auch nach dem 11. September die Arbeit der UN fortgesetzt wird und eine internationale Alternative zur Abschottungspolitik der USA geboten wird.

Positiv sehe ich, dass einige kritisch-eingestellte Staaten mittlerweile doch noch das Protokoll ratifiziert haben.

Zusätzlich fand ich heraus, dass sich die Versicherungen immer mehr auf die Seite der Klimaschützer stellen, da sie die anfallenden Kosten bei einer Umweltkatastrophe nicht mehr tragen wollen. Auch finde ich es gut, dass sich die Staatengemeinschaft über den Willen der Hegemonialmacht USA

hinwegsetzt und andere einflussreiche Partner in der Welt sucht. Die USA denken, dass sie sich aus jeglichen Verpflichtungen in der Welt heraus halten können, um ihren Bürgern den größtmöglichen Wohlstand zu gestatten und ihre Vormachtsposition in der Welt auszubauen. Doch ich halte diese Ansichten für sehr kurzsichtig und naiv – man kann die größte Streitmacht der Welt unterhalten und wirtschaftlich in vielen Sektoren die „Nummer Eins“ sein, aber vor Klimakatastrophen bewahrt dies alles nicht. Diese Erfahrung müssen die USA erst noch machen. Hoffentlich lernt Amerika aus seinen Fehlern und gibt nachfolgenden internationalen Übereinkünften in Zukunft eine Chance. Andere Beispiele, die die Arroganz der Amerikaner widerspiegeln, aber nicht den Umweltsektor betreffen, sind der Internationale Gerichtshof und der aktuelle Irak-Krieg ohne eine Resolution der UN.

Ich will nicht die ganze Schuld bei den Amerikanern suchen. Sicherlich gibt es andere Staaten, die eine ähnliche Haltung vertreten, aber für alle gilt, dass wir auf einer Erdkugel angesiedelt sind und wir gemeinsam gegen die Verschmutzungen vorgehen sollten, auch wenn wir unsere eigenen Interessen in dieser Frage in den Hintergrund stellen müssen.

Solange sich nichts an der Einstellung der Staaten bzw. seiner Bürger ändert, ist kein internationales Ergebnis in der Klimapolitik zu erzielen.

4. Schlussbemerkung:

Für mich war es sehr interessant mich mit diesem Thema auseinanderzusetzen. Die Komplexität dieses Themas war mir von vornherein klar, doch ich hätte nicht gedacht, dass so viele aktuelle umweltpolitische Ereignisse ihren Ursprung in Kyoto haben.

Probleme hatte ich allerdings mit der Fülle von Informationen im Internet, auch war nicht alles korrekt ist, was ich dort gefunden habe und einiges war widersprüchlich. Die meisten Quellen sind vor mehr als vier Jahren verfasst worden und so war es schwierig an aktuelle Informationen sowie Bilder zu gelangen. Ein weiteres Problem bestand darin, dass das Protokoll als solches noch gar nicht in Kraft getreten ist und so erforderte es viel Vorstellungs-

kraft, um die Verknüpfungen zwischen den verschiedenen Mechanismen heraus zu arbeiten.

Literaturverzeichnis:

Literatur:

- Geographie aktuell März 2001, Aulis Verlag Deubner
- Geographie aktuell März 2002, Aulis Verlag Deubner
- Praxis Geographie Dezember 200, Westermann Verlag
- Geographie aktuell Januar 2003, Aulis Verlag Deubner

PC:

- Encarta Enzyklopädie 2000

Internet:

- http://www.bmu.de/download/b_kioto.php
- <http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/umwelt-,6857/Bonn-2001-Kioto-Nachfolge.htm>
- <http://www.co2emission.de>
- <http://www.door2energy.de/basics/archiv/8/index.htm>
- <http://www.germanwatch.org/rio/bpcop4.htm>
- http://www.hwwa.de/Projekte/Forsch_Schwerpunkte/FS/Klimapolitik/H_W_WA_5420_HWWA_3392_HWWA_3391_Hintergrund_Kyoto.htm
- <http://science.orf.at/science/news/43865>
- <http://www.wwf.de/imperia/md/content/pdf/klima/1.pdf>

Quelle Anhang:

http://www.bmu.de/download/b_kioto.php