

Axel Michaelowa, Tobias Koch

Russland: der passende Schlüssel zum Inkrafttreten des Kioto-Protokolls?

Russland kommt für das Inkrafttreten des Kioto-Protokolls eine Schlüsselrolle zu. Das Land zögert jedoch trotz einer großzügigen Emissionsrechtszuteilung und erheblicher weiterer Zugeständnisse mit der Ratifizierung. Worauf ist dies zurückzuführen?

Zum Inkrafttreten des Kioto-Protokolls, das dem internationalen Klimaschutz erstmals Zähne verleihen soll, muss eine hohe Schwelle überwunden werden – Länder, die 55% der Kohlendioxidemissionen der Industriestaaten des Jahres 1990 auf sich vereinigen, müssen das Protokoll ratifiziert haben. Da die USA mit 36% der Emissionen erklärt haben, dass sie nicht mitmachen, ist eine Allianz fast aller anderen Industrieländer erforderlich. Japan, die EU und einige Länder Osteuropas haben bereits ratifiziert, so dass die 17,4% Russlands ausreichen, um die Schwelle zu überwinden. Jedoch zögert Russland – und das obwohl es bislang aufgrund einer sehr großzügigen Emissionsrechtszuteilung am stärksten von den Regeln des Kioto-Protokolls profitiert und in den letzten Jahren regelmäßig weitere Zugeständnisse erhalten hat. Wir wollen die Hintergründe für dieses auf den ersten Blick unverständliche Verhalten erhellen.

Kampf der Interessengruppen um Renten

Seit Frühjahr 2001 hat sich das Interesse an der Umsetzung des Kioto-Protokolls in Russland auf eine wesentlich breitere Basis gestellt. War vorher Klimapolitik eine Angelegenheit weniger Experten, erfreut sich das Thema nunmehr erstmals der Aufmerksamkeit der Staatsführung. Vor allem die energieintensive Grundstoffindustrie und Energieproduzenten glauben, durch Emissionsrechtshandel Gelder für dringend benötigte Investitionen erhalten zu können. Vor diesem Hintergrund bilden sich verschiedene Interessengruppen mit unterschiedlichen Schwerpunkten heraus, die um die Kontrolle der russischen Klimapolitik wetteifern. Die internen Konflikte werden durch

die Tatsache verschärft, dass es bislang keinerlei offizielle Position hinsichtlich der internationalen und nationalen Klimapolitik gibt. Je mehr neue Interessengruppen die Schlüsselrolle Russlands erkennen, desto fordernder und manchmal geradezu bizarr werden ihre Positionen, um sich in der nationalen Debatte ein Profil zu verschaffen. Je nachdem wer gerade bei der Staatsführung Gehör findet, schwankt die russische Position in den Verhandlungen. Die wesentlichen Akteure lassen sich folgendermaßen kennzeichnen:

Der russische Hydrometeorologische Dienst (Roshydromet) erlangte den Status der offiziellen Zuständigkeit für die russische Klimapolitik aufgrund eines historischen Zufalls. Da während des Niedergangs des sowjetischen Reiches Klimapolitik als naturwissenschaftliche und meteorologische Fragestellung galt, hatte Gorbatschow Roshydromet mit der Vertretung der russischen Interessen beauftragt und setzte dies auch nach dem Zusammenbruch fort, da Jelzin sich für das Thema nicht interessierte. Mit wachsender Komplexität und ökonomischer Relevanz der Klimaverhandlungen erhielt Roshydromet umfangreiche technische Hilfe seitens der USA; die so trainierten Beamten wanderten aber schnell ab.

Die Verbleibenden waren nicht in der Lage, den Übergang der Klimapolitik von meteorologischen und naturwissenschaftlichen zu grundlegenden wirtschaftlichen Fragestellungen zu vollziehen. Daher sind sie nicht an einer Weiterentwicklung der klimapolitischen Instrumente interessiert und sprechen sich sogar gegen die Ratifizierung des Kioto-Protokolls aus, da sie in diesem Fall den Entzug ihrer Kompetenzen (und somit des zugehörigen Budgets) fürchten.

Nachdem sie in den Anfängen der Erprobungsphase für gemeinsame Klimaschutzprojekte (AIJ) einige Projekte bewilligt hatten, begannen Beamte von Roshydromet damit, „Registrierungsgebühren“ zu verlangen. Dies führte dazu, dass eine Reihe niederländischer AIJ-Projekte durchgeführt, aber

Dr. Axel Michaelowa, 34, leitet den Schwerpunkt „Internationale Klimapolitik“ im Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA); Tobias Koch, 31, ist Leiter des Steinbeis-Transferzentrums Emissionsrechtshandel und Klimaschutz in Augsburg.

nie anerkannt wurde, da sich die Niederländer weigerten, die Gebühren zu bezahlen. Dasselbe galt für das schwedische AIJ-Programm; nur einzelne deutsche Investoren mit Verbindungen zu mächtigen russischen Energiekonzernen konnten Projekte ohne Probleme anmelden. Später bot Roshydromet sogar den Vorabverkauf russischer Emissionsrechte an, auf den aber bislang niemand einging.

Das angegliederte Wissenschaftsestablishment vertritt nach wie vor häufig die These, dass Klimaveränderung – wenn sie überhaupt anerkannt wird – für Russland uneingeschränkt positiv sei. Man kann dies nur dadurch erklären, dass Mängel in ihrer Forschungsarbeit durch national-populistische Thesen überdeckt werden sollen. Des Weiteren drängt sich eine Reihe formal hochrangiger, aber schlechtbezahlter Wissenschaftler mit Politikvorschlägen in die Debatte, ohne jedoch über das notwendige Grundwissen zum Kioto-Prozess zu verfügen. Durch derartigen Aktionismus versuchen sie, Aufmerksamkeit auf sich zu lenken und schaffen damit erhebliche Verwirrung. Dies trägt derzeit zur Verkomplizierung des Prozesses bei.

„Progressive Bürokraten“, d.h. westlich orientierte Ministerialbeamte mit hohem professionellen Standard versprechen sich aus einer erfolgreichen Umsetzung von Klimaschutzprojekten Karrierepotenzial. Ihnen ist es im letzten Jahr gelungen, die Spitzen des Energie- und Wirtschaftsministeriums von der Relevanz des Themas zu überzeugen.

Aufgrund der Vorarbeiten der „progressiven Bürokraten“ glauben Manager der Energiegiganten, Hauptprofiteure der Umsetzung der Kioto-Mechanismen in Russland zu werden, indem sie sich Emissionsrechte aneignen. Dabei werden verschiedenste Organisationsmodelle für die Abwicklung von Emissionshandel angedacht, die teilweise sehr unrealistisch sind. Der Strommonopolist United Energy Systems (UES) argumentiert beispielsweise, dass er in Zukunft mehr Kohle nutzen werde, da das Erdgas prioritär für den Export eingesetzt werden müsse. Dementsprechend müsse UES eine deutlich höhere Zuteilung von Emissionsrechten erhalten als es derzeit emittiert.

Das Potenzial deutsch-russischer Projektzusammenarbeit, das bereits erfolgreich im Rahmen eines AIJ-Projekts demonstriert wurde, ist lange Jahre nicht ernst genommen worden. Jetzt hingegen sind die russischen Energiefirmen die stärksten Befürworter einer zügigen Ratifikation, wollen aber sofort mit der

Umsetzung beginnen und nicht bis zur Verpflichtungsperiode warten. „Bisnismen“, Finanziers, Consultants und sonstige Freiberufler wollen Pioniere in einem neuen, lukrativen Geschäftszweig werden. Einige von ihnen haben das nötige Kapital und direkten Zugang zu Entscheidungsträgern, um den Prozess positiv beeinflussen zu können.

Rolle der Duma

Während anfangs die Duma in der Klimapolitik keinerlei Rolle spielte, sind sich eine Reihe von Abgeordneten ihrer Bedeutung im Ratifikationsprozess bewusst geworden. Natürlich spielen die Verbindungen zu Industrieinteressen hierbei eine erhebliche Rolle. Es besteht jedoch das Risiko einer Grundsatzdebatte über Fragen, die international längst entschieden sind. Die derzeitige Verzögerung des Ratifizierungsverfahrens ist genau darauf zurückzuführen. Des Weiteren haben kleine Nischenparteien, deren Einfluss aber nicht unterschätzt werden darf, das Thema für sich entdeckt und versuchen, sich darüber zu profilieren. Dabei stehen sie nicht in Opposition zur regierungstreuen Mehrheitsfraktion und sind industriefreundlich.

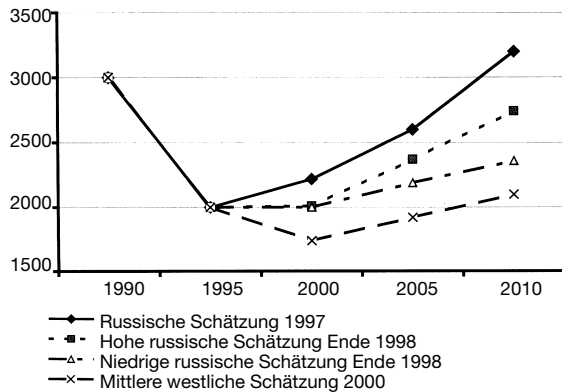
Klassische Umweltorganisationen waren lange Zeit die einzigen Know-How-Träger, spielen aber politisch keinerlei Rolle, da sie als „ausländische Agenten“ ausgegrenzt werden. Hinzu kommt, dass das Thema erst 2001 in den Medien präsentiert worden ist. Der Mann auf der Straße hält aus nachvollziehbaren Gründen Erwärmung für positiv. Nur bei der Überschwemmung der Lena im Frühjahr 2001 wurde die Klimaveränderung als mögliche Ursache thematisiert.

Die Präsidialverwaltung ist nicht an umweltpolitischen, sondern nur an geopolitischen Rückwirkungen der Klimapolitik interessiert. Die derzeitige russische pro-europäische und amerikakritische Tendenz in der Außenpolitik findet in klimapolitischen Positionen ihre Reflektion: die Mitgliedschaft in der Umbrella-Group wurde zwar formell nicht aufgekündigt, aber die Ratifikation wird als Politikoption betrachtet. Im April 2002 erklärte Präsident Putin gegenüber deutschen Vertretern von Nicht-Regierungs-Organisationen (NGO) am Rande des deutsch-russischen Gipfels in Weimar, Russland werde das Protokoll ratifizieren.

Schwerpunkte der russischen Klimapolitik

Vor dem Hintergrund der geschilderten Gemengelage war bisher weder eine rational begründete Verhandlungsführung der russischen Delegation, noch

Niveau der russischen Emissionen nach unterschiedlichen Schätzungen
(Mill. t CO₂)



Quelle: A. Moe, K. Tangen: The Kyoto Mechanisms and Russian climate politics, London 2000.

irgendeine Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen erkennbar. Es haben sich folgende – zum Teil gegensätzliche – Schwerpunkte herausgebildet:

- *Maximierung des russischen Emissionsbudgets:* Bereits in Kioto gelang es Russland, durch reine Sturheit ein Emissionsziel zu erlangen, das weit über die eigentlichen Bedürfnisse hinausgeht und somit einen Überschuss an Emissionsrechten von mehreren hundert Millionen Tonnen pro Jahr (die so genannte „heiße Luft“) zu erwerben.

Beim Klimagipfel 2001 in Bonn gelang es Russland, bei der Verhandlung über die Anrechnung von Wäldern als Kohlenstoffsenken eine „gleichberechtigte“ Zuteilung zu erlangen, und Russland stellte zur Folgekonferenz in Marrakesch Nachforderungen, die einer Verdoppelung entsprachen und akzeptiert wurden. Das russische Emissionsbudget liegt nunmehr über ein Drittel höher als das realistische Emissionsniveau in der Verpflichtungsperiode. Eine positive wirtschaftliche Entwicklung muss aufgrund gigantischer Einsparungspotenziale nicht automatisch zu höheren Emissionen führen, wie dies von den Russen früher immer wieder behauptet wurde. Man fürchtet außerdem, in zukünftigen Verpflichtungsperioden zu Zielen verpflichtet zu werden, die eine aktive Klimapolitik erfordern. In der Duma wurde daher diskutiert, das Protokoll nicht zu ratifizieren, um die nationale Souveränität nicht zu gefährden.

- *Primat des Emissionshandels vor Joint Implementation:* Verschiedenste Wege für eine unverzügliche Umsetzung des Emissionsrechtsüberschusses in Geld werden gesucht. Die Vorstellung, dass eine ho-

he Nachfrage nach Emissionsrechten besteht, führt zu unrealistischen Preisannahmen. Die Tatsache, dass die Europäer an solchen Deals kein Interesse haben, ist bislang nur wenig verinnerlicht worden. Hinzu kommt, dass Projekte der Joint Implementation (JI), deren Erträge erst ab 2008 anfallen, im derzeitigen russischen wirtschaftlichen und politischen Kontext bedeutungslos sind. Daher wird von verschiedenen Seiten gefordert, unverzüglich mit Joint Implementation zu beginnen. Es besteht die Hoffnung, dringend nötige Investitionen in den russischen Energiesektor zu lenken. Emissionsrechte sollen dazu als Anreiz dienen, wobei ihre Bedeutung überschätzt wird. Im Rahmen so genannter „Grüner Investitionen“ könnten Emissionsrechte aus dem russischen Emissionsbudget vorab verkauft und die Erträge in Klimaschutzprojekte reinvestiert werden. Damit würde die Furcht westlicher Käufer vor „heißer Luft“ gemildert.

- *Misstrauen gegenüber CDM:* Man fürchtet zu Recht einen Wettbewerb russischer Emissionsrechte mit Emissionsrechten aus Projekten in Entwicklungsländern (Clean Development Mechanism, CDM) und findet es unfair, dass CDM-Emissionsrechte bereits vor 2008 anfallen. Forderungen von Entwicklungsländern nach Finanztransfers werden deshalb verständnislos aufgenommen und massiv angegriffen.
- *Rolle der Atomenergie:* Atomenergie wird trotz der im Abkommen von Marrakesch verankerten Selbstverpflichtung der Industrieländer, darauf bei grenzüberschreitendem Klimaschutz zu verzichten, immer noch als Option für Joint Implementation und russische CDM-Investitionen gesehen. Beispielsweise sieht das Atomministerium die Chance, schwimmende Kernkraftwerke nach Ost- und Südostasien zu verkaufen.
- *Ablehnung jeglicher Compliance-Regeln:* Da begründete Bedenken bestehen, die Berichtspflichten aus den Artikeln 5, 7 und 8 des Kioto-Protokolls nicht zu erfüllen, werden Compliance-Regeln generell und Sanktionen im Besonderen abgelehnt. Der mögliche Ausschluss von den Kioto-Mechanismen würde jegliche Teilnahme am Emissionshandel verhindern. Es wird nicht erkannt, dass klare Compliance-Regeln die Basis für einen funktionierenden Markt in Emissionsrechten darstellen, da ansonsten die Nachfrage zusammenbricht.

Die russische Vielzügigkeit zeigte sich auch beim Weltgipfel in Johannesburg in voller Schärfe. Während Präsident Putin eine baldige Ratifizie-

zung des Kioto-Protokolls ankündigte, kritisierte es Vize-Wirtschaftsminister Zikanov massiv mit den Worten: „Uns fehlt jedweder ökonomische Anreiz am Kioto-Protokoll“. Letztere Aussage ist verblüffend, würde doch das Wirtschaftsministerium einen erheblichen Kompetenzgewinn erlangen, wenn es die Emissionsrechte zuteilen könnte. Aber vielleicht fürchtet es, dabei vom Energieministerium ausgebootet zu werden. Bislang ist auch Russland nicht auf den in den Korridoren der Klimaverhandlungen intensiv diskutierten Vorschlag eingegangen, die Klima-Vertragsstaatenkonferenz 2003 in Moskau auszurichten. Die Konferenz würde Präsident Putin ermöglichen, Russland vor der Weltöffentlichkeit als Retter des Kioto-Protokolls zu präsentieren und ihm eine goldene Brücke zu einer zügigen Ratifizierung bauen.

Wie kann Deutschland Russland positiv beeinflussen?

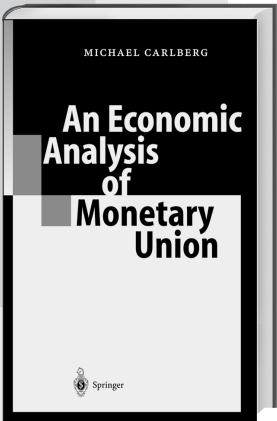
Die deutsche Politik hat zahlreiche Möglichkeiten, die russische Klimapolitik positiv zu beeinflussen. Sie kann Interessengruppen, die auf eine Ratifizierung hinarbeiten, durch Know-How-Transfer stärken. Eine aktive Förderung weiterer, konkreter Pilotprojekte zur Nutzung der Kioto-Mechanismen, vor allem mit einflussreichen russischen Unternehmen, könnte zeigen, dass die Kioto-Mechanismen funktionieren. Das Angebot langfristiger technischer Hilfe bei der Errichtung von Treibhausgasinventaren und Berichtssystemen zur Erfüllung von Art. 5, 7 und 8 wäre von Vorteil. Innovative Finanzierungsformen wie z.B. ein einmaliger begrenzter Swap von Emissionsrechten

für Aufbau und Pflege des Inventars durch deutsche Organisationen könnte Russland eine positive Reaktion erleichtern. Ein von Deutschland implementiertes, Kioto-konformes Berichtssystem in Russland würde wesentlich zu einer Wertsteigerung der russischen Emissionsrechte beitragen, da die Marktteilnehmer von einer dauerhaften Erfüllung der Berichtspflichten Russlands ausgehen können. Dagegen wäre die Wirkung einzelner Pilotprojekte fraglich, solange nicht sichergestellt wird, dass die Erfahrungen in russischen Strukturen institutionalisiert werden.

Wie bereits beim deutsch-russischen Gipfel in Weimar sollte Deutschland jede Möglichkeit nutzen, die Ratifizierungsfrage auf höchster politischer Ebene anzusprechen, weil dort die geostrategischen Vorteile einer Ratifizierung überwiegen. Das Zeitfenster, in dem die Klimapolitik als Vehikel zur Annäherung an Europa verstanden wird, ist jedoch nicht beliebig lang.

Schlussfolgerungen

Objektiv hat Russland bislang vom Klimaregime am meisten profitiert. Dennoch verhalten sich viele russische Interessengruppen offensichtlich so, als wäre Russland der große Verlierer. Ihnen darf man trotz der Schlüsselrolle Russlands für das Inkrafttreten des Kioto-Protokolls keinesfalls nachgeben, wie es der Westen leider bereits dreimal – in Kioto, Bonn und Marrakesch – getan hat. Der erfolgversprechendste Weg ist die Konzentration auf die höchste politische Ebene, die die Interessengruppen ausschalten kann.



M. Carlberg

An Economic Analysis of Monetary Union


This book explores the new economics of monetary union. It carefully discusses the effects of shocks and policies on output and prices.

2001. XV, 255 pp. 21 figs., 22 tabs. Hardcover
€ 64,95; £ 45,50; sFr 107,50 ISBN 3-540-42045-2

Please order from
Springer · Customer Service
Haberstr. 7
69126 Heidelberg, Germany
Tel.: +49 (0) 6221 - 345 - 217/8
Fax: +49 (0) 6221 - 345 - 229
e-mail: orders@springer.de
or through your bookseller

All prices are net-prices subject to local VAT, e.g. in Germany 7% VAT for books. Prices and other details are subject to change without notice.
d&p · 008447_sflx_1c

Visit our homepage:
<http://www.springer.de/economics>



Springer