

# Internationaler Klimaschutz – eine wichtige Hürde ist genommen



Axel Michaelowa

Die Erleichterung bei den in Bonn versammelten Regierungsvertretern und Abgesandten der Nichtregierungsorganisationen war verständlich, als Konferenzpräsident Pronk am 23. Juli das Bonner Abkommen zum Kyoto-Protokoll verabschiedete. Hatten doch Tausende von Verhandlungsteilnehmern vier Jahre lang versucht, die Durchführungsbestimmungen des Kyoto-Protokolls festzulegen – bislang ohne Erfolg und mit einem bitteren Scheitern beim Klimagipfel 2000 in Den Haag. Mit der im März 2001 verkündeten Ablehnung des Kyoto-Protokolls durch US-Präsident Bush waren die Erfolgsaussichten auf den ersten Blick noch düsterer geworden. Eine zweite Schlappe hätte sich die internationale Klimadiplomatie nicht leisten können; der Prozess wäre um Jahre zurückgeworfen worden. Jedoch hatte Bushs taktisch schlecht gewählter Schritt zu einer „Jetzt erst recht“-Stimmung geführt, da eine erfolgreiche Bonner Konferenz die USA symbolisch in die Schranken weisen würde.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass die Umweltorganisationen jetzt ein Abkommen feiern, das sie noch in Den Haag aufs schärfste kritisiert hätten. Den Erfolgsdruck nutzten in Bonn nämlich einige Länder, um die im Kyoto-Protokoll für sie festgelegten Emissionsziele deutlich zu entschärfen. Und da die Weltgemeinschaft es sich nicht leisten konnte, beim Klimaschutz nach den USA weitere Länder zu verlieren, wurden solche Extrawünsche zähneknirschend akzeptiert. Leider bekamen einige Staaten nach den ersten Zugeständnissen noch Appetit auf mehr und gingen schließlich auch als große Gewinner aus dem Abkommen hervor.

Da das Kyoto-Protokoll erst in Kraft tritt, wenn es von Ländern ratifiziert worden ist, auf die mehr als 55% der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Jahres 1990 entfallen, ist die Ratifikation durch die EU, Japan und Russland unerlässlich, solange die USA nicht mitmachen. Die EU hatte im Vorfeld der Bonner Verhandlungen eine diplomatische Offensive für eine Ratifikation bis 2002 unternommen, und es war klar, dass sie wesentliche Zugeständnisse an alle anderen Blöcke würde machen müssen. Japan hatte einen Zick-Zack-Kurs gefahren, der sowohl auf Konflikte zwischen den verschiedenen Ministerien zurückzuführen ist als auch Verhandlungsstrategie war: einerseits wollte man das in Japan ausgehandelte Protokoll in Kraft setzen, andererseits die USA nicht brüskieren und die heimische, rezessionsgeplagte Industrie nicht mit Klimaschutzmaßnahmen belasten. Russland kann vom Kyoto-Protokoll nur profitieren, da es dann seine „Heiße Luft“, d.h. die durch den Zusammenbruch der Wirtschaft entstandenen Emissionsrechte verkaufen kann. Es wandte sich somit gegen die von der EU geforderte Handelsbeschränkung. Die nicht-europäischen OECD-Länder, wie Kanada und Australien, forderten eine intensive Berücksichtigung der CO<sub>2</sub>-Speicherung in den bestehenden Wäldern. Die Entwicklungsländer verlangten massiv zusätzliche Gelder, hatten aber keine Verhandlungsmacht.

Das Bonner Abkommen führte zur weitgehenden Aufgabe aller EU-Forderungen, einer übermäßigen Belohnung Russlands und einer Erfüllung der japanischen Wünsche. Einige Bestimmungen lassen sich auch als Lockvogelangebot an die USA deuten, doch noch mitzumachen. Wie sehen die Ergebnisse im Einzelnen aus?

Die von der EU in Den Haag heftig kritisierte Aufnahme zusätzlicher Kohlenstoffsinken, wie bestehende Wälder und landwirtschaftliche Böden, kam diesmal glatt durch; es erfolg-

ten nicht einmal Abschlüsse. Japan bekam die geforderten 47,8 Mill. t CO<sub>2</sub> pro Jahr – das macht 4% der japanischen Basisjahremissionen, d.h. zwei Drittel der in Kyoto vereinbarten Verringerung, aus. Kanada bekam 44 Mill. t. Und Russland konnte sogar trotz zugestanderener 64,6 Mill. t im Nachhinein eine Sonderklausel durchdrücken, nach der diese Menge bei „neuen Erkenntnissen“ noch erhöht werden könnte. Hier wäre eine härtere Verhandlungsführung vonnöten gewesen, denn Russland hätte sich nicht getraut, als Hauptprofiteur das Protokoll zu blockieren. Die EU erhielt insgesamt 19 Mill. t.

Verblüffenderweise wurde für die Speicherung durch landwirtschaftliche Böden keinerlei Obergrenze fixiert. Die Größe dieses Schlupflochs wird wahrscheinlich erst mit der Zeit deutlich, da bisher nur sehr grobe und unvollständige Schätzungen existieren. Da die Agrarlobby auf den Verhandlungen kaum präsent war, lässt sich dieses Ergebnis nur mit dem Druck Kanadas und der Hoffnung erklären, über politische Einflussnahme aus den Präriestaaten die USA wieder ins Boot zu bekommen.

Aus ökonomischer Sicht relativ erfreulich waren die Entscheidungen über die Kyoto-Mechanismen. Die von der EU geforderte Einschränkung des Ankaufs von Emissionsrechten im Ausland über Emissionshandel oder die projektgebundenen Kyoto-Mechanismen Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI) wurden fallen gelassen. Die Kontrolle der Emissionsverringerung im CDM erfolgt durch unabhängige Zertifizierer, die für Fehlzertifizierung haften. Aufforstungsprojekte sind zulässig, wenn sie auch auf insgesamt 180 Mill. t CO<sub>2</sub> gedeckelt werden, Atomkraftprojekte werden per Selbstverpflichtung der Industrieländer aus CDM und JI ausgeschlossen. Kleine Projekte sollen Priorität bekommen.

Die Erfüllungskontrolle hätte sich fast noch als Stolperstein herausgestellt. Japan, aber auch Russland lehnten nämlich ein bindendes System mit einem separaten Abkommen ab. Nun soll die Erfüllung ausschließlich innerhalb des Protokolls geregelt werden. Die Strafe für Zielverfehlung besteht darin, dass 30% der das Ziel überschreitenden Emissionen von den Emissionsrechten der Folgeperiode abgezogen werden. Dies bietet einen gewissen Anreiz zur Zieleinhaltung.

Die Hoffnungen der Entwicklungsländer auf zusätzliche Finanzmittel erfüllten sich nur teilweise. Die Transformationsländer weigerten sich, irgendwelche Finanztransfers zu leisten. Im Bonner Abkommen steht nun keinerlei Summe; nur eine „politische Erklärung“ der EU und einiger anderer OECD-Länder verspricht 410 Mill. \$/Jahr. Hinzu kommt noch die Anpassungssteuer auf CDM-Projekte in Höhe von 2% der generierten Emissionsrechte.

Per saldo sieht die Marktlage nach dem Bonner Abkommen aufgrund der Ausweitung der Senken so aus, dass die Emissionsrechtsnachfrage ohne die USA kleiner ist als das Angebot an „Heißer Luft“ aus Russland und der Ukraine. Bei effizienten Transaktionen würde bei einem sehr geringen Emissionsrechtspreis also in den Industrieländern nur marginal heimischer Klimaschutz betrieben und der CDM überhaupt nicht eingesetzt – das Abkommen würde ausschließlich zu Finanztransfers und nicht zu zusätzlichem Klimaschutz führen. Verhielte sich Russland aber nun als Monopolist, würde der Preis höher liegen und ein gewisser heimischer Klimaschutz bzw. CDM attraktiv werden. Entscheidend für den Emissionsrechtspreis wird auch die Entscheidung über die Emissionsziele der zweiten Verpflichtungsperiode 2013 bis 2018 sein, die bis 2005 fallen soll. Bei stringenten Zielen gibt es einen Anreiz zum Ansparen von Emissionsrechten und das Angebot fällt niedriger aus.

Trotz der Aufweichung der Emissionsziele ist das Bonner Abkommen unter zwei Gesichtspunkten ein großer Durchbruch. Es setzt das Fundament für die internationalen Institutionen zum Klimaschutz, die uns noch viele Jahrzehnte begleiten werden. Es zeigt allen Unternehmen, die Klimaschutz für ein Strohhalm hielten, dass Treibhausgasvermeidung angesagt ist, und es wird erstaunliche Kreativität freisetzen. Die ersten Emissionshandelsysteme in multinationalen Konzernen haben gezeigt, dass ein erhebliches Volumen an Emissionsverringerung gewinnbringend sein kann. Know-how in Energieeffizienztechnologien und erneuerbaren Energien wird attraktiver. Wenn sich diese Botschaft weltweit verbreitet, wird Klimaschutz von den Unternehmen nicht mehr als reines Risiko, sondern auch als Chance begriffen werden. Und dann sehen wir wahrscheinlich in einigen Jahren, wie US-Unternehmen Druck auf ihre Regierung ausüben, das Kyoto-Protokoll zu ratifizieren.