

Sandra Greiner, Axel Michaelowa

## Bushs Absage an das Kioto-Protokoll – wird die EU Lokomotive der globalen Klimapolitik?

*US-Präsident Bush hat Ende März dem weltweiten Klimaschutz-Protokoll eine Absage erteilt. Wie steht es danach um die Zukunft der internationalen Klimaschutzpolitik?*

Auf weltweit scharfe Kritik ist Präsident Bushs endgültige Absage an das in Kioto 1997 ausgehandelte Klimaschutz-Protokoll gestoßen, die er Ende März über die Vorsitzende der US-amerikanischen Umweltbehörde EPA Christine Todd Whitman überbringen ließ. „We have no interest to implement that treaty“ lautete Whitmans Botschaft, die den Spekulationen über Bushs Haltung zum Kioto-Protokoll ein rasches Ende bereitete. Das Protokoll, in dem sich die Industriestaaten zu einer Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen von durchschnittlich 5,2% gegenüber 1990 im Zeitraum 2008-2012 verpflichteten, sei ungerecht, da es die Entwicklungs- und Schwellenländer außen vor ließe. Zudem widerspräche es den ökonomischen Interessen der USA, so die Begründung des amerikanischen Präsidenten.

Diese sieht er mit Blick auf die kalifornische Energiekrise vor allem dadurch gefährdet, dass ein durch den Einsatz klimapolitischer Instrumente bedingter Anstieg der Energiepreise die amerikanische „Energieknappheit“ weiter verschärfen würde. In Kalifornien sind allerdings nicht etwa zu hohe Energiepreise für stundenweise Stromabschaltungen verantwortlich, sondern gerade die staatliche Fixierung der Endverbraucherpreise weit unterhalb der Gestehungskosten, die den Ausbau der Kapazitäten im liberalisierten Energiemarkt unrentabel gestaltet. Für Bush lässt sich die Energiekrise nur durch die Ausweitung des fossilen Energieangebots lösen – er kürzte die Subventionen zur Forschung über Energieeffizienz und erneuerbare Energie drastisch zusammen.

Anlass für Bushs klare Position bildete eine vorausgegangene Debatte zur Energiepolitik, in der Whitman

mit Blick auf die Klimaproblematik überraschend angekündigt hatte, die Regierung denke über eine mengenmäßige Begrenzung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes von Kraftwerken nach. Aufkommende Proteste vor allem von Seiten der Kohleindustrie, die Bush während des Wahlkampfs mit über 3 Mill. US-\$ unterstützt hatte, führten jedoch zu einer schnellen Abkehr von der geplanten Kampagne und zur Düpierung Whitmans: In einem Brief an vier republikanische Senatoren erklärte Bush, dass es sich bei ihrer Aussage um einen Fehler gehandelt habe, da das CO<sub>2</sub> im Rahmen des Clean Air Acts nicht als Schadstoff aufgeführt sei und sich die Kampagne lediglich auf lokale Schadstoffe beziehen würde.

### Umstrittene Politik

Letzte Woche legte Bush noch nach, indem er feststellte: „Wir werden nichts tun, das unsere Wirtschaft schädigt, denn meine erste Priorität sind die Menschen in Amerika.“ Diese Formulierung fasst kurz und bündig die Entwicklung der US-Klimapolitik des letzten Jahrzehnts zusammen, in dem die US-Treibhausgasemissionen um über 13% anstiegen (vgl. Abbildung 1). Vor dem Hintergrund einer Kioto-Reduktionsverpflichtung von 7% (vgl. Tabelle 1) wird Bushs Erklärung von den ihm nahestehenden Teilen der US-Wirtschaft als Befreiungsschlag begrüßt.

Unumstritten ist seine Politik allerdings auch in den USA nicht. Eine Ende März durchgeführte Umfrage zeigt, dass drei Viertel der US-Bevölkerung Klimaschutz wichtig finden und zwei Drittel eine nationale Klimapolitik begrüßen würden. Somit beschränkt sich die Befürwortung von Klimaschutz nicht nur auf Anhänger der Demokraten. Die Führer einflussreicher religiöser Gruppierungen, die traditionell zu Bushs Unterstützern zählen, drängten Bush, aus religiösen und moralischen Gründen Klimaschutz zu betreiben, da sonst die Schöpfung bedroht sei. Kirchliche und ethische Investmentfonds treten auf den Hauptversamm-

---

*Dr. Axel Michaelowa, 33, ist Leiter des Schwerpunktes „Internationale Klimapolitik“ im Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA); Sandra Greiner, 30, Dipl.-Volkswirtin, ist dort wissenschaftliche Mitarbeiterin.*

**Tabelle 1**  
**Emissionsziele des Kioto-Protokolls für die**  
**Periode 2008 - 2012**

Vertragspartei	Emissionsziele in % (Basisjahr = 1990)
Australien	108
Bulgarien	92
Estland	92
Europäische Union	92
Island	110
Japan	94
Kanada	94
Kroatien	95
Lettland	92
Liechtenstein	92
Litauen	92
Monaco	92
Neuseeland	100
Norwegen	100
Polen	92
Rumänien	92
Russische Föderation	100
Schweiz	92
Slowakei	92
Slowenien	92
Tschechische Republik	92
Ungarn	94
Ukraine	100
USA	93

Quelle: Kyoto-Protokoll Annex B.

lungen energieintensiver Unternehmen zunehmend offensiv auf und drohen mit dem Abzug ihrer Investitionen. Die Anti-Klimaschutzlobby „Global Climate Coalition“ verlor in den letzten beiden Jahren eine Reihe von Großunternehmen als Mitglieder, die sich jetzt an Emissionshandelsinitiativen beteiligen und öffentlich erklären, dass sie Klimapolitik für wichtig erachten.

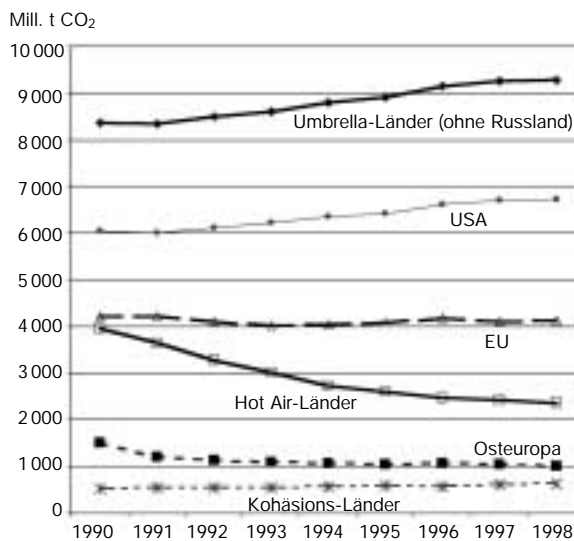
Dass sich die Verhandlung der noch offenen Fragen des Kioto-Protokolls, die nach dem Scheitern der Klimakonferenz von Den Haag nun im Juli in Bonn fortgesetzt werden soll, unter der Bush Administration schwieriger gestalten würde als unter Clinton, war generell erwartet worden. Eine völlige Abkehr vom Protokoll kommt jedoch für die meisten Beobachter der internationalen Klimapolitik überraschend, obwohl Bush bereits während des Wahlkampfs seine Ablehnung des Protokolls zum Ausdruck gebracht hatte. Als Damokles-Schwert hing über den Verhandlungen vielmehr die Befürchtung, dass auch nach Klärung aller offenen Fragen und nach Erarbeitung eines international zustimmungsfähigen Kompromisstextes der amerikanische Senat das Protokoll nicht ratifizieren würde. Dieser hatte bereits im Vorfeld von Kioto mit 95:0 gegen ein internationales Klimaregime votiert, das nur den Industrieländern bindende Verpflichtungen auferlegt.

**Herausforderung für die EU**

Vor diesem Hintergrund stellt Bushs unilaterale Aufkündigung des Abkommens nicht zwangsläufig einen Rückschlag für die internationale Klimapolitik dar, sondern beinhaltet auch die Chance auf ein Abkommen, das weniger vom Gespenst des Nicht-Inkrafttretens überschattet ist. Bemerkenswert ist, dass die in der Klimadiplomatie traditionell festen Fronten zwischen den verhandelnden Staaten hierdurch ins Wanken geraten sind. Von den klimapolitischen Koalitionspartnern der USA, der sogenannten Umbrella-Group<sup>1</sup>, äußerten lediglich Kanada und Australien Verständnis für die Position der USA, wobei jedoch Kanada betonte, dass es fest auf dem Boden des Kioto-Protokolls stünde. Sowohl Japan, bei dem der Stolz, dass das Kioto-Protokoll im eigenen Land ausgehandelt wurde, nicht ohne Bedeutung ist, als auch Russland, das mit dem Scheitern des Protokolls auf wirtschaftliche Gewinne aus dem Verkauf seiner Emissionsrechte verzichten müsste, übten indes scharfe Kritik.

Gelingt es der EU, neben den osteuropäischen Beitrittsländern auch Japan und Russland für eine Ratifikation zu gewinnen, könnte das Kioto-Protokoll auch ohne Beteiligung der USA in Kraft treten. Die Bedingung, mindestens 55% der Treibhausgasemissionen der Industrieländer zu repräsentieren, wäre mit 57% knapp erfüllt (vgl. Tabelle 2). Für eine solche partielle

**Abbildung 1**  
**Emissionsentwicklung wichtiger Ländergruppen**



Umbrella-Länder (ohne Russland): Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, USA; Hot Air-Länder: Russland, Ukraine; Kohäsions-Länder: Griechenland, Irland, Portugal, Spanien.

Quelle: UNFCCC/SBI/2000/11.

**Tabelle 2**  
**Absolute CO<sub>2</sub>-Emissionen der Industrieländer 1990**

Vertragspartei	Emissionen (Gg)	Anteil am Gesamtausstoß der Industrieländer in %
Australien	288 965	2,1
Belgien	113 405	0,8
Bulgarien	82 990	3,3
Dänemark	52 100	0,4
Deutschland	1 012 443	7,4
Estland	37 797	0,3
Finnland	53 900	0,4
Frankreich	366 536	2,7
Griechenland	82 100	0,6
Großbritannien	584 078	4,3
Irland	30 719	0,2
Island	2 172	0
Italien	428 941	3,1
Japan	1 173 360	8,5
Kanada	457 441	3,3
Lettland	22 976	0,2
Neuseeland	25 530	0,2
Niederlande	167 600	1,2
Norwegen	35 533	0,3
Österreich	59 200	0,4
Polen	414 930	3,0
Portugal	42 148	0,3
Rumänien	171 103	1,2
Russische Föderation	2 388 720	17,4
Schweden	61 256	0,4
Schweiz	43 600	0,3
Slowakei	58 278	0,4
Spanien	260 654	1,9
Tschechische Republik	169 514	1,2
USA	4 957 022	36,1

Quelle: Kyoto-Protokoll.

Lösung müsste die EU aus ihrer passiv reagierenden Haltung heraustreten und zur Lokomotive der internationalen Verhandlungen werden, eine Rolle, der sie in der Vergangenheit aufgrund interner Vielstimmigkeit nur selten gerecht werden konnte. Ein Blick auf den bisherigen Zielerreichungsgrad der EU-Staaten bei der Erfüllung ihrer aus dem „Burden-Sharing-Agreement“ hervorgehenden Verpflichtungen zeigt, dass innerhalb der EU erhebliche Unterschiede hinsichtlich der klimapolitischen Situation bestehen, welches ihre Verhandlungsposition tendenziell schwächt (vgl. Abbildung 2).

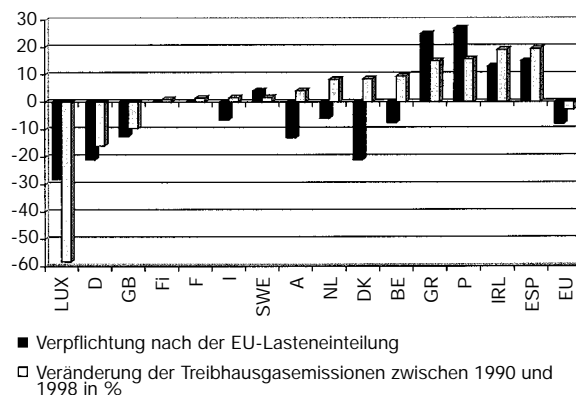
Zwar erscheint langfristig eine internationale Klimapolitik ohne Einbeziehung der USA, die allein für 25% der weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich ist, nicht tragfähig. Da aber aufgrund dieser Supermachts-Position ihre Bereitschaft zu schmerzhaften Zugeständnissen gering ist, könnte kurzfristig eine Lösung ohne die USA die bessere Alternative darstellen. Um der Furcht der Unternehmen vor Wettbewerbsnachteilen zu begegnen, wären dann handels-

politische Maßnahmen gegenüber Produkten aus Industriestaaten denkbar, die sich dem Protokoll nicht anschließen. Dies müsste allerdings seitens der WTO abgesegnet werden.

Ist die EU hingegen nicht in der Lage, aktiv Kompromissvorschläge zu erarbeiten und die verbleibenden Kräfte hinter sich zu bündeln, droht ein Rückfall der Gespräche hinter den Stand der Klimarahmenkonvention von 1992. Damals wurde mit dem nicht bindenden Stabilisierungsziel der erste Schritt zur quantitativen Begrenzung der Treibhausgasemissionen der Industrieländer beschlossen, ein Vorgehen, dem Bush offensichtlich skeptisch gegenübersteht. Zwar ließ er selbst höchste Regierungsvertreter der EU, die während ihres Antrittsbesuchs in Washington ihr Missfallen über Bushs einseitige Abkehr zur Sprache brachten, über seine Pläne für ein Post-Kioto-Regime im Dunkeln. Wahrscheinlich ist jedoch, dass er hierbei lediglich den Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente ohne eine absolute Limitierung der Emissionen vorschlagen wird, was von republikanischer Seite von jeher befürwortet wird. Erste Signale aus den USA deuten auf eine Strategie hin, die sich an Emissionsintensitäten orientiert und somit keine Gefahr für das Wachstum von Wirtschaft und Energieverbrauch darstellt.

Zu den offenen Fragen gehört, inwieweit sich die in Kioto beschlossenen flexiblen Mechanismen wie der Emissionshandel, dem die Amerikaner stark anhängen, mit einem derartigen System ohne quantitative Emissionsziele verbinden lassen. Der Emissionshandel baut auf einer Anfangsausstattung mit Emissionsrechten auf, die sich ihrerseits aus einem quantitativen Emissionsziel ableitet.

**Abbildung 2**  
**Klimaschutz in der EU<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Ziele nach dem EU-Lastenverteilungsabkommen und tatsächliche Emissionsentwicklung.

Quelle: Bundesministerium für Umwelt: Hintergrundpapier zum nationalen Klimaschutzprogramm, Bonn 2000.


Vorschläge auf der Linie Bushs, die Entwicklungsländer im Rahmen eines internationalen Klimaregimes zu konkreten Maßnahmen zu zwingen, werden so lange auf entschiedensten Widerstand stoßen, wie nicht für die Finanzierung der Maßnahmen seitens der Industrieländer gesorgt wird. Dass die USA hierzu bereit wären, erscheint extrem unwahrscheinlich. Die Entwicklungsländer betonen hier zu Recht die große historische Verantwortung der Industrieländer für die in der Atmosphäre kumulierten Treibhausgase und können darauf verweisen, dass ihre Pro-Kopf-Emissionen zum Teil mehrere Größenordnungen unter denen der USA liegen. Bemerkenswert ist, dass gerade das von amerikanischer Seite oft als „klimapolitische Zeitbombe“ angeführte China in den letzten fünf Jahren seine CO<sub>2</sub>-Emissionen deutlich reduzieren konnte. Dies ist auf Maßnahmen wie den Abbau von Kohlesubventionen zurückzuführen, die in vielen Industrieländern politisch unmöglich sind.

**Rückzug aus dem globalen Klimaschutz?**

Die Abwendung der USA vom Kioto-Protokoll stärkt auch in den anderen Industrieländern diejenigen innenpolitischen Kräfte, die vom Klimaschutz nichts wissen wollen. Kurz nach Verlautbarung des amerikanischen Rückzugs vom Protokoll forderte beispielsweise Wirtschaftsminister Werner Müller, dass in Deutschland eine Überprüfung des ehrgeizigen Klimaschutzziels stattfinden müsste. Es ist ebenfalls wahr-

scheinlich, dass die energieintensiven Unternehmen in Europa jetzt noch stärker gegen Klimaschutz opponieren werden. Schon bisher haben sie in vielen Ländern erfolgreich jede Möglichkeit genutzt, bindende nationale Klimaschutzinstrumente wie eine Emissionsteuer abzulehnen und stattdessen weiche Selbstverpflichtungen abgegeben, die meist dem Business-as-usual-Pfad entsprechen. Es ist unklar, ob die Lobbies der erneuerbaren Energien und Energieeinsparttechnologien ein ausreichendes Gegengewicht darstellen.

Als eine dritte mögliche Variante erscheint ein künftiges Bemühen um den Abschluss regionaler Abkommen anstelle eines globalen Regimes. Hier könnte etwa die EU mit Osteuropa und den AKP-Staaten ein Abkommen mit absoluten Emissionszielen und dem Schwerpunkt auf heimischen Maßnahmen sowie Technologietransfer an die einbezogenen Entwicklungsländer schließen. Gleichzeitig würden die USA und Kanada mit den Ländern Lateinamerikas und Ozeaniens ein Bündnis eingehen, bei dem internationale Flexibilität verbunden mit der Anrechenbarkeit preisgünstiger Waldprojekte und die Reduktion des spezifischen Energieverbrauchs im Vordergrund stehen. Bei aller Unsicherheit über die kommenden Vorschläge, sicher scheint, dass in den nächsten Monaten die Weichen für die zukünftige Entwicklungsrichtung der globalen Klimapolitik gestellt werden.

Beate Milbrandt
<b>Die Finanzierung der Europäischen Union</b>
<b>Perspektiven für eine Osterweiterung</b>
<p>Die Finanzierung der Aufgaben der Europäischen Union (EU) ist schon seit längerer Zeit strittig. Die Kritik setzt beim Aufgabenkatalog, aber auch bei der Einnahmenseite an. Die heute schon manifestierten Finanzierungsdefizite drohen durch die geplante Osterweiterung zu eskalieren.</p> <p>Die Autorin entwickelt Lösungsmöglichkeiten zur Überwindung der finanziellen Probleme einer nach Osten erweiterten EU. Sie leitet einen Referenzmaßstab für ein föderales System in Europa ab. Das Kernstück der Arbeit besteht aus dem Entwurf eines europäischen Finanzausgleichs, dessen Notwendigkeit mit allokativen, distributiven und kompensatorischen Gründen gerechtfertigt wird.</p> <p>Die Untersuchung spricht sowohl Wissenschaftler aus den Bereichen öffentliche Finanzen, Wirtschaftspolitik und Europäische Integration als auch Mitarbeiter aus Politik und Verwaltung von EU und Bund an. Sie weist einen überzeugenden Ausweg aus den immanenten Schwächen des derzeitigen Finanzsystems der EU, ohne die osteuropäischen Staaten dadurch von einer solidarischen Integration auszuschließen.</p> <p><i>2001, 166 S., brosch., 55,- DM, 48,50 sFr, ISBN 3-7890-7124-2</i> (Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft, Bd. 4)</p>
 <b>NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden</b>