

Internationale Klimapolitik

Keiner will der Erste sein

Von Hermann E. Ott

Seit mehr als zwei Jahrzehnten scheitern die Bemühungen um einen ambitionierten globalen Klimaschutz. Anstatt gemeinsame Interessen zu verfolgen, verschanzen sich Industrienationen und aufstrebende Entwicklungsländer hinter Forderungen an die Gegenseite. Das schließt kleine Erfolge nicht aus.

großer Geste unterschrieben 150 Staats- und Regierungschefs den Vertrag im Juni 1992 auf dem Weltgipfel in Rio de Janeiro.

Nun war diese Konvention noch kein wirklich großer Wurf. Da sich die Staaten nicht auf konkrete und vor allem verbindliche Maßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels einigen konnten, wählten sie die unverbindlichere Form einer Rahmenkonvention, die sich auf die Kooperation in der Forschung und die Aussicht auf zukünftige stärkere Zusammenarbeit beschränkte. Dieses Vorgehen entsprach der Erkenntnis der späten 1980er- und der 90er-Jahre, dass internationale Umweltprobleme am besten in einem stufenweisen Prozess zu lösen seien: von der Verabschiedung unverbindlicher Aktionspläne über den Abschluss eines völkerrechtlichen Rahmenvertrages bis zur Erarbeitung eines Protokolls mit verbindlichen Zielen.

Einigung trotz Ablehnung

Sobald die Klimarahmenkonvention im März 1994 in Kraft getreten war, begannen folgerichtig auch schon die Verhandlungen über ein Minderungsprotokoll. Auf der ein Jahr später stattfindenden Ersten Vertragsstaatenkonferenz („Conference of the Parties“ oder COP 1) in Berlin wurde unter dem Vorsitz der damaligen Umweltministerin Merkel ein Mandat für diese Verhandlungen verabschiedet. Der Zeitplan bis zur Verabschiedung eines Protokolls war im Berliner Mandat bewusst knapp gehalten worden und ein Verhandlungsmarathon von neun Run-

den führte im Herbst 1997 tatsächlich zur Annahme des Kyoto-Protokolls. (2) Die Einschätzung dieses Protokolls ist notwendigerweise ambivalent (3): Einerseits kann es mit Fug und Recht als Meilenstein in der Geschichte der Umweltaußenpolitik gelten, weil es das erste Mal verbindliche Obergrenzen für den Ausstoß klimaschädlicher Gase vorschrieb. Andererseits blieb es weit hinter den Erfordernissen für die wirksame Bekämpfung des Klimawandels zurück, vor allem weil die angestrebten Minderungsziele – wie die Reduktion der Emissionen von Industrieländern um rund fünf Prozent – zu niedrig ausfielen.

Da die für die Umsetzung der Verpflichtungen wesentlichen Instrumente wie der Emissionshandel nur rudimentär im Vertragstext selbst verankert worden waren, mussten die Delegationen in den Jahren ab 1998 unter der Leitung des ersten grünen Umweltministers in Deutschland, Jürgen Trittin, weiterverhandeln.

Wegen der Blockadehaltung der USA wurden die Verhandlungen Ende 2000 auf der Klimakonferenz in Den Haag ergebnislos abgebrochen. Ab März 2001 schien die Klimadiplomatie dann endgültig vor dem Aus zu stehen, denn der neue US-Präsident George W. Bush erklärte in einem Brief an Abgeordnete des Kongresses seine Opposition zum Kyoto-Protokoll. Diese Ablehnung wog schwer, da die Teilnahme der USA als politisch, militärisch und wirtschaftlich führende Nation der Welt praktisch unverzichtbar für jede globale Aufgabe ist. Zudem emittieren die USA, bei rund vier Prozent der Weltbevöl-

Die Geschichte der internationalen Klimapolitik ist recht überschaubar, denn sie ist noch keine 20 Jahre alt. Es war im Jahr 1990, als sich das erste Mal Delegationen trafen, um eine völkerrechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Klimawandels zu schaffen. (1) Die Verhandlungen gipfelten in der Annahme der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen im Mai 1992 in New York. Mit

DIE ZUKUNFT
DES
WIRTSCHAFTENS
HAT BEGONNEN!

4

NEU!

2006



SCHWERPUNKT

Klimaschutz lernen

Von der Suche nach Wegen aus der Klimakrise

WEITERE THEMEN

- Die EU-Politik zu Corporate Social Responsibility verliert an Biss
- CO₂-Speicherung als Heilversprechen für Klimasünder
- Monitoringindikatoren für die Integrierte Produktpolitik

JETZT
PROBEABO
ANFORDERN!

oekom@rhenus.de

Leseproben, Informationen zur Zeitschrift und Abobedingungen:

www.oekologisches-wirtschaften.de

oekom
verlag

kerung, 25 Prozent der weltweiten Treibhausgase. Jede Regelung ohne sie ist deshalb notwendigerweise in ihrer Effektivität begrenzt.

Andererseits war die demonstrative Ablehnung durch die US-Regierung auch der Anlass für einen ebenso demonstrativen Zusammenschluss der übrigen Staaten – ja, vielleicht wäre die Einigung ohne diese Ablehnung durch Bush überhaupt nicht zustande gekommen: Die EU und praktisch alle Entwicklungsländer bereinigten ihre Differenzen, einigten sich Mitte 2001 in Bonn auf die großen Linien und verabschiedeten Ende 2001 das Übereinkommen von Marrakesch, welches das Kyoto-Protokoll ergänzte. Insbesondere die flexiblen Mechanismen, also die marktwirtschaftlichen Instrumente des Emissionshandels wie die gemeinsame Umsetzung von energiesparenden Projekten in Industrie- und Transformationsländern („Joint Implementation“) oder Entwicklungs- und Schwellenländern („Clean Development Mechanism“) wurden ausgearbeitet, was den Industriestaaten die Ratifikation erheblich erleichterte.

Dennoch dauerte es bis Ende 2004, also noch einmal über drei Jahre, bis 55 Industriestaaten, die zusammen 55 Prozent der Industriestaaten-Emissionen ausstoßen, das Protokoll ratifizierten. Das lag vor allem an der Verzögerungsstrategie Russlands, dessen Ratifikation für das Inkrafttreten aus formalen Gründen erforderlich war. Erst nachdem die Europäische Union ihren Widerstand gegen den Beitritt Russlands zur Welthandelsorganisation WTO aufgegeben hatte, ratifizierte Russland das Kyoto-Protokoll. Drei Monate nach der Hinterlegung der russischen Ratifikationsurkunde beim UN-Generalsekretär in New York trat es am 16. Februar 2005 in Kraft.

Abstruse Verhandlungslogik

Sogleich nach dem Inkrafttreten des Protokolls begannen die Verhandlungen über dessen Überarbeitung. Hintergrund war die Tatsache, dass die Verpflichtungen der Industrieländer auf die fünf Jahre zwi-

schen 2008 und 2012 begrenzt waren. Ein Zusatz „und für die Zeit danach“ war nicht verankert worden. Deshalb fingen die Verhandlungen für die Zeit nach 2012 bei der ersten Vertragsstaatenkonferenz zum Kyoto-Protokoll 2005 (Conference of the Parties, COP11/Meeting of the Parties, MOP 1) praktisch wieder bei null an. (4) Wer die Dringlichkeit des Klimaproblems kennt und nur auf das Ergebnis schaut, wird wiederum enttäuscht sein. Denn die Sitzung brachte weder ein Mandat, die Verpflichtungen für Industriestaaten zu vertiefen, noch eines, wichtige Schwellenländer in die Gruppe der verpflichteten Staaten aufzunehmen. Außerdem fehlte ein konkreter Abschlusstermin. Allerdings relativiert sich dieser schlechte Eindruck etwas, wenn man sich die Verhandlungsdynamik und die enormen Widerstände gegen ein schnelles Vorgehen vergegenwärtigt. Dies betrifft nicht nur die USA, die auch in der Schlussphase der Präsidentschaft von Bush ihre Haltung zum Kyoto-Protokoll nicht geändert haben. Dies betrifft auch nicht nur Japan, das nach einer kurzen klimapolitischen Hochphase Ende der 1990er-Jahre in eine Politikstarre verfiel, die eine effektive Klimapolitik nach innen und außen unmöglich macht. Nein, der größte Hemmschuh für eine schnelle Einigung über einen Ausbau des Klimaregimes besteht in der abstrusen Verhandlungslogik, derzufolge sich wie in einem Grabenkrieg progressive Industriestaaten und progressive Entwicklungsländer unversöhnlich gegenüberstehen. Anstatt die gemeinsamen Interessen zu betonen, verstehen beide die Verhandlungen als Nullsummenspiel, bei dem eine Seite verliert, was die andere Seite bekommt. Wenn die Klimaverhandlungen erfolgreich sein sollen, müssen Industrie- und Entwicklungsländer diese Spaltung überwinden.

Eine Momentaufnahme der Klimaverhandlungen in der Mitte des Jahres 2007 zeigt folgendes Bild, in dem genau diese Grabenkämpfe deutlich werden: Die Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls haben in Montreal eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe zu Artikel 3.9 des Kyoto-Protokolls einge-



_ Erste Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls in Montreal - Nullsummenspiel statt Ergebnisse.

richtet. (5) Diese soll nur über die Reduktionsverpflichtungen der Industriestaaten beraten, die bisher nicht erfassten Entwicklungsländer einzubeziehen ist ausdrücklich nicht Teil des Auftrags. Eine bestimmte Ziel- oder Zeitvorgabe konnte ebenfalls nicht vereinbart werden. Dies hat sich auch nach der zweiten Konferenz der Vertragsparteien in Nairobi Ende 2006 nicht geändert. (6) So scheiterte die Festlegung eines konkreten Verhandlungsfahrplans an den Industriestaaten, weil diese keinen Klimaschutz leisten wollten, bevor nicht die Entwicklungsländer ihrerseits einem Fahrplan für eigene Verpflichtungen zustimmten. So wird das Jahr 2007 der Diskussion von Minderungspotenzialen gewidmet sein und Ende des Jahres bei der dritten Konferenz der Vertragsstaaten auf Bali in Indonesien hoffentlich ein Fahrplan für die Verhandlungen zustande kommen.

Verheißungsvoller Neubeginn?

Die Industriestaaten starteten den Versuch, einen Fahrplan für die Überprüfung des Kyoto-Protokolls nach Artikel 9 des Vertrages durchzusetzen. Dann müssten nicht nur die Angemessenheit der Industriestaatenpflichten, sondern die Wirksamkeit des Protokolls als Ganzes diskutiert werden, also auch, ob die Entwicklungs- oder Schwellenländer stärker mit einbezogen werden müssen. Dem stellten sich die Entwicklungsländer mit dem Ziel entgegen, Zeit zu gewinnen und zunächst abzuwarten, wie anspruchsvoll die Industriestaaten ihre nächsten Verpflichtungen

Post-2012 gestalten würden. Am Ende gab es für die Überprüfung zwar eine Einigung auf einen Zeitplan, jedoch mit der Bedingung, dass die Ergebnisse dieser Überprüfung nicht die Grundlage für neue Verpflichtungen sein könnten – dafür müsste erst die Aufnahme formaler Verhandlungen erfolgen. Zu guter Letzt gab es im Rahmen der Konvention einen Dialogprozess, der jedoch ganz ausdrücklich keine Verhandlungen beinhalten dürfte. Hier war ursprünglich gedacht, vor allem die USA und Australien einzubinden, die ja das Kyoto-Protokoll nicht ratifiziert hatten und infolgedessen durch die Post-2012-Verhandlungen im Rahmen des Protokolls nicht eingebunden waren. Dieser Konventionsprozess war nach Montreal recht verheißungsvoll gestartet, hatte jedoch schon nach einem Jahr an Dampf verloren.

Eine zweite Schiene der Verhandlungen für eine Fortsetzung der Klimapolitik nach 2012 legte die Gruppe der acht größten Industriestaaten (G8). Auf Betreiben der britischen Präsidentschaft verabredeten die Teilnehmer(innen) des G8-Gipfeltreffens 2005 im schottischen Gleneagles, eine gemeinsame Lösung für die festgefahrenen internationalen Verhandlungen zu finden. Durch die nachfolgenden G8-Präsidentschaften wurde der Gleneagles-Prozess sodann mit dem Bestreben vorangetrieben, 2008 unter japanischer Präsidentschaft ein Übereinkommen zu erreichen. Ziel des Gleneagles-Prozesses als auch der G8-Initiativen ist es, neben den acht etablierten G8-Staaten auch die

größten und wichtigsten Schwellenländer (Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika) in einen Klima-Fahrplan mit einzubeziehen.

Die Ergebnisse des G8-Gipfels von Heiligendamm im Juni 2007 könnten die Chancen für eine erfolgreiche Klimakonferenz im Dezember 2007 (COP 13/MOP 3) und ein Verhandlungsmandat für die Zeit nach 2012 gesteigert haben. In einem extrem spannenden Showdown war es Kanzlerin Merkel gelungen, den widerstrebenden USA – sowie Russland und Japan – einige Formulierungen abzurufen, die zuvor noch undenkbar gewesen wären: Erstens bezeichnet die Abschlusserklärung des G8-Gipfels die Vereinten Nationen als das angemessene Forum für die Klimaverhandlungen. Zweitens wird das Jahr 2009 als Enddatum für die Verhandlungen benannt. Diese Festlegungen kann den blockierenden Staaten in den nächsten zwei Jahren entgegengehalten werden, wodurch sich eventuell genügend öffentlicher Druck erzeugen lässt, um die Verhandlungen erfolgreich zu beenden.

Erbitterter Stellungskrieg

Der unzeitgemäße Kampf zwischen den USA und der EU lenkt nur ab von den wirklich anstehenden Fragen. Denn die eigentlichen Gräben verlaufen nicht zwischen den USA und Europa, sondern zwischen Industrie- und den sich rasch industrialisierenden Entwicklungsländern. Wie in einem altertümlichen Stellungskrieg haben sich die am Klimaschutz interessierten EU-Staaten und die ebenfalls



Wann läuft Ihr CO₂-Rechner heiß?

Ich vermeide es angesichts meiner dienstlich extrem miesen CO₂-Bilanz, überhaupt an den CO₂-Rechner zu denken!

Zum Autor

Hermann E. Ott, geb. 1961, ist Jurist und Politikwissenschaftler. Er leitet das Berliner Büro des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt und Energie. Bis Oktober 2003 war er Direktor der Abteilung Klimapolitik. Von November 2000 bis Juni 2001 war er im Planungsstab des Auswärtigen Amtes zuständig für die Konzeption einer „Umweltaußenpolitik“ des Ministeriums.

Kontakt

Dr. Hermann E. Ott
Wuppertal Institut, Büro Berlin
Hackesche Höfe
Rosenthaler Straße 40/41
D-10178 Berlin
Fon ++49/(0)30/28 09 -5489, Fax -4895
E-Mail hermann.ott@wupperinst.org
www.wupperinst.org/berlin-office

grundsätzlich daran interessierten Schwellenländer in ihre Schützengräben zurückgezogen. Es mutet skurril an, wie sich beide Seiten trotz einer großen Schnittmenge gleich gelagerter Interessen erbittert bekriegen.

Drei Maßnahmen zur Vertrauensbildung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sind Voraussetzung für eine konstruktive Atmosphäre und eine erfolgreiche Verhandlung durch die deutsche Bundesregierung und EU:

□ die Bereitschaft zu eigenen, starken Emissionsminderungen. Die von der EU eingegangene Selbstverpflichtung von 20 Prozent im Jahre 2020 ist ein erster guter Schritt. Sie sollte auf 30 Prozent erweitert werden, Deutschland muss mindestens 40 Prozent anbieten.

□ die Bereitschaft zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen in Schwellenländern. Das Überspringen des fossilen Zeitalters ist nicht ohne Aufpreis zu haben. Die Differenz wird von dem Ökonomen Nicholas Stern mit rund 20 bis 30 Milliarden Euro jährlich angegeben. Diese Mittel müssen die Industriestaaten auf verlässlicher Basis bereitstellen. Die EU sollte weit über bisherige Finanzierungszusagen hinausgehen und einen entsprechenden Fonds vorschlagen.

□ die Bereitschaft zur Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen in ärmeren Staaten. Der Klimawandel wird Millionen Menschen heimatlos machen und die Nahrungsmittelversorgung einschränken. Einige Staaten werden komplett verschwinden. Die Weltbank rechnet mit Kosten in Höhe von zehn bis 40 Milliarden US-Dollar jährlich. Die etablierten industriellen Staaten werden nicht darum herumkommen, auch hier ihren Willen zur Hilfe zu zeigen – was übrigens auch die Humanität gebietet.

Am wichtigsten ist eine faire und großzügige Haltung der Industriestaaten (vgl. S. 68 ff.). Gekoppelt mit intelligenter Unterstützung beim Technologietransfer lassen sich auch China und Indien ins Boot holen. Auf die USA zu warten wäre zu riskant – auch 2009 wird ein wesentlich konstruktiverer Präsident dem Kyoto-Pro-

tokoll nicht beitreten können. Der größte Verschmutzer wird über andere Mechanismen einzubeziehen sein, beispielsweise über ein starkes nationales US-Klimaprogramm gekoppelt mit einer völkerrechtlich verbindlichen Zusage, dieses Programm, auch umzusetzen. In der Zwischenzeit muss verhandelt werden, die Zeit drängt.

Anmerkungen

(1) Eine Übersicht über die Geschichte der Klimapolitik bis zum Ende des letzten Jahrhunderts bieten Oberthür, Sebastian/Ott, Hermann E. (2000): Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert. Opladen.

(2) Vgl. Oberthür, Sebastian/Ott, Hermann E. (2000): Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert. Opladen.

Yamin, Farhana/Depledge, Johanna (2004): The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures. Cambridge.

(3) Ott, Hermann E. (1998): The Kyoto Protocol. Unfinished Business. In: Environment, Vol. 40, No. 6, S.16-20, 41-45.

(4) Brouns, Bernd et al. (2006): The Montreal Climate Summit: Starting the Kyoto Business and Preparing for post-2012. The Kyoto Protocol's First Meeting of the Parties (MOP 1) and COP 11 of the UNFCCC. In: Journal for European Environmental and Planning Law (JEEPL) 2/2006, S. 90-100.

(5) Vgl. Ehrmann, Markus (2006): Das internationale Klimaschutzregime nach Montreal: In: Zeitschrift für europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EuUP) 1/2006, S. 37-44.

(6) Vgl. Ott, Hermann E. et al. (2007): The Nairobi Climate Change Summit (COP 12 – MOP 2): Taking a Deep Breath before Negotiating Post-2012 Targets? In: Journal for European Environmental & Planning Law (JEEPL) 2/2007, S. 139-148.