



Von Kyoto nach Kopenhagen

Die UN-Klimawandelkonferenz (UNFCCC) verhandelt vom 7.-18. Dezember 2009 das Nachfolgebkommen des Kyoto-Protokolls.

1997 wurde das Kyoto-Protokoll verabschiedet, 2005 trat es in Kraft. Das Abkommen beschloss eine Reduktion des Kohlenstoffdioxid-Ausstoßes der Industrienationen bis 2012 um 5% im Vergleich zu den Werten von 1990. Dennoch zeigte sich in den letzten Jahren keine Verbesserung: Die weltweiten Gesamtemissionen sind angestiegen, die globale Erwärmung misst pro Jahrzehnt weiterhin rund 0,16 Grad und die Eiskappen schmelzen weiter ab, was den Meeresspiegel bisher um bereits 4 cm hat ansteigen ließ.

Klimawandel ist also noch immer eine der größten Herausforderungen der Menschheit. Politische Lösungen sind erforderlich, bevor die Klimakrise nicht mehr beherrschbar ist. Folglich soll im Dezember dieses Jahres in Kopenhagen im Rahmen der 15. „conference of parties“ (COP 15) ein neues weltweites Klimaschutzabkommen verabschiedet werden, das anstelle des Ende 2012 auslaufenden Kyoto-Protokolls treten soll. Ein erster politischer Erfolg kann verzeichnet werden: Die Brisanz des Themas ist in der Welt angekommen. Es werden 192 Teilnehmer über das Folge-Protokoll abstimmen, das sind fast viermal so viele wie 1997 in Kyoto. Einstimmig ist die Einsicht, Kohlenstoffdioxid-Emissionen zu reduzieren und weitere globale Erwärmung zu verhindern. Wer jedoch wie viel reduzieren soll und welche Staaten die Folgekosten übernehmen sollen, bleibt Kern des Disputs. Auch die große Teilnehmerzahl wird eine schnelle Einigung auf gemeinsame Ziele und vor allem Wege dorthin erschweren.

Das optimistische Oberziel, eine 2°C Erderwärmung im Vergleich zur vorindustriellen Zeit nicht zu übersteigen, soll in einem völkerrechtlich verbindlichem Abkommen der teilnehmenden Staaten erreicht werden. Das Vehikel auf diesem Weg ist die Weltklimakonferenz, auf der Maßnahmen und policies nach vier Schwerpunkten untergliedert verhandelt werden:

- ◆ Erhebliche Reduzierung der CO₂-Emissionen von Industriestaaten
- ◆ Maßnahmen zur CO₂-Reduzierung in den Entwicklungs- und Schwellenländern.
- ◆ Finanzierung und technische Unterstützung für die Anpassung und Herabsetzung der Ausstöße
- ◆ Effektive institutionelle Rahmenarbeit und Hilfe für Entwicklungsländer.

Herzstück der Konferenz wird das internationale „Emissionshandelssystem“ darstellen. Durch den Zertifikat-Handel soll der Privat-Sektor Gelder bereitstellen, mit denen konkrete Maßnahmen zur CO₂-Reduzierung finanziert werden sollen. Da durch die Finanz- und Wirtschaftskrise Investitionen in erneuerbare Energien zurück gegangen sind, ist dieser Handel als Finanzierungsquelle sehr wichtig.

Vorliegender Bericht soll die unterschiedlichen Interessen und Schwerpunktsetzungen der teilnehmenden Staaten skizzieren. Weiterhin soll der Emissionshandel als Finanzierungsmittel dargestellt werden, bevor ein Ausblick auf die Ergebnisse der COP 15 gewagt wird.

▪ Interessen und Schwerpunkte der teilnehmenden Staaten

Die **Europäische Union** hat eine Führungsrolle in der Klimapolitik. Durch ihre ehrgeizigen Ziele hat sie es bisher gut verstanden, klimapolitische Versprechen einzuhalten und in die Tat umzusetzen. So haben die neuen EU-Mitgliedsstaaten die Anforderungen des Kyoto-Protokolls sogar übererfüllt. Diese Rolle möchte sie weiterhin unter Beweis stellen und fordert eine Absenkung von schädlichen Treibhausgas-Emissionen bis 2020 um 20%. Sie tritt in den Verhandlungen als Einheit auf. Falls die reichen Länder übereinstimmend folgen sollten, würde die EU sogar eine Reduzierung um 30% anstreben. **Deutschland** müsste demnach seine CO₂-Emissionen bis 2020 im Vergleich zu heute um die Hälfte reduzieren. Bisher waren jedoch deutlich geringere Reduktionen geplant. Die Bundesrepublik will deswegen vermehrt auf erneuerbare Energien setzen, um gleichzeitig Innovationsanreize und Arbeitsplätze zu sichern, sowie die CO₂-Emissionen herabzusetzen.

Die EU befürwortet außerdem den Aufbau eines effektiven Emissionshandelssystems und sagt den Entwicklungs- und Schwellenländern finanzielle Unterstützung zu. Um diese finanzieren zu können, schlägt sie vor, Fonds anzulegen, um die ärmeren Länder für die Reduzierung der CO₂-Emissionen auf dem Weg zur Industrialisierung zu entschädigen. Insgesamt ist die EU-Kommission bereit, rund 15 Mrd. Euro pro Jahr zu bezahlen. Dadurch hat sie einen Streit über eine Lastenteilung bei den Mitgliedsstaaten ausgelöst. Der EU-interne Verteilungsschlüssel richtet sich nach einer Mischung von Kriterien aus Finanzkraft und Luftverschmutzung. Jedoch sollen laut EU-Kommission auch «jeweilige Besonderheiten der Mitgliedstaaten» berücksichtigt werden. Deutschland soll nach den Plänen der EU-Kommission etwa 650 Mio. Euro jährlich übernehmen, wozu sich die Bundesrepublik bisher noch nicht geäußert hat. Sollten bilaterale Mittel nicht fließen, könnte der EU-Beitrag auch aus dem Gemeinschaftshaushalt kommen.

Die **USA** als zweitgrößte CO₂-Umweltverschmutzer gehen in ihren Vorstellungen nicht so weit wie die Europäer. Jedoch nähern sich die transatlantischen Positionen langsam einander an. Präsident Obama will die USA an Klimaschutzziele heranführen und die CO₂-Emissionen deckeln, nachdem unter der Bush-Administration unilateral die Themen Energiesicherheit und auflagenfreie industrielle Produktion bei den Amerikanern im Vordergrund standen. Die Verschlechterung des globalen Klimas spielte bei der Vorgängerregierung kaum eine Rolle. Trotz der klimafreundlichen Rhetorik der Obama Regierung laufen die Verhandlungen auf eine Absage an ein Nachfolgeabkommen des Kyoto-Protokolls hinaus. Präsident Obama benötigt vor einer Zusage seiner Regierung die umfassende Unterstützung der Repräsentantenhäuser. Da er zur Zeit jedoch einer umfassenden Gesundheitsreform die Priorität gibt, bleibt wenig politisches Kapital, um die Zustimmung der Parlamente erreichen. Sollte er ohne Zustimmung der Repräsentantenhäuser ein völkerrechtliches Protokoll unterschreiben, könnte er dasselbe Schicksal wie Präsidenten Clinton ereilen. Seine Zustimmung zum Kyoto-Protokoll wurde ehemals nicht ratifiziert.

Die Vereinigten Staaten wollen sich in Kopenhagen zwar für ein umfassenderes Abkommen mit langfristigen Zielen aussprechen, konkrete Vorschläge wurden jedoch noch nicht gemacht. Das Risiko langfristiger Verträge ist die große Zeitspanne, welche zur Inaktivität einlädt. Des Weiteren sind die USA der Ansicht, dass auch Entwicklungs- und Schwellenländer einen Beitrag zur Reduktion von CO₂-Emissionen leisten sollten, und wollen mit **China**, mittlerweile weltgrößter CO₂-Umweltsünder, einen bilateralen umweltpolitischen Ausschuss gründen. Sie haben vereinbart, im Bereich Klimawandel eng zusammenzuarbeiten. Dennoch gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den USA und China im Hinblick auf Verantwortung für die Erderwärmung. China vertritt die Ansicht, Industriestaaten müssten einen größeren Beitrag leisten, weil sie hauptsächlich für den bisherigen Klimawandel verantwortlich seien. Um die eigene industrielle Expansion abzusichern, fordert China, dass die Abnehmerländer chinesischer Exporte einen Teil der Kosten tragen, falls sie sich auf weniger CO₂-Emissionen verpflichten sollen. Zwar akzeptiert China das gemeinsame Ziel, die Erderwärmung zu begrenzen, weigert sich aber den Forderungen der Europäer nach einer bedingungslosen Senkung des CO₂-Ausstoßes nachzukommen. China hat

sich, genau wie die USA, auf keine konkreten Ziele festgelegt. In dieser Position stärken sich die beiden Staaten gegenseitig.

Ähnlich wie in China sieht die Situation in **Indien** aus. Auch hier verweigert man deutliche Emissions-Senkungen und ist nicht bereit, den Klimazielen der Industriestaaten zu folgen. Es wird ein Recht auf Pro-Kopf-Emissionen oder Emissionen nach Produktivität in ähnlicher Höhe wie in den reichen Staaten verlangt. In Indien werden sich die CO₂-Ausstöße voraussichtlich bis 2031 fast vervierfachen, was im Vergleich zu dem extremen BIP Wachstum sogar unter dem Durchschnitt der entwickelten Länder liegt. Daraus leitet Indien ein Recht zur Produktion von Kohlenstoffdioxid ab. Indien will stark auf Solarenergie und andere erneuerbare Energiequellen setzen und spielt eine Schlüsselrolle in den Bereichen Waldschutz und Bewaldung, technische Zusammenarbeit und „Clean Development Mechanism“ (CDM erlaubt CO₂-emissionsstarken Ländern in Projekte in Entwicklungsländern zu investieren, die CO₂-Emissionen reduzieren. Dies scheint als Alternative zu der viel teureren Reduzierung im eigenen Land). Dennoch plant Indien hohe Investitionen im Bereich der Klimapolitik zu tätigen.

Im Gegensatz dazu lehnt **Brasilien** den Kohlenstoffhandel ab und fordert als Alternative direkte finanzielle Unterstützung auf Basis historisch akkumulierter Emissionen zur Bewahrung der Wälder. Dennoch ist Brasilien derzeit der Drittgrößte Kohlenstoff- Kredit- Verkäufer der Welt. Als Beitrag zu einer globalen Klimapolitik plant Brasilien, die Abholzung des Amazonas-Gebiets bis 2020 zu halbieren und bis 2050 ganz einzustellen, um die CO₂-Emissionen ausgleichen zu können.

Russland gilt als einer der schwierigsten und zugleich wichtigsten Verhandlungspartner, da die russische Wirtschaft zu einer der energie- und CO₂-reichsten der Welt gehört. Durch die Ratifizierung Russlands konnte das Kyoto-Protokoll erst in Kraft treten. Gleiche Erfolge erhofft man sich nun für das Folge-Abkommen. Bisher will Russland jedoch die Möglichkeit, CO₂-Emissionen bis 2050 auf die Hälfte zu reduzieren, lediglich prüfen. Konkrete Emissionsziele wurden noch nicht veröffentlicht. Ein weiteres Problem liegt in der geringen Wahrnehmung der globalen Erwärmung in der russischen Öffentlichkeit. Regenerative Energien besitzen folglich nur nachgeordnete Priorität. Inzwischen benannte die russische Regierung zum ersten Mal als ein vorrangiges Ziel, die Energieintensität zu senken und aktive Klimapolitik zu betreiben.

▪ Finanzierung durch CDM und Emissionshandelssysteme

Der Emissionshandel besteht jetzt seit mehr als 10 Jahren. Er soll dazu dienen, Schadstoffemissionen mit möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten zu reduzieren. Es gibt dabei zwei Möglichkeiten:

- ◆ Zum einen kann ein Staat auf dem Gebiet eines anderen Staates ein Projekt durchführen, das eine Senkung des Kohlendioxidausstoßes zur Folge hat. Hieraus kann sich der finanzierende Staat die Emissionsverringerung auf das eigene Kontingent anrechnen. Der Vorteil für das erste Land liegt darin, dass das Projekt im Partnerland billiger durchzuführen ist, als im eigenen Territorium. Beim **Clean Development Mechanism** soll eine möglichst umweltgerechte Industrieentwicklung der Schwellen- und Entwicklungsländer erreicht werden. Findet der Austausch zwischen zwei Industrienationen statt, spricht man von **Joint Implementation**.
- ◆ Die zweite Möglichkeit besteht im **Handel mit Emissionsrechten**. Spart ein Staat mehr Emissionen ein, als es seine Vorgaben erfordern, kann er diesen Überschuss verkaufen. Dies führt zu Anreizen, die Produktion so „grün“ wie möglich zu gestalten. Jedes Land muss aber eine bestimmte Menge an Emissionsrechten zurückhalten, die es nicht in den Handel einbringen darf. So soll das extreme Herabsetzen von Produktionen verhindert werden.

Die Gesamtmenge an zugelassenen CO₂-Emissionen kann mit der Zeit reduziert werden, um schrittweise zu geringeren globalen Ausstößen zu gelangen.

Mit der steigenden Nachfrage nach Zertifikaten und Emissions-Rechten ist ein Kohlenstoffmarkt entstanden, der auch die Entwicklungsländer aktiv beim Klimaschutz einbezieht. Auf diese Weise können Schwellenländer finanzielle Unterstützung von den Industrienationen erhalten und zusätzlich Kapital mobilisieren, um dringende Klimaschutzinvestitionen zu tätigen. Letztendlich profitieren beide Seiten von den Maßnahmen.

▪ Fazit

Oben beschriebene Interessenkonflikte lassen eine Einigung auf ein Nachfolgeabkommen schwierig erscheinen. Zwar werden die meisten Regierungen einen CO₂-Emissionshandel weiterhin befürworten, um die eigenen realen CO₂-Ausstöße nicht groß reduzieren zu müssen. Jedoch ist der Erwerb von Emissions-Rechten mit Kosten verbunden. Gerade die Schwellenländer werden es schwer haben, auf dem Weg zur Industrialisierung auf erneuerbare Energien umzusteigen. Sollte deren industrielle Entwicklung ähnlich wie diejenige der heutigen Industrieländer erfolgen, wird dies eine äußerst negative Auswirkung auf den Klimawandel haben. Die Schwellenländer werden also Kompensationen und Investitionen in emissionsneutrale Technologien von den Industrieländern fordern. Das fällt wiederum auf die Steuerzahler der reichen Länder zurück.

In Kopenhagen hängt die Zukunft des Kyoto-Prozesses zunächst davon ab, ob eine Mindestanzahl von Staaten, die in Summe 55% der Kohlenstoff-Emissionen des Jahres 1990 ausstoßen, dem Nachfolgeabkommen zustimmen und später auch ratifizieren. Hierfür wird die Zustimmung der größten CO₂-Produzenten benötigt, besonders diejenige der USA, Chinas und Russlands. Um ein Minimum von 55% der globalen Emissionen zu berücksichtigen, müssen zwei der drei größten Emittenten dem Nachfolgeabkommen beitreten. Neue Schwierigkeiten entstehen durch die Ankündigung von Russlands Ministerpräsident Putin, dass das größte Land der Welt keinem Abkommen zustimmen würde, wenn sich die USA und China einer Zustimmung verweigerten.

Sollte einer der Hauptemittenten Sonder-Emissionsrechte fordern, besteht die Gefahr, dass Schwellenländer mit steigendem Kohlenstoff-Ausstoß ebenfalls eine Besserstellung fordern werden. Hierdurch könnte dann zwar eine völkerrechtliche Einigung erzielt werden, jedoch würde das Oberziel einer Begrenzung der Erderwärmung auf 2°C im Vergleich zur vorindustriellen Zeit schwer zu erreichen sein.

Ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen bedarf zudem einer Ratifizierung durch die nationalen Parlamente. Während in den USA die Clinton-Regierung das Kyoto-Protokoll befürwortete, entzog der US-amerikanische Senat anschließend mit 97 zu 3 Stimmen seine Zustimmung. Nationale Befindlichkeiten können daher im Nachgang eine Einigung verhindern. Schließlich stellt sich die Frage, welche Auswirkung die Nicht-Erfüllung von nationalen klimapolitischen Ziele zur Folge hat. Besonders Japan und Kanada haben ihren Ausstoß entgegen der in Kyoto festgelegten Reduzierung um 6 Prozent deutlich gesteigert. Auch Australien, das gemäß dem Kyoto-Protokoll seine CO₂-Produktion um 8% anheben durfte, steigerte die Emissionen um fast 30%.

Eine globale Klimapolitik bedarf daher nicht nur eines Nachfolgeabkommens mit realisierbaren Zielen, sondern gleichfalls des Ausbaus eines Instrumentariums wie Clean Development Mechanisms und dem Handel mit Emissionsrechten, das den Zwang zur Einhaltung nationaler CO₂-Quoten flexibel gestaltet.

Der technologische Fortschritt kann hier nur begrenzt wirken. Letztendlich bedarf es eines nationalen Drucks auf die jeweiligen Regierungen, um dem Nachfolgeabkommen zuzustimmen

und die Selbstverpflichtungen in nationale Politik umzusetzen. Hier ist auch ein Ansatzpunkt für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit und die Kooperation mit der internationalen Zivilgesellschaft. Die **Hanns-Seidel-Stiftung** hat im Jahre 2009 ein Memorandum of Understanding mit dem **United Nations Environment Programme** abgeschlossen, um vermehrt Projekte zur Umwelterziehung umzusetzen. Nur langfristige Bewusstseinsbildung im Hinblick auf den Klimawandel, die in Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländern gleichzeitig erfolgen muss, kann gewährleisten, dass die Entscheidung in Skandinavien zur Abkühlung des Klimas beitragen wird.

HERAUSGEBER: CHRISTIAN J. HEGEMER, LEITER IBZ
AUTOR: LARA UMLAUFT
LAZARETTSTR. 33 – 80636 MÜNCHEN –
TEL.: +49 (0)89 1258-0 – FAX.:+49 (0)89 1258-359
E-MAIL: GRUNDSATZREFERAT@HSS.DE – HOMEPAGE: WWW.HSS.DE
ERSTELLT AM: 23.09.2009